

Una propuesta
para el progreso
de El Salvador

Tareas pendientes para el
desarrollo económico



ESEN

La Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) fue creada, según consta en su acta de constitución, el 7 de septiembre de 1993. Nació del ambicioso sueño de un grupo de líderes empresariales comprometidos a contribuir en mejorar la educación superior del país y la región, teniendo como referencia a prestigiosas universidades extranjeras.

Una propuesta para el progreso de El Salvador

Tareas pendientes para el desarrollo económico



FUNDACIÓN PARA LA
EDUCACIÓN SUPERIOR

El Salvador, 2019
Escuela Superior de Economía y Negocios
Fundación para la Educación Superior

Editores

Escuela Superior de Economía y Negocios, ESEN
Fundación para la Educación Superior, FES
El Salvador, 2019

Autores

Mario Edgardo Huezó Martínez
Carmen Aída Lazo
José Everardo Rivera Bonilla
Carolina Rovira

Asistente de investigación

Juan Héctor Guzmán Platero

Elaboración de mapas

Eleno Hernán Castro Portillo

ISBN: 978-99961-302-4-3

Corrección: María Tenorio / Diseño y diagramación: Contracorriente editores
Impresión: Imprinsa, S. A. de C. V.

Forma recomendada de citar este documento:

ESEN, FES. (2019). *Una propuesta para el progreso de El Salvador. Tareas pendientes para el desarrollo económico*. Santa Tecla, El Salvador.

Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN)
Km 12 1/2 carretera al puerto de La Libertad, calle nueva a Comasagua
Santa Tecla, La Libertad, El Salvador
2234 9292 / <https://www.esen.edu.sv/>

Presentación

Presentamos esta propuesta a la sociedad salvadoreña como un aporte de ESEN para reflexionar y tomar acciones acerca de cómo elevar nuestro desarrollo económico y, por tanto, mejorar el desarrollo humano.

En nuestra historia reciente, la firma de los Acuerdos de Paz puso fin a una dolorosa guerra civil y dio paso al inicio de una nueva era de oportunidades. Este hito, producto de un esfuerzo multilateral de voluntad política, es hoy una muestra valiosa de nuestra capacidad de concertación y un ejemplo para la región.

A pesar de los vaivenes políticos y económicos que hemos atravesado, vivimos en un país democrático, gozamos de un sistema de libertades y tenemos una relativa estabilidad macroeconómica. Nuestras instituciones son más sólidas hoy que antes, por lo que se ha fortalecido la separación de poderes. Nuestro esquema de libertades se ha robustecido y nos permite gozar de libertad ideológica, de expresión y de culto. Si bien nuestra economía ha crecido lentamente en los últimos años, hemos logrado subsistir gracias al espíritu aguerrido de nuestra gente.

Reconocer estas condiciones refuerza mi convicción de que tenemos una base para crecer y prosperar. Lograrlo mejoraría la calidad de vida de nuestra gente, fortaleciendo nuestro tejido social. Además, generaría confianza y promovería las inversiones, tanto locales como extranjeras, lo que tendría gran impacto en el empleo y el crecimiento económico.

Trabajar para solucionar los problemas estructurales, principalmente la pobreza que hemos venido acarreado por décadas, también debe tener la más alta prioridad. Los salvadoreños quieren un empleo digno que les permita cubrir sus necesidades básicas para sacar adelante a sus familias; desean contar con servicios de salud oportunos y de calidad;

requieren escuelas en donde los niños y jóvenes reciban educación de primer nivel. Nuestra gente aspira a alcanzar la movilidad social: que los hijos logren más de lo que lograron sus padres.

Para hacer realidad estas aspiraciones, necesitamos contar con funcionarios íntegros, capaces y comprometidos con servir. Uno de los principales retos es devolverles la esperanza a los salvadoreños de que se puede hacer uso eficiente y transparente de los recursos, de que los cargos públicos se designan en función de los méritos de los aspirantes y de que los planes de gobierno son el resultado de una rigurosa evaluación técnica con factibilidad económica.

Como servidores públicos y como servidores privados —que es lo que debemos ser los empresarios—, tenemos el compromiso de generar bienestar a la sociedad, porque considero que la gente es lo más importante.

Para superar el reto más importante de nuestro país, que es la pobreza, necesitamos crecer. No podemos seguir teniendo un crecimiento vegetativo, a niveles del 2 %, si aspiramos a alcanzar el progreso. El Salvador debe ser un país de oportunidades. Para esto necesitamos definir nuestra apuesta productiva y diseñar un plan audaz, pero realista, que nos permita diferenciarnos y ser cada día más competitivos.

Para crecer adentro, estoy convencido de que hay que ver hacia afuera. Impulsar la innovación es fundamental para convertirnos en un competidor de talla mundial dentro de una realidad que está cambiando exponencialmente. Adoptar tecnologías y cerrar la brecha digital son decisiones importantes para este fin, pero la clave está en preparar de manera integral a las personas para enfrentar los retos del siglo XXI.

A los salvadoreños ya se nos reconoce nuestra laboriosidad, compromiso y espíritu de servicio. Lo que necesitamos es complementar esas cualidades con competencias técnicas requeridas por el mercado global. La renovación continua es un principio que debemos fomentar en nuestra cultura de trabajo para buscar siempre la mejor manera de alcanzar nuestras metas.

Creo firmemente en El Salvador. Creo firmemente que podemos lograr grandes cosas, que podemos brillar, porque tenemos lo más importante: nuestra gente. Les exhorto a que reavivemos nuestra esperanza y recuperemos nuestra capacidad de soñar. Asumamos un compromiso real, indeclinable, por convertirnos en un país del que nos podamos sentir orgullosos.

Ricardo Poma

Rector

Índice general

Siglas y acrónimos	11
Resumen ejecutivo	13
Agradecimientos	15
Introducción	17
Capítulo 1. Tres experiencias de las que El Salvador puede aprender	21
Un punto de partida bastante similar	21
Caso 1: ¡Hacer de Singapur un lugar diferente! Una historia de superación económica no solo regional, sino mundial	23
Caso 2: Corea del Sur, de estar destrozada luego de un conflicto militar a ser una de las naciones más desarrolladas del mundo, en menos de una generación.....	26
Caso 3: República Dominicana se esfuerza por convertirse en un país mejor	28
Lecciones a partir de las experiencias revisadas	32
Capítulo 2. Tareas pendientes de El Salvador a la luz de las lecciones internacionales	41
Tarea pendiente 1: Elevar la competitividad y el crecimiento económico.....	42
Tarea pendiente 2: Mejorar las capacidades de las personas y reducir las brechas territoriales.....	52
Tarea pendiente 3: Propiciar una diversificación y sofisticación de la estructura productiva	58
Capítulo 3. Una estrategia rumbo al desarrollo sostenible	81
Sentar las bases: Acciones para crear las condiciones de la transformación productiva	85
Las apuestas prometedoras: Una propuesta fundamentada	95
Capítulo 4. Comentarios finales	103

Referencias bibliográficas	107
Bibliografía consultada	111
Anexos	113

Tablas

1. Indicadores de ingreso y esperanza de vida, año 1950.....	22
2. Indicadores de ingreso y esperanza de vida, año 2018.....	22
3. Comparación de las experiencias de referencia	30
4. Los seis factores más problemáticos para hacer negocios en El Salvador, 2008-2009 versus 2017-2018.....	47
5. Comparación de diagnósticos de crecimiento para El Salvador en el siglo XXI.....	49
6. Nivel educativo de los jóvenes de 15 a 19 años, El Salvador, 2017.....	52
7. Salario promedio según nivel educativo para jóvenes de 15 a 19 años, El Salvador, 2017.....	53
8. <i>Ranking</i> de países según índice de complejidad económica, 2017.....	62
9. <i>Ranking</i> de productos a nivel mundial, según índice de complejidad económica, 2017.....	63
10. Propuesta de estrategia de ideas para el desarrollo económico de El Salvador.....	85
11. Descripción de sector (capítulo al que pertenece según nomenclatura de sistema armonizado).....	97
12. Tamaño de mercado, crecimiento, ventaja comparativa revelada y empleo en tres sectores económicos.....	99
13. Una fotografía de los sectores primario, secundario y terciario en El Salvador, 2016.....	102

Gráficos

1. Crecimiento del PIB real (variación del producto interno bruto real) y pobreza en El Salvador, 1992-2018.....	43
2. Evolución del índice de competitividad global para El Salvador, 2008-2018.....	44
3. Evolución del índice de competitividad global para países de la región, 2008-2018.....	45

4.	Número de subíndices de competitividad por país de la región con puntaje menor en 2017-2018 que en 2008-2009.....	46
5.	Número de subíndices de competitividad por país de la región con <i>ranking</i> menor en 2017-2018 que en 2008-2009.....	46
6.	Evolución del índice de progreso social en El Salvador, 1991-2016.....	48
7.	Brecha negativa por departamento, El Salvador, 2017	54
8.	Brechas de calificación según sector económico, El Salvador, 2017	55
9.	Exportaciones, importaciones y balanza comercial, 2001-2018	58
10.	Comportamiento de los índices macroeconómicos de competitividad del comercio internacional de El Salvador, enero 2000-enero 2019.....	59
11.	Estancamiento de los salarios, 1992-2016	60
12.	Posición de El Salvador en el índice de complejidad económica, 1964-2017	64
13.	Canasta de exportaciones de mercancías de El Salvador, 1962-2016	65
14.	Canasta de exportaciones de El Salvador, según sector económico, 2017	67
15.	Canasta de exportaciones de El Salvador, según la complejidad de sus productos, 2017.....	68
16.	Matriz exportadora de Costa Rica, 1962	70
17.	Matriz exportadora de Singapur, 1962.....	70
18.	Primer ejemplo ilustrativo del espacio de producto	74
19.	Segundo ejemplo ilustrativo del espacio de producto.....	75
20.	Ejemplo ilustrativo del espacio de producto, El Salvador, 2017.....	77
21.	Productos en los que El Salvador no tiene una ventaja comparativa	78
22.	Oportunidades de diversificación de El Salvador	96
23.	Evolución del empleo formal en el sector turismo, El Salvador, 2009-2017	101

Mapas

1.	Distribución territorial de empresas en el sector primario (agricultura), 2016.....	56
2.	Distribución territorial de empresas en el sector secundario (industria), 2016	56
3.	Distribución territorial de empresas en el sector terciario (servicios), 2016.....	57

Recuadros

1.	Los espacios de diálogo a nivel país: temas importantes a considerar.....	89
2.	El gobierno electrónico	93

Siglas y acrónimos

- AEC** Atlas de complejidad económica (por sus siglas en inglés, Atlas of Economic Complexity)
- AMCHAM** Cámara Americana de Comercio de El Salvador
- ANDA** Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
- ANEP** Asociación Nacional de la Empresa Privada
- ASOMI** Asociación de Organizaciones de Microfinanzas de El Salvador
- BCR** Banco Central de Reserva
- BID** Banco Interamericano de Desarrollo
- CEPAL** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- COMURES** Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
- CONACYT** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- DIGESTYC** Dirección General de Estadística y Censos
- EHPM** Encuesta de hogares de propósitos múltiples
- END** Estrategia Nacional de Desarrollo (República Dominicana)
- ESEN** Escuela Superior de Economía y Negocios
- FES** Fundación para la Educación Superior
- FONDEPRO** Fondo de Desarrollo Productivo
- FUSADES** Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
- GCR** *Reporte global de competitividad* (por sus siglas en inglés, *Global Competitiveness Report*)
- ICE** Índice de complejidad económica
- ICG** Índice de competitividad global

INSAFORP Instituto Salvadoreño de Formación Profesional

IPS Índice de progreso social

MINEC Ministerio de Economía

MINED Ministerio de Educación

OEC Observatorio de complejidad económica (por sus siglas en inglés, The Observatory of Economic Complexity)

ONG Organización no gubernamental

PIB Producto interno bruto

PIBpc **PPC** Producto interno bruto per cápita ajustado por paridad de poder de compra

PROESA Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador

TIC Tecnologías de la información y comunicación

UJMD Universidad Dr. José Matías Delgado

UN COMTRADE United Nations International Trade Statistics Database

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

VCR Ventaja comparativa revelada

WEF Foro Económico Mundial (por sus siglas en inglés, World Economic Forum)

Resumen ejecutivo

El propósito del libro *Una propuesta para el progreso de El Salvador. Tareas pendientes para el desarrollo económico* es servir como un insumo para, en primer lugar, poner sobre la mesa una reflexión sobre la imperiosa necesidad de transformar la base productiva del país para alcanzar un mayor nivel de desarrollo humano, a partir de su recurso más valioso: su gente. En segundo lugar, para contribuir al debate sobre la visión de país, puesto que para que se dé una transformación productiva es necesario tener una visión clara de hacia dónde dirigir el país, y, por tanto, establecer qué se requerirá y en qué es necesario invertir para mejorar la calidad de vida de los salvadoreños.

Una propuesta para el progreso de El Salvador. Tareas pendientes para el desarrollo económico no plantea una discusión teórica sobre modelos de desarrollo económicos alternativos. Este libro tiene una orientación pragmática y parte de reconocer que hay temas que requieren una solución de país, razón por la cual se inicia revisando experiencias de países que pueden ayudar a tener elementos de referencia en la discusión de ideas para el desarrollo económico.

Estos elementos de referencia son cinco lecciones deducidas a partir de las experiencias estudiadas:

- **Lección 1**, importancia del liderazgo público, de una visión de mediano y largo plazo y del compromiso de la sociedad.
- **Lección 2**, aprovechamiento del recurso natural más importante: su gente.
- **Lección 3**, reconocimiento de la necesidad de realizar cambios y diseñar estrategias, manteniendo las buenas prácticas a través del tiempo para concretar la visión de país.
- **Lección 4**, la prioridad del crecimiento económico sostenible y sustentable orientado hacia afuera.
- **Lección 5**, importancia de la institucionalidad necesaria y del rol subsidiario del gobierno.

Luego, a la luz de dichas lecciones, se presenta un breve análisis de qué ha hecho o no El Salvador para desarrollarse. Este libro recomienda elementos específicos para el diseño de una arquitectura institucional que acompañe un proceso de transformación productiva.

Finalmente, teniendo en cuenta la realidad del país y las tendencias mundiales, así como las lecciones de referencia, se describen elementos centrales para una propuesta de estrategia rumbo al desarrollo sostenible, la cual se divide en dos partes:

- Identificar las bases necesarias para estimular la transformación productiva en El Salvador.
- Sugerir oportunidades de diversificación productiva que se consideran interesantes para el país.

Dicha propuesta se elabora en torno a tres dimensiones: fomentar las condiciones habilitantes para el desarrollo, fortalecer la institucionalidad para promover el desarrollo y acompañarlo, y apostar de manera disciplinada, fundamentada y consistente en ciertos sectores. Las primeras dos dimensiones tienen cuatro objetivos cada una, mientras que la última dimensión se compone de tres objetivos a alcanzar.

Para las oportunidades de diversificación productiva, este estudio identificó sectores específicos, que, dadas las capacidades productivas existentes en El Salvador, son candidatos para formar parte de una agenda de transformación productiva.

Se espera que este documento sea útil para discutir la elaboración de una agenda de desarrollo del país. En ese sentido, el trabajo plantea un enfoque práctico y sencillo con la finalidad de comenzar a pensar en cómo construir un El Salvador diferente.

Agradecimientos

Nicholas Murray Butler, estadounidense, premio Nobel de la Paz en 1931, manifestó que, en la vida, “hay tres tipos de personas. Los que hacen que las cosas pasen; los que miran las cosas que pasan [a su alrededor] y los que se preguntan, ¿qué pasó?”.

Este apartado del documento plasma un sincero agradecimiento a la persona que ha hecho que este documento *pase*, y, por tanto, sea una realidad. Muchas gracias, al rector de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN), Ing. Ricardo Poma, por compartir su visión, sus cruciales aportes, su tiempo, su retroalimentación, y, sobre todo, por su confianza en cada miembro del equipo que ha elaborado este documento, el cual persigue motivar y aportar a la reflexión, importante y necesaria, de transformar productivamente nuestro país, aspirando a que este vuelva a brillar a partir de su esencia, que, sin duda, es su gente.

Asimismo, se desea realizar un reconocimiento y agradecimiento especial por su iniciativa, sus ideas, su apoyo, su tiempo y su retroalimentación recibidas en la inspiración, concepción e inicio de la elaboración de este documento al rector emérito de la Universidad Dr. José Matías Delgado (UJMD), Dr. David Escobar Galindo, así como a su directora de Proyección Social, Lic. Sandra de Barraza.

Finalmente, se destaca y agradece la lectura crítica de este documento, así como sus comentarios, al doctor Carlos Carcach, al licenciado Francisco Domínguez, a la doctora Yesenia Granillo de Tobar (en su caso, también por la elaboración del recuadro 2), al licenciado Luis Morera, al doctor Manuel Sánchez Masferrer y al doctor Roberto Valdés, quienes no tienen responsabilidad alguna por las opiniones contenidas en el mismo.

Introducción

*¡Dos alas!... ¿Quién tuviera dos alas para el vuelo?
Esta tarde, en la cumbre, casi las he tenido.
Desde aquí veo el mar, tan azul, tan dormido,
que si no fuera un mar, ¡bien sería otro cielo!*

Alfredo Espino

*Por la cal de mis huesos que viene de tus cales,
por tu suelta abundancia, por lo que das y quitas;
por mi casa sembrada en tu pecho valiente,
por mi verso de siempre, que es tierra siempre viva,
¡gracias, mi tierra!*

Claudia Lars

*Tierra de El Salvador madre nuestra
y madre de nuestras raíces más antiguas:
vive para nosotros
los que tenemos el cuerpo rodeado de esperanza (...)*

Roque Dalton

El Salvador se encuentra en un momento de su historia en que es necesario que cada salvadoreña y salvadoreño, desde su lugar de influencia y en la medida de sus posibilidades, ¡hagan patria! Son muchos los retos que nuestro país debe enfrentar hoy en día: la violencia, la migración, el desempleo y la pobreza son algunos de ellos. Pero también son muchas las oportunidades que tiene para salir adelante en el mundo actual; en particular, se trata de un pueblo noble que vive en una democracia cada vez más sólida. Sin embargo, uno de los principales retos para este pueblo es tener un progreso que genere movilidad social: que los hijos logren más de lo que lograron sus padres. Para ello, es necesario tener una visión clara y compartida de qué país se desea y qué sería necesario hacer para alcanzarla.

Distintos ejemplos de otros países que han sido exitosos en la ruta del desarrollo económico y, sobre todo, humano, han tomado decisiones audaces, sin complejos, y han dado continuidad a sus esfuerzos a través del tiempo. Para ello es necesario reconocer que dichos esfuerzos van más allá de un periodo de gobierno: son un tema de Estado. Además, deben monitorearse y, por tanto, modificarse cuando no abonan al objetivo de mejorar el nivel de vida de las personas.

Trayendo a cuenta el título de este libro, *Una propuesta para el progreso de El Salvador. Tareas pendientes para el desarrollo económico*, se presenta una serie de ideas y reflexiones para el desarrollo económico del país. Esta propuesta, que espera poner sobre la mesa la importancia y la urgencia de decidir qué se quiere lograr y cómo se quiere hacer, aspira a dar inicio a esta vital reflexión, para luego comenzar a actuar.

Es generalmente aceptado que toda institución de educación superior crea y comparte conocimiento mediante tres funciones básicas: docencia profesional, investigación académica y extensión universitaria. A través de este esfuerzo, se está ejemplificando la segunda función básica, con un firme propósito de aportar al país desde la academia.

En este libro se presentan tres casos que pueden servir de referencia para El Salvador. De ahí se extraen cinco lecciones, a la luz de las cuales se analiza nuestro país. Posteriormente, se delinean trazos de una propuesta para el país, sin olvidar, entre los muchos retos para ejecutarla, el desafío del capital humano (cantidad, calidad y pertinencia del mismo).

Sobre la base de lo anterior, la propuesta de ideas para el desarrollo económico se divide en dos partes: (i) identificar cuáles son las bases necesarias para crear condiciones de transformación productiva en El Salvador y (ii) sugerir oportunidades de diversificación productiva que se consideran interesantes para el país, a partir de un análisis fundamentado.

Los versos que encabezan este apartado, que pertenecen a tres extraordinarios poetas nacionales, buscan tener presente, por un lado, que El Salvador debe aspirar a reemprender su vuelo, sobre la base de alas que le permitan evolucionar positiva y sostenidamente. Por otro lado, cada uno de los que hemos nacido en este país estamos llamados, de una u

otra forma, a trabajar por él con la esperanza de un mejor mañana; esa es la mejor forma de agradecer y honrar a nuestra tierra.

El Salvador difícilmente se pueda diferenciar del resto del mundo por los recursos con que cuenta. Sin embargo, sí se podría diferenciar de los demás países por lo que pueda llegar a hacer con los recursos que tiene. Volver a brillar a partir de su esencia —su gente (inosotros!)— depende en buena medida de cada uno de nosotros: salvadoreñas y salvadoreños.

Capítulo uno

Tres experiencias de las que El Salvador puede aprender

Un punto de partida bastante similar

La selección de las tres experiencias de las que se considera que El Salvador puede aprender se basa en que, antes de sus avances económicos propios, tenían un punto de partida bastante similar al de nuestro país. En el caso de Corea del Sur, el país había quedado sumamente dañado por la guerra (1950-1953) con su vecino del norte. En el caso de Singapur, este no contaba, ni cuenta, con abundantes recursos naturales en particular; sus dos principales e iniciales piedras angulares para mejorar su nivel de desarrollo fueron su ubicación geográfica y su gente. Un elemento común para transformar productivamente un país y alcanzar un mayor desarrollo es el establecimiento de una visión compartida. El ejemplo más reciente de ello, al punto de establecerse como una estrategia nacional, es el de República Dominicana, que pertenece a esta selección de experiencias.

Asimismo, el punto de partida similar de los casos de referencia se ejemplifica en la situación inicial de dos indicadores básicos, nivel de ingreso y esperanza de vida. Si se toma como punto de partida para comparar el año 1950, se observa como El Salvador tenía un ingreso por habitante¹ igual a US\$ 3440, mientras que su esperanza de vida era igual a 44.7 años. Dicho ingreso por habitante era mayor que el de Corea del Sur y República Dominicana (cuya esperanza de vida era bastante similar para los dos: entre los 43 y 48 años). Además, este representaba el 68 % del ingreso por habitante de Singapur, que tenía una esperanza de vida cercana a los 59 años. La información para dichos países y El Salvador en 1950 está en la tabla 1.

^{1/} PIB per cápita ajustado por paridad de poder de compra (PIB pc ajustado por PPC): da una idea aproximada del nivel de ingreso por habitante en un país.

Tabla 1

Indicadores de ingreso y esperanza de vida, año 1950

1950	Ingreso (PIB pc PPC, US\$)	Esperanza de vida (años)
Singapur	5030	58.8
Corea del Sur	793	43.5
República Dominicana	2060	48.2
El Salvador	3440	44.7

Fuente: Gapminder (www.gapminder.org).**Tabla 2**

Indicadores de ingreso y esperanza de vida, año 2018

2018	Ingreso (PIB pc PPC, US\$)	Esperanza de vida (años)
Singapur	83,900	84
Corea del Sur	36,800	81.3
República Dominicana	15,200	76.1
El Salvador	8290	75.8

Fuente: Gapminder (www.gapminder.org).

Sin embargo, al 2018, el contraste es sumamente llamativo: El Salvador tiene una esperanza de vida similar a la de República Dominicana, pero inferior a la de Corea del Sur y Singapur. Adicionalmente, es más notorio aún que, hoy en día, el ingreso por habitante de El Salvador equivale al 22 % del de Corea del Sur y solo al 10 % del de Singapur (por otra parte, es inferior al de República Dominicana), como se muestra en la tabla 2.

Un elemento común para transformar productivamente un país y alcanzar un mayor desarrollo es el establecimiento de una visión compartida.

Dados los distintos retos que enfrenta un país en materia de desarrollo productivo, y sobre todo humano, vale la pena mirar el mundo para conocer acerca del progreso o no de otros países. Esto no con el propósito de trasladar modelos, sino de identificar elementos

comunes a casos de transformación económica exitosa, gracias a los cuales se elevó su nivel de desarrollo económico. Es importante reconocer que los contextos, las situaciones y las realidades económicas, políticas y sociales son particulares a cada país, pero a pesar de ello, hay similitudes que pueden servir de referencia y ser tomadas en cuenta al momento de decidir qué camino seguir en pos de un mayor desarrollo humano.

Un consejo que se recibe muchas veces a lo largo de la vida es aprender de experiencias ajenas. Quien fuera conocida como la primera dama del mundo por sus aportes en temas de derechos humanos, Eleanor Roosevelt, escribió que se debe “aprender de los errores de los demás. Una persona no puede vivir lo suficiente como para cometerlos todos por sí misma [y así, aprender de ellos]”.

Este primer capítulo consiste en un breve resumen de qué se ha hecho en otros países para transformarse productivamente, y con ello, mejorar el nivel de vida de las personas. Como se ha indicado ya, se han seleccionado tres casos para tomarlos como referencia y comentar brevemente lo que hicieron: dos países del sudeste asiático, cuyo nivel de ingreso por habitante a inicios del siglo XIX, e incluso a mediados del siglo XX, era bastante cercano al de El Salvador: Singapur y Corea del Sur. Sin embargo, con el paso del tiempo, en una generación o menos, se transformaron y se convirtieron en países totalmente diferentes.

Además, se resume un caso reciente de la región, que inició un proceso para realizar un viaje de transformación en el año 2006 y ha logrado consensuar una visión, así como compromisos para alcanzarla. Su finalidad es implementar y monitorear una estrategia nacional de desarrollo en pos de dicha visión, luego de haberla acordado, para el año 2030: República Dominicana.

Caso 1: ¡Hacer de Singapur un lugar diferente! Una historia de superación económica no solo regional, sino mundial

“Edificar una nación no es lo mismo que edificar una ciudad: una ciudad se hace con planos y estructuras de concreto, mientras que una nación se forja con personas unidas para trabajar juntas en pos de un futuro brillante para todos”.

Siong Guan Lim (2014) citando a Lee Kuan Yew en *El líder, el maestro y tú*.

Bajo el liderazgo de Lee Kuan Yew (primer ministro entre 1959 y 1990), Singapur tuvo una visión clara, así como un enfoque práctico para transformarse de un país de tercer mundo a uno de primer mundo. Parte de esa visión era que Singapur, por su tamaño, fuera una ciudad-jardín. Más allá de los árboles y las flores, Lee Kuan Yew consideraba que un jardín bien mantenido era reflejo de un esfuerzo diario de sus ciudadanos y demostraría a los extranjeros la habilidad de los singapurenses de organizarse y ser sistemáticos.

Adicionalmente a dicha visión, al hacer un esfuerzo de identificar los principales elementos que ayudan a explicar el éxito económico de Singapur, se puede apreciar una economía orientada hacia afuera aprovechando su ubicación geográfica (que, junto con su población, eran prácticamente sus únicos dos activos naturales). Es decir, su crecimiento estaba liderado por las exportaciones, así como por la atracción de inversión extranjera y tecnología.

Igualmente, es importante para explicar su progreso un sistema educativo exigente² (enfocado en cobertura, pertinencia³ y calidad), una alta tasa de ahorro y la conciencia sobre el uso prudente de los recursos disponibles, su gente trabajadora (y voluntariosa para aprender nuevas tareas) y el rol clave del gobierno en determinadas industrias y sectores⁴, sobre todo donde los privados no se animaban a ingresar.

Para explicar el progreso de Singapur es importante tener en cuenta su sistema educativo exigente, una alta tasa de ahorro y la conciencia sobre uso prudente de los recursos disponibles.

Por otra parte, en Singapur, como en muchos países en desarrollo, la definición del problema principal era sencilla. En palabras de Lee Kuan Yew: “[para] una isla de 224 millas cua-

2/ Una política básica en Singapur era maximizar el potencial de sus ciudadanos para que pudieran contribuir a su propia mejora y a la de su país.

3/ Lee Kuan Yew dijo: “Si queremos modernizarnos e industrializarnos, debemos ser bilingües” (Le Blanc, 2008; traducción propia).

4/ A la hora de que el gobierno realizaba apuestas verticales en industrias específicas, buscaba industrias que hicieran el mejor uso posible de los conocimientos y las habilidades de los singapurenses, industrias que tuvieran las mayores posibilidades de expansión inmediata de su mercado e industrias basadas en aprovechar su posición geográfica en el sudeste asiático.

dradas y 2 millones de personas, la pregunta era cómo ganarse la vida, cómo sobrevivir. No era un problema teórico de la economía del desarrollo. Era algo de vida o muerte para dos millones de personas” (Kwang Han, Fernandez y Tan, 2015; traducción propia). Para resolver este problema, en parte, siempre se tuvo apertura al ingreso de personas, firmas o recursos del extranjero, pues se reconocía necesario atraer conocimientos y capital del exterior que permitiesen el desarrollo en su interior. Hoy en día, dada la cantidad de extranjeros y empresas multinacionales presentes en Singapur, este es un país realmente global⁵.

Singapur estuvo abierto al ingreso de personas, firmas o recursos del extranjero, pues se reconocía necesario atraer conocimientos y capital del exterior que permitiesen el desarrollo en su interior.

Asimismo, la dirección clara y el liderazgo sin complejos del gobierno⁶ buscaba desarrollar industrias intensivas en mano de obra calificada y en exportaciones cuyos precios no fueran tan cambiantes (maquinarias, equipos, etc.). De allí que era vital una fuerza de trabajo educada y entrenada, capaz de aprender a aprender y que se esforzase por mejorar su condición propia. Lee Kuan Yew indicaba que: “En conferencias internacionales se explica el uso de ciencia y tecnología en la industria, pero poco se habla de sudar y engrasarse. Eso fue lo que hizo a Singapur funcionar: la gente trabaja” (Kwang Han, Fernandez y Tan, 2015).

Una lección importante del éxito de Singapur es no intentar caminar o transformar una realidad de la nada, sino sobre la base de las experiencias de otros. Por ello, la experiencia de Singapur se considera una historia de superación económica exitosa no solo regional,

5/ De acuerdo con el índice de vinculación/conexión global de DHL de 2018, Singapur se ubicó en la posición 2 de un total de 169 países (Corea del Sur en la posición 16, República Dominicana en la 105 y El Salvador en la 125) (Altman, Ghemawat y Bastian, 2019).

6/ Se considera que el principal instrumento para impulsar el desarrollo económico fue el denominado Consejo de Desarrollo Económico. Este era un organismo del gobierno no político que complementaba sus esfuerzos con el plan de desarrollo del Estado. Este Consejo era una agencia semiautónoma dentro del Ministerio de Hacienda, que tenía amplios poderes en la adquisición de préstamos para desarrollar empresas, proveer asistencia técnica y facilitar las relaciones entre empresas pioneras y el gobierno.

7/ Singapur se caracteriza también por la cooperación cercana entre empleadores y trabajadores.

sino mundial, que debe servir de referencia para cualquier país que aspira a ser de primer mundo.

Caso 2: Corea del Sur, de estar destrozada luego de un conflicto militar a ser una de las naciones más desarrolladas del mundo, en menos de una generación

“Una vez terminada la guerra en 1953, los dos países [Corea del Norte y Corea del Sur] estaban destrozados y con unos niveles de riqueza comparables a los de los países más pobres de África. [...] El día 15 de septiembre del año 2000, las dos Coreas participaron conjuntamente en el desfile inaugural de los Juegos Olímpicos de Sidney. La renta per cápita de Corea del Sur era catorce veces superior a la de Corea del Norte”.

Sala i Martin (2002).

Corea del Sur es otro caso del sudeste asiático de transformación económica exitosa, con un punto de partida a mediados del siglo XX (1953) bastante desalentador, luego de su guerra con Corea del Norte.

Este caso de éxito, semejante al de Singapur, tiene varias causas. Por una parte, se basó en una economía de mercado, orientada hacia el exterior⁸. En otras palabras, la transformación de Corea del Sur se logró, en parte, por la integración del país con la economía mundial. A su vez, se tuvo claro desde el principio que, luego de las destrucciones dejadas por la guerra, el recurso más valioso de Corea del Sur era su gente, por tanto, había que invertir⁹ decididamente en ella. En ese sentido, la educación y la formación profesional de calidad son necesarias y deben adecuarse a los cambios que demanda el mercado laboral para atender el mercado mundial.

8/ Se destacan en su evolución el papel que juegan los acuerdos comerciales preferenciales o tratados de libre comercio para expandir su comercio externo. Se buscaba estimular exportaciones, así como la diversificación de las mismas y de sus mercados de destino.

9/ En 1967 la inversión en educación era aproximadamente 8 % del PIB.

Asimismo, el gobierno jugó un rol clave en la transformación de Corea del Sur; como señala Sala i Martin (2002):

El gobierno colaboró estrechamente con las empresas privadas para abrir la economía a las inversiones y a la tecnología con el objeto de especializarse en la producción para la exportación. Prácticamente todo lo que producían había sido inventado previamente en Estados Unidos, pero eso importaba poco. Lo importante era que las empresas coreanas conseguían crear ocupación y riqueza a base de producir y exportar a los mercados mundiales.

Por tanto, del caso de Corea del Sur también se destaca que es necesaria la interacción entre los sectores público y privado: debe haber cooperación entre ambos para poder afrontar los crecientes retos de la economía mundial.

El caso coreano también muestra la importancia de la planificación¹⁰ y de la calidad de una burocracia profesional eficiente para proveer servicios e infraestructura al sector privado. En este sentido, también es necesaria la estabilidad económica y política para brindar certidumbre y evitar temores a los agentes en la economía, sobre todo al tomar sus decisiones e invertir.

Gracias al rápido crecimiento económico sostenido, Corea del Sur ilustra claramente la mejora de los niveles de vida de las personas, al haber aumentado de manera significativa el número de familias en la clase media, y al haber reducido la pobreza y la desigualdad, en menos de una generación.

El caso coreano muestra la importancia de la planificación y de la calidad de una burocracia profesional eficiente para proveer servicios e infraestructura al sector privado.

10/ En 1961 surgió un poderoso órgano de planeación: el Comité de Planificación Económica. Este establecía planes quinquenales, incentivos para las empresas (asistencia financiera, tasas de interés bajas, reducción de impuestos, etc.), así como metas que debían cumplirse para gozar de dichos incentivos. Se buscaba inicialmente estimular y producir donde se tenían ventajas comparativas respecto a otros países.

Caso 3: República Dominicana se esfuerza por convertirse en un país mejor

“La puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Desarrollo constituye una oportunidad inédita de avanzar hacia un futuro mejor. Sus propuestas deben ser discutidas y mejoradas por la inteligencia colectiva. Y una vez aprobadas, deben convertirse en un faro de luz que ilumine las aguas por las cuales habremos de transitar en los próximos años. Por encima del escepticismo, abriguemos la certeza de que las cosas pueden ser cada vez mejores. La ruta está definida y los vientos son adecuados. Comencemos a navegar”.

Documento base de la Propuesta de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030 (Ministerio de Economía, s/f).

Durante varios años y con mucho esfuerzo, República Dominicana comenzó a prepararse para realizar un viaje como nación. Entre los preparativos de dicho viaje estaba definir a qué país se deseaba llegar para el año 2030 y cuáles serían las mejores formas de alcanzar dicho destino. Es decir, se ha trabajado arduamente en definir un acuerdo nacional de qué se desea y qué será necesario hacer para lograrlo. Esto se ha definido con independencia del gobierno de turno, evitándose la falta de planificación e improvisación e incluso volviendo al puerto de partida cada cierto tiempo.

Así, en el año 2006, el Congreso Nacional de República Dominicana generó la *Ley de Planificación e Inversión Pública*, que ordenaba el diseño de una estrategia de desarrollo como parte de los instrumentos de planificación del país. Esto era fruto del convencimiento de que era necesario tener una visión de consenso del país, a partir de la cual se armonizaran distintos intereses y esfuerzos para mejorar el bienestar de la gente.

En República Dominicana se ha trabajado arduamente para definir un acuerdo nacional de qué se desea como país y qué será necesario hacer para lograrlo. Esto se ha definido con independencia del gobierno de turno.

Tal cual se manifiesta en el *Documento base de la propuesta de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030* (Ministerio de Economía, s/f), dicha estrategia “debe defi-

nir una imagen-objetivo del país a largo plazo y los principales compromisos que asumen los Poderes del Estado y los actores políticos, económicos y sociales del país, tomando en cuenta su viabilidad social, económica y política”. Asimismo, se establece que esta estrategia de desarrollo “debe ser resultado de un proceso de concertación y (...) aprobada por ley” y esta, además, tiene un papel referencial para todo el quehacer del gobierno.

La apuesta principal en este esfuerzo es que, una vez la END fuese conocida, discutida y perfeccionada por la ciudadanía, esta se convirtiese en un compromiso de la sociedad y tuviese continuidad a través del tiempo. Como también se indica en el documento base de la propuesta:

[Este trabajo] no nace de la nada. Su elaboración se nutrió con numerosos planes sectoriales y territoriales generados a través de distintas administraciones públicas, así como con diagnósticos y propuestas del sector empresarial y laboral, reflexiones de intelectuales y académicos [...]. De igual modo, la elaboración de la END requirió una revisión de las experiencias de más de veinte países o regiones en materia de planificación estratégica (Ministerio de Economía, s/f).

De allí que, para sano orgullo de las dominicanas y los dominicanos, en 2012 se promulgó la *Ley 1-12* (Ministerio de Economía, 2012)¹¹, con la cual “se inició el viaje de transformación hacia un país mejor”. Uno de los muchos méritos de este esfuerzo es que dicha ley contiene la visión de país, los ejes estratégicos, los objetivos generales y específicos, así como las líneas de acción, con indicadores y metas quinquenales que pueden ser monitoreadas¹², y compromisos asumidos por el Estado.

Esta *Ley 1-12* plantea, además, tres pactos nacionales que acompañan a la END: pacto sobre la reforma del sistema educativo, pacto sobre la solución de la crisis del sector eléctrico y

11/ En 2009, el órgano Ejecutivo presentó a la sociedad de la República Dominicana un anteproyecto de ley y el documento base de este esfuerzo. Durante 2010, se desarrolló un amplio proceso de consulta en el que participaron diversos actores.

12/ La *Ley 1-12* creó un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, el cual forma parte del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Este sistema es regido por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el cual también coordina el seguimiento y la revisión de la END, junto con el Consejo Económico y Social (compuesto por representantes de los sectores empresarial, sindical y social).

pacto sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. En suma, se persigue que todas las fuerzas del país tengan presente y claro el rumbo y los compromisos acordados para llegar al destino deseado: un país transformado para bien de toda la población.

Ante tanto trabajo, sacrificio e información, se ha logrado generar una visión compartida de lo que no se puede dejar de hacer en ese país. Así, cada habitante de República Dominicana sabe que, en este viaje ya iniciado, no es negociable que anualmente la economía

Tabla 3
Comparación de las experiencias de referencia

Corea del Sur	
Una visión compartida	Presidente coreano Park en 1976: “Ahora que hemos alcanzado al Norte [Corea del Norte] deberemos alcanzar a los países más avanzados” (Brañas E., 2007). “Economía y pragmatismo son elementos importantes en la realidad sur-coreana” (Brañas E., 2007).
Progresar es tarea de todos	“Hacer las cosas según lo establecido, cada uno debía contribuir desde su propia posición” (Brañas E., 2007). “Visto desde hoy, la transformación se califica de milagro, pero no lo fue, ya que se basó en el trabajo y la educación, ambos a espaldas de los ciudadanos” (Brañas E., 2007).
Orientación económica	Economía de mercado orientada hacia el exterior.

crezca, que se atraigan diez millones de turistas y que el gasto en educación preuniversitaria equivalga a 4 % del PIB. Lo anterior es un reto significativo, pero todo viaje que vale la pena es retador y, a la vez, motivador no solo para llegar a la meta, sino para aprovechar el recorrido¹³.

En la tabla 3, de manera resumida y como conclusión de este apartado, se comparan algunos aspectos de las tres experiencias recién planteadas.

Singapur	República Dominicana
Visión clara y un enfoque práctico para transformar al país de uno de tercer mundo a uno de primer mundo.	Trabajo arduo para definir un acuerdo nacional de qué se desea y qué será necesario hacer para lograrlo.
Una política básica en Singapur era maximizar el potencial de sus ciudadanos para que estos pudieran contribuir a su propia mejora y a la del país.	La apuesta principal en este esfuerzo es que, una vez la END fuese conocida, discutida y perfeccionada por la ciudadanía, esta se convirtiese en un compromiso de la sociedad y tuviese continuidad a través del tiempo.
Economía orientada hacia afuera aprovechando su ubicación geográfica (su crecimiento estaba liderado por las exportaciones, así como por la atracción de inversión extranjera y tecnología).	“En el caso de una economía pequeña y abierta, un elemento esencial es la capacidad de inserción competitiva en el mercado mundial. Concretamente, el éxito de cualquier esquema de crecimiento en una economía pequeña depende de su capacidad de generar exportaciones y atraer inversión extranjera” (Ministerio de Economía, s/f).

13/ La visión de largo plazo está expresada así: “República Dominicana es un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado social y democrático de derecho y promueve la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia social, que gestiona y aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada y se inserta competitivamente en la economía global” (Ministerio de Economía, s/f).

Tabla 3. (continuación)

Corea del Sur	
Rol del gobierno	El gobierno colaboró estrechamente con las empresas privadas para abrir la economía a las inversiones y a la tecnología con el objeto de especializarse en la producción para la exportación. Fue importante la planificación (Comité de Planificación Económica) y la calidad de una burocracia profesional eficiente para proveer servicios e infraestructura a los privados.
Principales factores que explican el progreso económico	Luego de las destrucciones dejadas por la guerra, el recurso más valioso de Corea del Sur era su gente, por tanto, había que invertir decididamente en ella.

Fuente: Elaboración propia con base en Brañas E. (2007), Ghesquiere (2007), Le Blanc (2008) y Ministerio de Economía (s/f).

Lecciones a partir de las experiencias revisadas

Una pregunta natural ante el progreso significativo de determinados países es: ¿qué hicieron los países que triunfaron (o buscan triunfar) en términos de productividad, competitividad y, por tanto, desarrollo económico? Al revisar las experiencias de tres naciones, dos del sudeste asiático y una de América Latina, es posible tener en cuenta lecciones para El Salvador en su búsqueda por elevar su competitividad y su productividad, con miras a construir un país de oportunidades.

Por un lado, Singapur (617.8 km²) y Corea del Sur (99,720 km²) hicieron tiempo atrás distintas reformas que generaron transformaciones significativas en el nivel de vida de sus

Singapur	República Dominicana
<p>El principal instrumento para el desarrollo económico fue el denominado Consejo de Desarrollo Económico. Este era un organismo del gobierno no político, que complementaba sus esfuerzos con el plan de desarrollo del Estado.</p>	<p>El Congreso Nacional de República Dominicana generó la <i>Ley de Planificación e Inversión Pública</i>, que ordenaba el diseño de una estrategia de desarrollo como parte de los instrumentos de planificación del país. Además, se creó el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, que forma parte del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.</p>
<p>Su sistema educativo exigente (enfocado en cobertura, pertinencia y calidad), alta tasa de ahorro y conciencia sobre el uso prudente de los recursos disponibles, gente trabajadora y el rol clave del gobierno en determinadas industrias y sectores, sobre todo donde los privados no se animaban a ingresar.</p>	<p>Los principales obstáculos en el camino del progreso: “falta de calidad de la gestión estatal, limitaciones en justicia y estado de derecho, baja calidad de la educación, deficiencias en la provisión de servicios de salud, crecimiento insuficiente del empleo decente, deficiencias del sector eléctrico, dualidades del sector productivo (sectores con mayor dinamismo no establecían vínculos con los demás sectores), dificultades para financiamiento de las mipymes, ausencia de ordenamiento territorial y ambiental, ausencia de política migratoria con visión de desarrollo” (Ministerio de Economía, s/f).</p>

habitantes. Por otro lado, el tercer país revisado se ubica en nuestra región y está haciendo esfuerzos de cambios importantes actualmente: República Dominicana (48,310 kms²).

Se puede inferir, a partir de la revisión bibliográfica, que en un momento de su historia, de una u otra forma, estos países tienen en común haber actuado en torno a cuatro interrogantes:

- a. ¿Cómo se encuentra hoy en día el país? (Esto supone estar conscientes de su realidad: fortalezas, debilidades, oportunidades, amenazas).
- b. ¿Cómo quisiéramos que fuera el país? (Aquí es crucial tener una visión clara y comparada de hacia dónde ir¹⁴, en otras palabras, qué país desean los habitantes del mismo).

^{14/} “Determinemos eso que puede y debe ser hecho; y luego, encontraremos el camino”, Abraham Lincoln.

- c. ¿Qué hay que hacer para llevar al país de su situación actual a la situación deseada? (Hay que responder, en este momento, cuáles son las oportunidades y las apuestas del país de las que se derivarán estrategias y líneas de acción; cuáles son los mejores caminos para llegar a ese país que se sueña).
- d. ¿Qué está dispuesto a hacer cada actor en dicho proceso de transformación?

Parece ser una regla común que los países que avanzaron más rápido en mejorar el nivel de vida de sus habitantes se han caracterizado por ser innovadores y creativos. Ahora bien, como señala Andrés Oppenheimer (2014) en *Crear o morir*:

La idea de que la creatividad [y, por tanto, la innovación] es algo relacionado con grandes genios individuales es un gran mito. La realidad es que la creatividad es un proceso social: nuestros más grandes avances vienen de la gente de la que aprendemos, de la gente con la que competimos, y de la gente con la que colaboramos.

A la luz de las experiencias de Singapur, Corea del Sur y República Dominicana, se pueden extraer cinco grandes lecciones comunes, que se presentan a continuación, para responder las cuatro preguntas recién planteadas, las cuales pueden ayudar a definir qué tan rápido y cómo puede avanzar el país hacia donde persigue ir, aprovechando y mejorando los recursos con los que cuenta.

Parece ser una regla común que los países que avanzaron más rápido en mejorar el nivel de vida de sus habitantes se han caracterizado por ser innovadores y creativos.

Lección 1. Importancia del liderazgo público, de una visión de mediano y largo plazo y del compromiso de la sociedad

Se requiere voluntad y liderazgo para conducir un plan de nación, una estrategia de involucramiento y convencimiento de que este será conveniente, así como esfuerzos, colaboración y sacrificios desde la posición propia.

Las experiencias analizadas de los países del sudeste asiático muestran que las capacidades administrativas (burocráticas), los sistemas de justicia imparciales y las políticas claras en

un país son una precondition para el desarrollo. La ausencia de corrupcion¹⁵ es un factor que sin duda favorece el desarrollo de una nacion. Debe primar la meritocracia en el aparato público. En suma, importa, y mucho, la calidad de la gestion pública, así como la calidad del liderazgo para la gestion pública al más alto nivel y la calidad del sistema de justicia para propiciar el progreso sostenido en un país.

Las experiencias analizadas de Singapur y Corea del Sur muestran que las capacidades administrativas, los sistemas de justicia imparciales y las políticas claras en un país son una precondition para el desarrollo.

Además, las experiencias demuestran la importancia de un sistema de planificacion que establezca objetivos y metas, que les dé seguimiento periódico, que evalúe y que oriente o reoriente esfuerzos en funcion de los objetivos compartidos. Esto adquiere especial importancia en la asignacion de recursos (subsidijs, por ejemplo) relacionados con compromisos del sector empresarial, los cuales deben ser sometidos a control permanente para mantenerlos y adecuarlos en casos exitosos de cumplimiento (aquellos que progresan en mejorar sus capacidades para competir globalmente, por ejemplo), o bien suprimirlos oportunamente cuando hay incumplimiento o ya no son necesarios.

Las naciones que han elevado significativamente el nivel de vida de sus habitantes se han caracterizado por tener una vision clara y compartida entre sus autoridades y ciudadanía en general, la cual ha servido para orientar las distintas políticas, estrategias y esfuerzos de país.

Uno de los mejores ejemplos de ello, sin duda, es Singapur. Este país, conocido por diversos analistas como “la ciudad-estado” o, como prefieren llamar los singapurenses a su país, “la ciudad-jardín¹⁶”, se debatía luego de su independencia en torno a si sería capaz de sobrevivir por sí mismo.

15/ Debe ser combatida decidida y visiblemente. Debe haber incentivos correctos para los funcionarios públicos.

16/ Los habitantes de Singapur se caracterizan por un alto sentido de pertenencia a su país. Entre otros objetivos, esta nacion persigue balancear naturaleza con desarrollo, de ahí la aspiracion, que es una realidad, de ser una ciudad-jardín.

A inicios de los setenta, la visión de país a diez años era transformar a Singapur, con una tasa de crecimiento superior al 10 % anual, en un centro regional para servicios. Esto requería mejorar infraestructura, por lo que se hicieron diversos esfuerzos alineados a esta visión y, entre otras acciones, se renovaron puertos, aeropuertos y las telecomunicaciones. Dicha visión se fundamentó en la estabilidad doméstica, basada en una planificación a nivel público y privado, de mediano y largo plazo.

Así, si un país no cuenta con capacidades, habilidades, capital y tecnología suficientes para crecer, estos deben venir del extranjero (ser atraídas) o bien, si las condiciones del país lo permiten, desarrollarlas (estando conscientes de que esto puede tomar mucho tiempo). Sin embargo, para propiciar un clima que atraiga inversión extranjera y motive inversión doméstica, es una condición necesaria, pero no suficiente, que exista estabilidad y certidumbre, en la medida de lo posible, para poder pensar en proyectos que vayan más allá del corto plazo.

En este sentido, es de mucha importancia la estabilidad económica, política, laboral y social en un país, ya que genera confianza y certidumbre, y permite pensar en términos de mediano y largo plazo.

Finalmente, una vez se tiene claro y decidido qué y cómo se hará, será responsabilidad de todos los habitantes hacerlo realidad, generándose un compromiso nacional en torno a dicho anhelo: lo que se decida hacer debe ser un compromiso para todos.

Si un país no cuenta con capacidades, habilidades, capital y tecnología suficientes para crecer, estos deben venir del extranjero o bien, si las condiciones del país lo permiten, ser desarrolladas internamente.

Lección 2. Aprovechamiento del recurso natural más importante: la gente

Singapur y Corea del Sur, cuyo nivel de desarrollo económico a la fecha es impresionante, sobre todo por haberlo elevado de forma significativa en medio siglo, al inicio solo contaban con dos recursos naturales realmente importantes: su ubicación geográfica y su gente. Claramente la ubicación geográfica por sí misma no garantiza nada, pero la trabajaron para aprovechar las oportunidades de su entorno.

Su otro activo natural era su gente, por lo que fue necesario maximizar su potencial para mejorar su propio nivel de vida y contribuir positivamente con el país. Se deben aprovechar y potenciar los recursos que se tienen, siendo conscientes de sus oportunidades y limitaciones. Sin otros recursos naturales, el desarrollo de la gente debe tener la máxima prioridad. La gente no solo debe trabajar duro (transpiración), sino que debe ser talento entrenado, que aprenda rápido e innove (inspiración).

Esta máxima prioridad debe verse reflejada en los recursos que se asignan a nivel de presupuesto del gobierno, y a la forma de uso de los mismos, apostando decisivamente por la gente y su nivel de capital humano, ampliando cobertura y mejorando la calidad educativa del país¹⁷.

La gente no solo debe trabajar duro (transpiración), sino que debe ser talento entrenado, que aprenda rápido e innove (inspiración).

Se debe tener claridad de que la educación es la tarea más importante para el país, es la piedra angular de la convivencia social, de la economía, del bienestar de una sociedad. En definitiva, los grandes cambios en una sociedad comienzan con la educación. Por ello, es importante llegar a consensos en cuanto a qué hacer para aumentar su cobertura y mejorarla, en términos de calidad y pertinencia.

Lección 3. Reconocimiento de la necesidad de realizar cambios y diseñar estrategias, manteniendo las buenas prácticas a través del tiempo para concretar la visión de país

Los países exitosos del sudeste asiático no contaban con prácticamente ningún recurso natural y enfrentaban problemas similares a los de El Salvador (bajo crecimiento, alto desempleo o subempleo, significativo crecimiento poblacional, etc.). Por ello, fue necesario observar objetivamente la situación que vivían, examinando con qué se contaba para hacerle

^{17/} Nelson Mandela señaló que: “La educación es el arma más poderosa que podemos usar para cambiar el mundo”. Además, expresó: “La educación permite que la hija de un campesino pueda ser médico, que el hijo de un minero pueda ser el gerente general de una mina, que el hijo de un agricultor pueda ser el presidente de una nación importante. Lo que importa es lo que hacemos, no lo que tenemos, ya que lo que nos fue dado no hace la diferencia entre una persona y otra”.

frente. En otras palabras, el diagnóstico de la situación que vive un país es importante. En dicho diagnóstico debe revisarse el modelo de desarrollo del país y su estructura productiva.

Cada país, a lo largo de su historia, ha llevado a cabo iniciativas consideradas claves para mejorar su nivel de desarrollo. En los casos exitosos del sudeste asiático, continuidad, consistencia y perseverancia en las medidas que se toman a través del tiempo con una visión de país, independiente del gobierno de turno, es una característica distintiva: una gota de agua difícilmente perforará una roca; pero gotas de agua, en puntos específicos, con tiempo, paciencia y constancia, no por su fuerza, sí la perforarán.

Esto es algo que ha hecho falta en El Salvador y en otros países en donde con frecuencia, durante cada periodo gubernamental, las medidas y hasta el rumbo, cambian. República Dominicana está haciendo el esfuerzo de abandonar esta práctica de manera explícita, en parte, a través del cumplimiento de una ley y el monitoreo de metas e indicadores establecidos en la misma.

Lección 4. La prioridad del crecimiento económico sostenible y sustentable orientado hacia afuera

Para que un país mejore el nivel de vida de sus ciudadanos es fundamental que crezca de manera sostenida en el tiempo, sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Por ello, debe identificarse qué impide que un país crezca, para soltar sus amarres y que pueda brillar por su desempeño económico. Para lograr esto, deben plantearse metas claras de crecimiento y periodos en que se harán esfuerzos para crecer, teniendo una visión clara y compartida de qué se quiere alcanzar o llegar a ser. Dicha visión la establecieron en su momento Singapur y Corea del Sur; más recientemente, República Dominicana ha elaborado una estrategia de desarrollo con una nueva y compartida visión de país.

En economía los denominados “milagros” son, en realidad, fruto de grandes esfuerzos que, en cuanto a una estrategia de crecimiento orientada al exterior, se basan en la capacidad de un país de exportar y de adaptar tecnología. Para ampliar la capacidad de exportar es fundamental diversificar las exportaciones y el destino de las mismas, buscando alcanzar estándares de calidad mundial. Por ello, es crítico aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado mundial, buscando cómo insertar competitivamente a un país en la economía global, dado el tamaño limitado del mercado local.

En economía los denominados “milagros” son fruto de grandes esfuerzos que se basan en la capacidad de un país de exportar y de adaptar tecnología.

Lección 5. Importancia de la institucionalidad necesaria y del rol subsidiario del gobierno

No basta con querer llegar a un destino. Para lograrlo, es necesario desarrollar una estrategia en que todos los actores estén comprometidos, ya sea a través de una ley (como en República Dominicana) o bien a través de una entidad no política (como el Consejo de Desarrollo Económico de Singapur o el Comité de Planificación Económica de Corea del Sur). Se deben diseñar e implementar indicadores para dar seguimiento a compromisos en distintos aspectos sociales y económicos. Por ello, es clave crear la institucionalidad necesaria para llevar a cabo los cambios y dar seguimiento a los mismos; se requiere de instrumentos que generen consensos; asimismo, es crucial evitar la improvisación y la falta de coordinación del gobierno.

Por otra parte, aquellas actividades que son rentables privadamente deben realizarlas los privados (si fuese necesario, con regulación, en caso de que se afecte el bienestar de la sociedad). Pero aquellas actividades que tienen rentabilidad social, más no privada, debe llevarlas a cabo el gobierno por sí mismo o a través de socios público-privados (provisión de seguridad ciudadana, infraestructura, acceso a agua y electricidad, servicios sociales, etc.).

En conclusión, salvaguardando las peculiaridades propias de cada país, así como los obstáculos que se enfrentan para progresar, resulta clave tener presentes cinco lecciones en pos del desarrollo económico:

- **Lección 1.** Importancia del liderazgo público, de una visión de mediano y largo plazo y del compromiso de la sociedad.
- **Lección 2.** Aprovechamiento del recurso natural más importante: la gente.
- **Lección 3.** Reconocimiento de la necesidad de realizar cambios y diseñar estrategias, manteniendo las buenas prácticas a través del tiempo para concretar la visión de país.
- **Lección 4.** La prioridad del crecimiento económico sostenible y sustentable orientado hacia afuera.
- **Lección 5.** Importancia de la institucionalidad necesaria y del rol subsidiario del gobierno.

Capítulo dos

Tareas pendientes de El Salvador a la luz de las lecciones internacionales

Las experiencias de progreso revisadas en el capítulo anterior evidencian que el desarrollo económico sustentable no es casual; es necesario tomar decisiones claras para enrumbarse hacia él. Además, alcanzar este desarrollo es un deber y un reto para cada nación, pues es el medio para financiar proyectos de país que pongan el desarrollo humano de su gente como fin primordial y último, sin arriesgar el bienestar de las futuras generaciones.

En este sentido, es fundamental propiciar un crecimiento económico sostenido, y esto requiere de liderazgo y visión de país, estrategias claras y la capacidad de aprovechar las fortalezas y sortear las debilidades. Por ello, es importante tener claridad en identificar cuáles son los obstáculos mayores y específicos de cada país, para luego, pensar, decidir y actuar a fin de superarlos¹⁸.

Lo anterior supone un esfuerzo compartido entre los distintos actores de un país (sector público, privado, sociedad civil y ciudadanía). De allí que sea fundamental tener indicadores clave para monitorear la evolución del avance económico de un país, así como de los elementos que favorecen u obstaculizan el reto de su desarrollo.

¿Qué tan encaminado hacia el desarrollo está El Salvador dadas las lecciones que dejan las experiencias internacionales revisadas? ¿Cuáles pasos ha dado y en cuáles se encuentra rezagado? Este capítulo explora brevemente estas preguntas. De manera particular,

18/ El anexo 1 presenta un resumen de algunas de las principales tendencias globales que pueden resultar pertinentes para la comprensión de los desafíos y oportunidades de un país.

ahonda en determinar qué tanto el país le ha apostado a un desarrollo productivo hacia afuera, basado en su principal riqueza que es la gente, y si lo ha hecho de manera equitativa territorialmente.

Como se verá, la evidencia indica que el país no ha ido por el rumbo correcto: su matriz productiva no se ha sofisticado como debería y ha retrocedido en su competitividad; hay brechas educativas y de formación que vuelven poco productiva a la población; y el territorio se encuentra, a pesar de ser pequeño, desarrollado de manera muy desigual. A esto se suma la ausencia de otro factor crítico para el desarrollo y la competitividad como es el debilitamiento de la institucionalidad, debido a la situación de violencia y a la corrupción.

La matriz productiva de El Salvador no se ha sofisticado como debería y ha retrocedido en su competitividad.

Tarea pendiente 1: Elevar la competitividad y el crecimiento económico

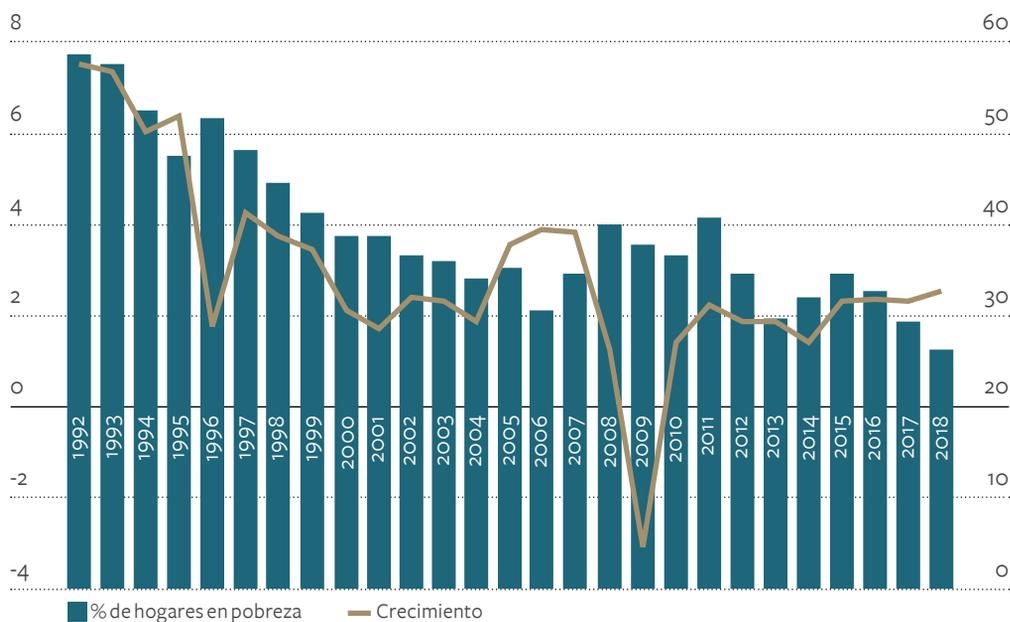
El crecimiento económico de El Salvador y la evolución de la pobreza entre 1992 y 2018 pueden observarse en el gráfico 1. El período reciente de mayor crecimiento del país (inicio de los años noventa) coincide con una notable reducción del porcentaje de hogares que viven en pobreza, pasando de casi 60 % en 1992 a 38.8 % para el año 2000. Cabe recordar que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para el logro de mayores niveles de bienestar, por lo que difícilmente podrán verse caídas sustanciales de los niveles de pobreza en un escenario de estancamiento económico, como el observado en los últimos años.

El crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para el logro de mayores niveles de bienestar.

El pobre crecimiento a lo largo de este periodo parece indicar que no ha habido condiciones para que los diferentes actores nacionales —el gobierno, los empresarios y la sociedad civil—, hayan colaborado en generar mejores políticas y resultados, guiados por una visión clara y sostenidos en la fortaleza de las instituciones. Esta idea la confirman diversos

Gráfico 1

Crecimiento del PIB real (variación del producto interno bruto real) y pobreza en El Salvador, 1992-2018



Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Banco Central de Reserva.

estudios que han intentado responder a la pregunta de por qué El Salvador no ha logrado crecer como debería (ver tabla 5).

Una posible causa del crecimiento que ha exhibido El Salvador en la última década es la reducción de su nivel de competitividad, lo cual se evidencia sobre todo al comparar con los países vecinos de la región. Un instrumento interesante para valorar esta afirmación es el índice de competitividad global (ICG) que se presenta en el *Reporte global de competitividad* (GCR), elaborado anualmente por el Foro Económico Mundial (WEF) para medir el desempeño de más de 130 países, entre ellos El Salvador. Son doce los subíndices que afectan el nivel de competitividad¹⁹: instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, eficiencia en el mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, disponibilidad tecnológica, tamaño

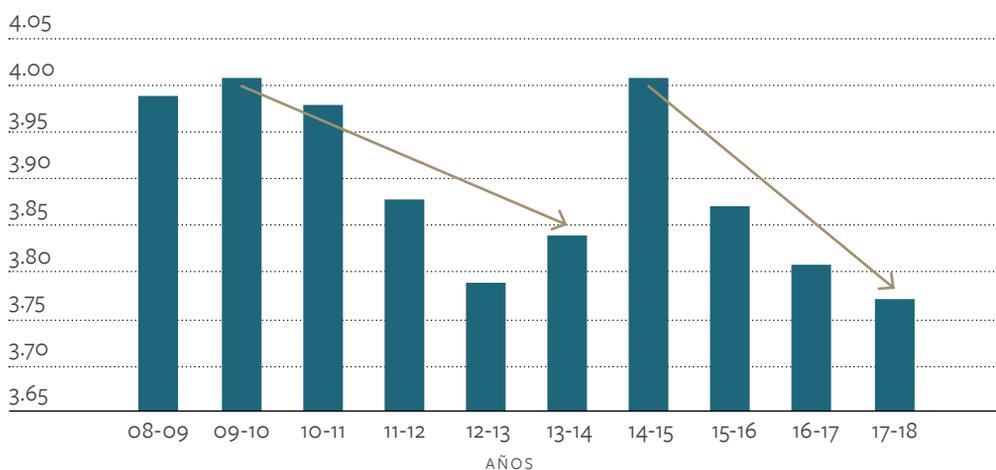
¹⁹/ Ver anexo 2.

del mercado, sofisticación empresarial e innovación. Se define la competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de una economía, el cual a su vez establece el nivel de prosperidad que la misma puede alcanzar.

En el caso de El Salvador, el ICG, al igual que el crecimiento, no ha evolucionado positivamente. Al observar el periodo 2008-2018²⁰, en general, se presenta una tendencia a la baja en la competitividad del país, con excepción del 2014-2015 en que se presenta una momentánea mejoría (ver gráfico 2).

Gráfico 2

Evolución del índice de competitividad global para El Salvador, 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes globales de competitividad (Porter y Schwab, 2008; Schwab, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017).

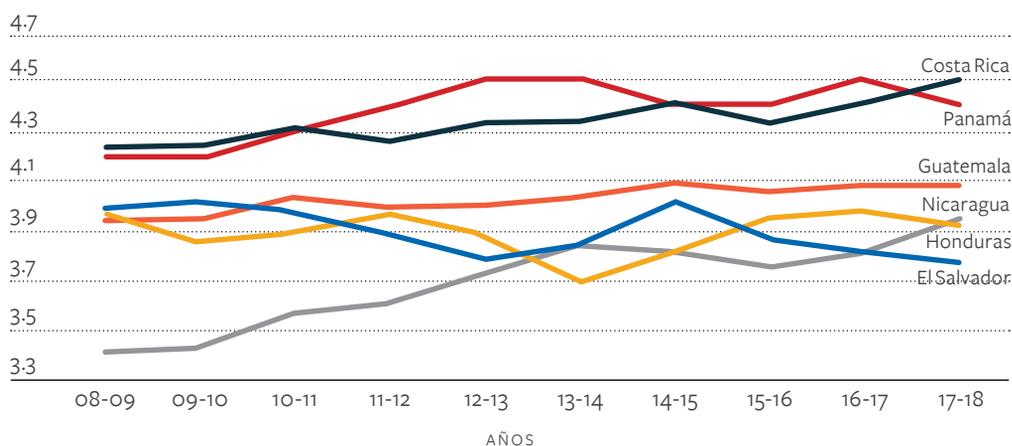
De los 12 componentes del ICG, solamente crecieron en puntaje en 2017-2018, respecto de 2008-2009, los de infraestructura, educación superior y capacitación, disponibilidad tecnológica y tamaño del mercado. Sin embargo, cada uno de dichos subíndices retrocedió a nivel de *ranking*.

20/ Desde el año 2008, el ICG se compone de 12 subíndices. Anteriormente se elaboraba con 9 subíndices. Se escogió el periodo 2008-2018 para tener similitud de comparación en sus subíndices. El valor de cada índice o subíndice posible más bajo (peor) es 1, mientras que el más alto (mejor) es 7.

El gráfico 3 muestra que El Salvador ha registrado una caída en su ICG al compararlo en 2008-2009 con su valor en 2017-2018. Con excepción de Honduras, cuyo ICG ha experimentado leves cambios, el resto de los países de la región registraron aumentos en competitividad. Además, en 2017-2018, la competitividad de El Salvador fue la más baja de la región.

Gráfico 3

Evolución del índice de competitividad global para países de la región, 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes globales de competitividad (Porter y Schwab, 2008; Schwab, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017).

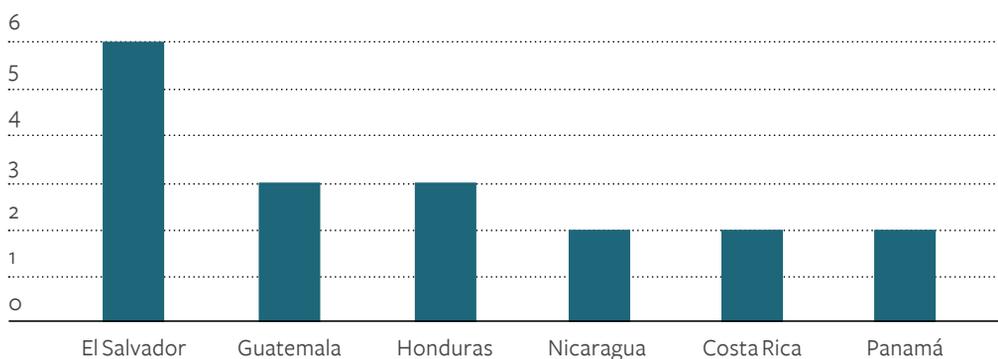
El retroceso del país se puede apreciar de dos maneras. Primero, como se puede observar en el gráfico 4, El Salvador es el país de la región que tuvo mayor número de subíndices de competitividad con un puntaje menor en 2017-2018 que los obtenidos en 2008-2009, lo cual, naturalmente, vuelve más complicado estimular el crecimiento económico para elevar el desarrollo del país. Es decir, que, en términos de competitividad, El Salvador ha retrocedido en la última década.

Segundo, al contrastar el período 2008-2009 con 2017-2018, El Salvador retrocedió en todos los pilares del ICG a nivel de posición relativa o *ranking* (ver gráfico 5). Cabe mencionar que en el 50 % de los pilares del ICG, El Salvador descendió tanto en puntaje como en posición relativa (*ranking*), siendo, además, el país de la región con más pobre desempeño

comparativo entre dichos periodos de tiempo en el ICG. En contraste, los países que más progresaron a nivel de puntaje o de posición relativa entre 2008-2009 y 2017-2018 fueron Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

Gráfico 4

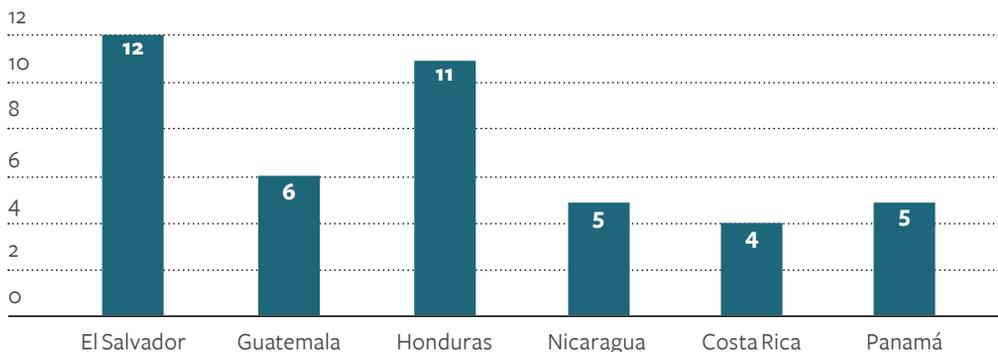
Número de subíndices de competitividad por país de la región con puntaje menor en 2017-2018 que en 2008-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes globales de competitividad (Porter y Schwab, 2008; Schwab, 2017).

Gráfico 5

Número de subíndices de competitividad por país de la región con *ranking* menor en 2017-2018 que en 2008-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes globales de competitividad (Porter y Schwab, 2008; Schwab, 2017).

Finalmente, el *Reporte global de competitividad* indica que 4 de los 6 factores que se perciben más problemáticos para hacer negocios en El Salvador, al comparar 2008-2009 con 2017-2018, se han mantenido presentes a través del tiempo, aunque cambian en grado de importancia: crimen y robo, corrupción, burocracia estatal y políticas inestables.

Tabla 4

Los seis factores más problemáticos para hacer negocios en El Salvador, 2008-2009 versus 2017-2018

Problema n.º	2008-2009	2017-2018
1	Crimen	Crimen y robo
2	Trámites engorrosos	Corrupción
3	Educación de trabajadores	Burocracia estatal
4	Corrupción	Políticas inestables
5	Políticas inestables	Tasas impositivas
6	Acceso a financiamiento	Inestabilidad del gobierno

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes globales de competitividad (Porter y Schwab, 2008; Schwab, 2017).

Se reconoce que el crecimiento económico y las métricas de competitividad no presentan una visión integral del bienestar de una población. De hecho, a partir de la crisis del 2008, se ha desarrollado una literatura que destaca la importancia de migrar hacia sistemas de medición multidimensionales del bienestar de las sociedades²¹. Es así que, con el afán de tener una lectura más completa sobre el progreso del país, desde hace algunos años se ha venido publicando el índice de progreso social (IPS), herramienta desarrollada inicialmente por el profesor Michael Porter de la Universidad de Harvard.

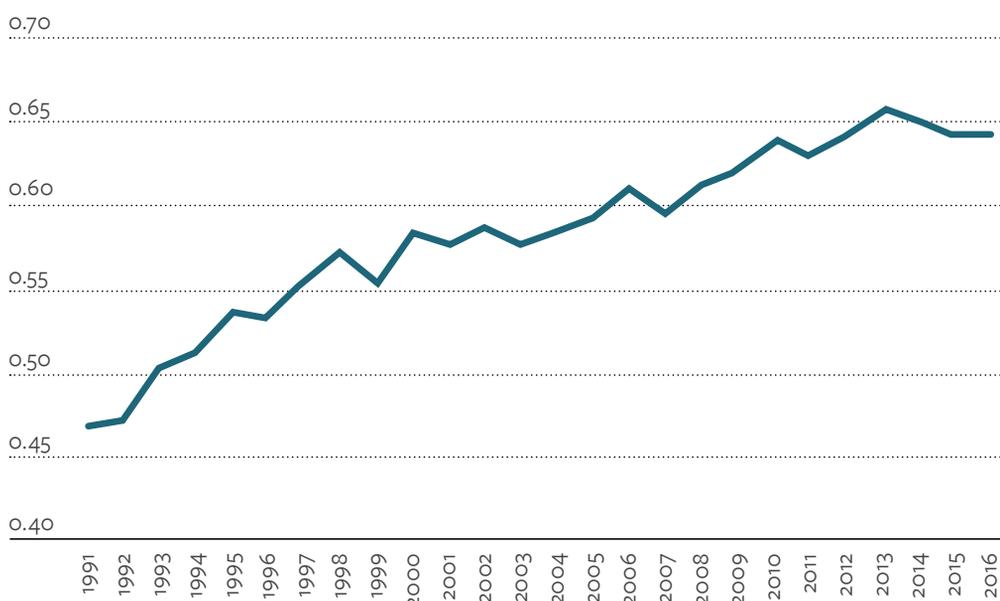
Esta medición internacional valora el desempeño de los países en tres grandes aspectos: satisfacción de necesidades básicas (nutrición y salud, salud y saneamiento, vivienda y seguridad); los fundamentos del bienestar (acceso a conocimientos, acceso a información, salud y bienestar, sostenibilidad); y la disponibilidad de oportunidades (derechos personales,

^{21/} Al respecto, se recomienda ver el documento de *Commission on Growth and Development* (2008).

libertad personal, tolerancia e inclusión, acceso a la educación). Un análisis para El Salvador en los últimos 25 años, después de la firma de la paz, da cuenta de un avance importante en el índice, cuyo valor era de 0.47 en 1992 y que alcanzó el valor de 0.64 en 2016 (ver gráfico 6).

Gráfico 6

Evolución del índice de progreso social en El Salvador, 1991-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IPS (Centro de Progreso Social y Fundación Poma, s/f).

Después de la firma de la paz en 1992, hubo un avance importante en el índice de progreso social en El Salvador.

El aumento del IPS se explica en gran medida por el dinamismo inyectado por las inversiones para la recuperación de la posguerra, que incluyeron inversiones en servicios básicos y educación, además de un marco legal renovado que garantizó algunas libertades básicas. Estas reformas se van agotando y no se profundizaron; algunos indicadores siguen mejorando, pero el deterioro de otros, debido a la violencia, hacen que el progreso social en el país no tenga un horizonte de sostenibilidad.

De hecho, a pesar del aumento en términos absolutos del índice hay un cambio en la tendencia que permite reconocer tres momentos: (a) la posguerra entre 1992 y 1999, en la que el IPS sube muy rápidamente y alcanza un valor de 0.57; (b) la consolidación, entre 1999 y 2013, en que el progreso social avanza sostenida, pero lentamente; y (c) el estancamiento, entre 2014 y 2016, en que el progreso social fluctúa y llega hasta 0.66, pero luego regresa al mismo nivel que tenía en 2010, es decir 0.64.

Tabla 5
Comparación de diagnósticos de crecimiento para El Salvador en el siglo XXI

Diagnóstico			
Rodrik y Hausmann, 2005	Monge Naranjey Rodríguez Clare, 2008	Partnership for Growth, 2011	Banco Mundial, 2015
El bajo crecimiento se explica por obstáculos para el surgimiento de nuevos sectores. Los autores enfatizan el relativo escaso número de nuevos productos que entran a la canasta exportadora del país, y lo interpretan como evidencia de escasez de “autodescubrimiento”. Los retornos privados para “autodescubrir” nuevos sectores son bajos y la formulación de una estrategia de transformación productiva no ha sido prioridad.	En contraste con Rodrik y Hausmann, consideran que las limitantes del país son muchas y muy complejas. Consideran que en El Salvador aún persisten trabas para el buen funcionamiento de los mercados, siendo una de las más notables la inseguridad y violencia, que genera un serio problema de apropiación y desconfianza. También argumentan que existe un alto grado de incertidumbre y desconfianza en las instituciones del Estado y sobre las políticas del gobierno.	Este estudio concluyó que dos son las restricciones vinculantes al crecimiento en El Salvador: el crimen y la inseguridad; y la baja productividad del sector transable. Con respecto a la productividad del sector transable, el estudio plantea que “la participación en el producto de los transables ha estado disminuyendo en El Salvador desde 1990, posiblemente como consecuencia de la baja productividad de las empresas salvadoreñas operando en el sector transable.	Identifican una gama de áreas que han venido afectando adversamente el crecimiento económico: educación, crimen y violencia, acceso a financiamiento, infraestructura, capacidad del gobierno y regulación.

Diagnóstico			
Rodrik y Hausmann, 2005	Monge Naranjoy Rodríguez Clare, 2008	Partnership for Growth, 2011	Banco Mundial, 2015
	<p>El Salvador está aún muy lejos de integrarse efectivamente a los mercados mundiales de conocimientos, tecnología e ideas.</p> <p>Enfatizan que la formación de destrezas y habilidades en la fuerza laboral es sumamente débil, y que la incapacidad del país para formar ciertos tipos de trabajadores no contribuye a la expansión de algunos sectores o al surgimiento de otros.</p> <p>Concluyen que: “las principales debilidades de la economía salvadoreña están en dos áreas vastas y complejas: la pasividad y timidez en las instituciones que promueven la productividad a través del avance tecnológico, y la poca capacidad de formación de destrezas y habilidades en la mano de obra”.</p>	<p>La participación de los transables como porcentaje del PIB se ha reducido de 45% a 40% en este período, y consistentemente ha estado entre 5 y 10 puntos porcentuales por debajo del promedio de países de ingreso medio, y de 10 a 15 puntos porcentuales por debajo del promedio de países de ingreso bajo”.</p> <p>En relación con el crimen y la inseguridad, el estudio plantea que este problema actúa como un impuesto adicional en la economía salvadoreña, haciendo más costoso al sector transable salvadoreño competir globalmente.</p>	

Recomendaciones			
Rodrik y Hausmann, 2005	Monge Naranjo y Rodríguez Clare, 2008	Partnership for Growth, 2011	Banco Mundial, 2015
<p>El Salvador debe formular e implementar una estrategia de transformación económica. Se requiere una política (industrial) activa por cuanto los beneficios sociales del autodescubrimiento exceden los beneficios privados.</p> <p>Presentaron una propuesta de diseño institucional para promover el autodescubrimiento de nuevos sectores.</p>	<p>Proponen una estrategia de crecimiento alrededor de la atracción de conocimiento y tecnología que ya está disponible en países desarrollados.</p> <p>Argumentan que a la par de políticas horizontales de apoyo a la productividad (tales como PROESA, FONDEPRO, etc.), el país requiere de un fuerte impulso de políticas “verticales” de apoyo a sectores específicos. Para ello, recomiendan establecer un mecanismo mediante el cual el sector privado, organizado por sectores o clústeres, proponga estrategias para solventar sus problemas específicos, y que el gobierno decida cuáles de dichas iniciativas tienen el compromiso y posibilidades de impacto para ser apoyadas.</p>	<p>Este estudio no tenía como objetivo la identificación de políticas y programas específicos, por lo que se limitó al análisis de las restricciones vinculantes al crecimiento económico.</p>	<p>Concluyen que las prioridades de política para incrementar el crecimiento debiesen ser: (1) reducción del crimen e inseguridad, para aliviar el círculo vicioso de violencia, altos costos, baja productividad, baja inversión y bajo crecimiento; (2) mejora en el acceso y la calidad de la educación; (3) abordaje de la inclusión financiera para ayudar a romper el círculo vicioso de bajo crecimiento, bajo ahorro e inversión; (4) mejorar en el acceso a servicios productivos (energía, conectividad, servicios intensivos en conocimiento); (5) consenso político para construir un gobierno transparente y efectivo.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Rodrik y Hausmann (2005); Monge Naranjo y Rodríguez Clare (2008); Partnership for Growth (2011); Calvo González y López (2015).

Tarea pendiente 2: Mejorar las capacidades de las personas y reducir las brechas territoriales

Las experiencias internacionales analizadas muestran que el desarrollo de un país requiere de las capacidades de las personas para convertirlo en una realidad sostenible. Es fundamental que cualquier apuesta de país asuma el reto de transformar las capacidades reales de los salvadoreños que, a pesar de los avances en educación, siguen teniendo en promedio pocos años de escolaridad (6.8 en promedio nacional según DIGESTYC, 2017); en contraste, aquellos que tienen más educación no reciben los réditos de esta en los mercados laborales por su falta de pertinencia.

Cualquier apuesta de país debe asumir el reto de transformar las capacidades reales de los salvadoreños.

Para ilustrar este punto, la tabla 6 resume la situación educativa para los jóvenes salvadoreños de 15 a 19 años. De este grupo, solo un 50.8 % ha terminado la educación básica a pesar de estar en edad de haberlo hecho. Por otro lado, únicamente el 39.9 % ha terminado la educación media. Las brechas entre las áreas rural y urbana son consi-

Tabla 6

Nivel educativo de los jóvenes de 15 a 19 años, El Salvador, 2017

Nivel educativo terminado	Población por segmento (en % respecto del total)				
	Total	Rural	Urbano	Hombres	Mujeres
No estudió	0.9	1.4	0.5	1.3	0.6
Básica (1-9)	50.8	65.6	37.8	50.8	50.8
Media (10-13)	39.9	29.6	48.9	39.7	40.1
Superior universitario	6.4	2.2	10.0	5.9	6.8
Superior no universitario	2.0	1.2	2.8	2.3	1.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Fundación para la Educación Superior (FES, 2018).

derables: del total de jóvenes urbanos en ese rango de edad, el 48.9 % ha terminado la educación media, mientras que el porcentaje se reduce a 29.6 % en el área rural.

Estos jóvenes no son acogidos por los mercados laborales en las condiciones que se desearía. Al contrario, los salarios promedio que devengan son menores a lo que determina la ley, lo que es un indicador de la informalidad en la que laboran (ver tabla 7).

Tabla 7

Salario promedio según nivel educativo para jóvenes de 15 a 19 años, El Salvador, 2017

Nivel educativo terminado	Salario promedio				
	Total	Rural	Urbano	Hombres	Mujeres
No estudió	\$172.9	\$172.2	\$174.3	\$179.9	\$88.6
Básica (1-9)	\$202.9	\$184.2	\$225.6	\$213.1	\$174.1
Media (10-13)	\$271.6	\$254.3	\$280.2	\$282.6	\$253.5
Superior universitario	\$435.1	\$394.4	\$441.0	\$481.8	\$388.8
Superior no universitario	\$358.6	\$355.1	\$359.6	\$372.5	\$330.1
Total	\$257.0	\$217.2	\$284.5	\$262.9	\$245.4

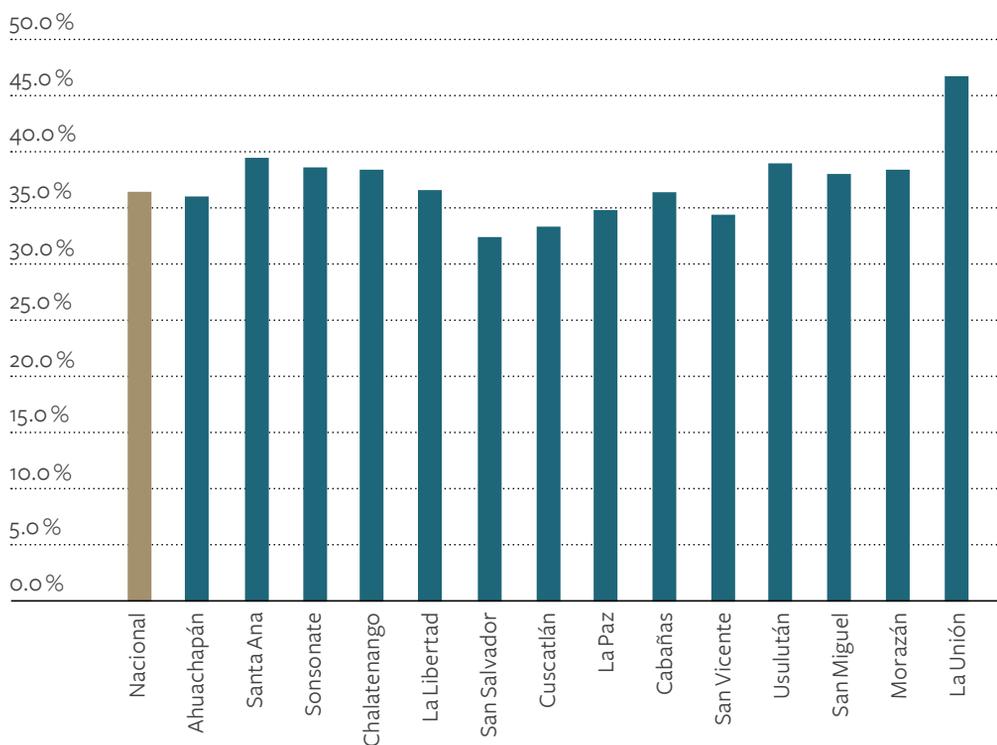
Fuente: Fundación para la Educación Superior (FES, 2018).

Debido a la limitada educación que poseen los jóvenes salvadoreños, un porcentaje importante de ellos trabaja en un sector que requiere más educación de la que el joven posee, lo que se denomina “brecha negativa”. Esto va en detrimento de los sectores productivos que no encuentran las capacidades que requieren en las personas (ver gráfico 7).

No obstante, la calidad y el tipo de educación que los jóvenes reciben también genera dinámicas negativas en los mercados laborales. La falta de pertinencia de la educación resulta en un porcentaje importante de jóvenes que tienen demasiada educación en relación con lo que los sectores requieren (esto se denomina “brecha positiva”). Lo que menos se encuentra en el mercado laboral de los jóvenes de 15 a 19 años es una concordancia entre sus habilidades y las necesidades de los mercados (ver gráfico 8).

Gráfico 7

Brecha negativa por departamento, El Salvador, 2017



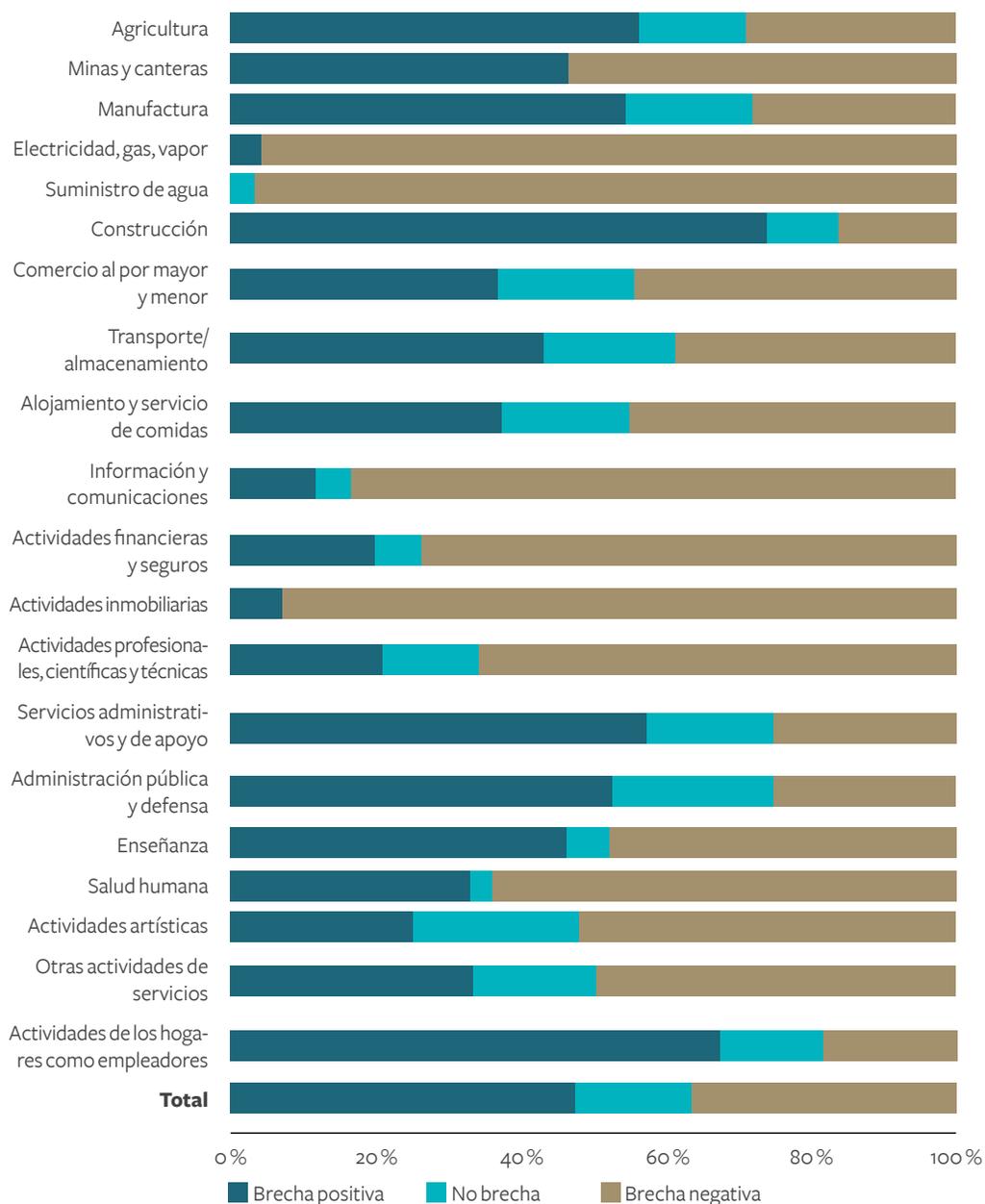
Fuente: Fundación para la Educación Superior (FES, 2018).

Otro desafío que debe tomarse en cuenta al pensar en la estrategia de desarrollo productivo es la desigualdad de desarrollo territorial en el país.

En El Salvador, el desarrollo productivo está concentrado en pocos municipios; esta tendencia se da en todos los sectores, pero es particularmente fuerte en el sector primario (agricultura) y el secundario (industria). El mapa de empresas del sector primario muestra que la mayoría de estas se encuentran en los departamentos de San Salvador, Santa Ana y Sonsonate. Por su parte, la franja norte y el oriente del país carecen de empresas en este sector.

Gráfico 8

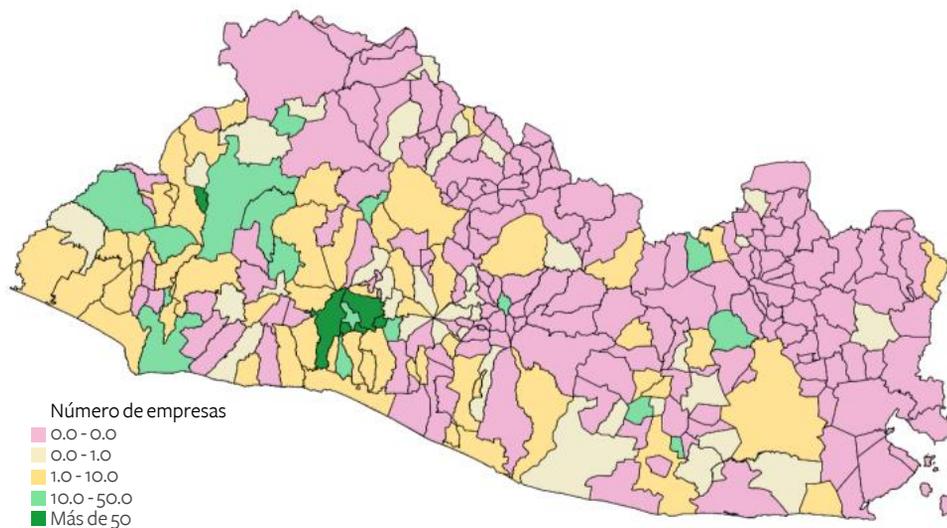
Brechas de calificación según sector económico, El Salvador, 2017



Fuente: Fundación para la Educación Superior (FES, 2018).

Mapa 1

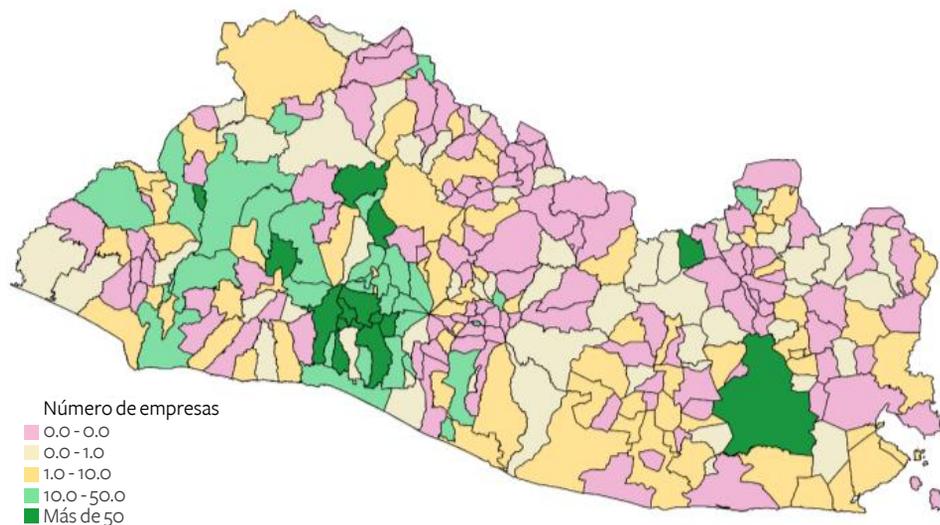
Distribución territorial de empresas en el sector primario (agricultura), 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC (2016).

Mapa 2

Distribución territorial de empresas en el sector secundario (industria), 2016



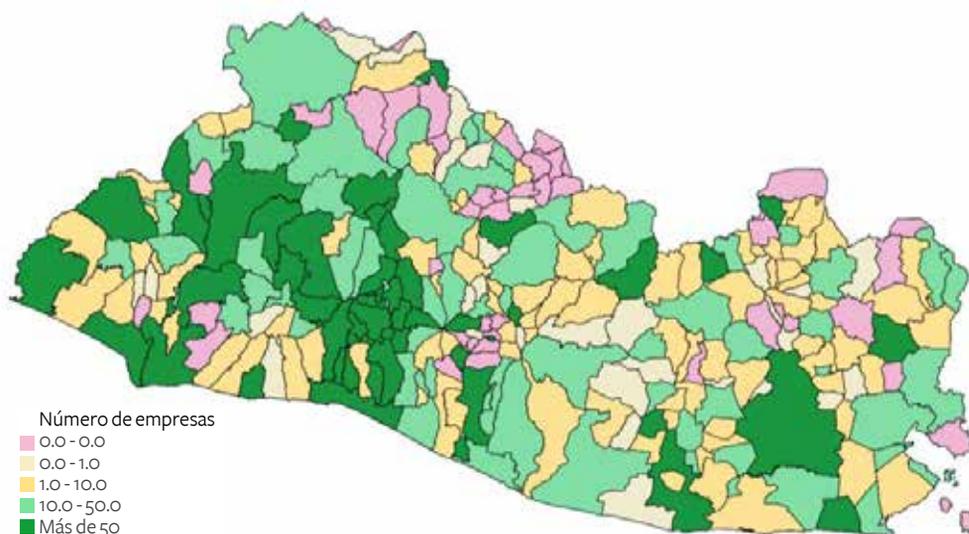
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC (2016).

En el caso del sector secundario, la concentración persiste en los mismos departamentos y se agregan La Paz, La Libertad y San Miguel. Hay una tímida presencia de empresas en las otras zonas del país.

Finalmente, la única excepción a este patrón de concentración se da con el sector servicios. Como lo muestra el mapa 3, las empresas de este sector, en particular los pequeños emprendimientos (como tiendas y ventas de comida) se encuentran repartidos por todo el país.

Mapa 3

Distribución territorial de empresas en el sector terciario (servicios), 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC (2016).

La concentración del tejido productivo limita las oportunidades de desarrollo humano en los territorios. Las juventudes que viven y estudian actualmente en territorios donde el tejido productivo es muy incipiente o incluso inexistente están condenadas al subempleo, al desempleo o a la migración. Es necesario diseñar estrategias económicas que contemplen la descentralización territorial para alcanzar un desarrollo económico que favorezca el desarrollo humano inclusivo y justo.

Tarea pendiente 3: Propiciar una diversificación y sofisticación de la estructura productiva

El comportamiento deficitario de la balanza comercial (ver gráfico 9) es reflejo, casi equivalente, del flujo de remesas internacionales que favorecen altos niveles de consumo privado. Además, la insuficiente inversión nacional e internacional en el país no favorece la capacidad exportadora, que no ha mostrado mayor dinamismo en los últimos años.

Gráfico 9

Exportaciones, importaciones y balanza comercial, 2001-2018
(en miles de US\$)



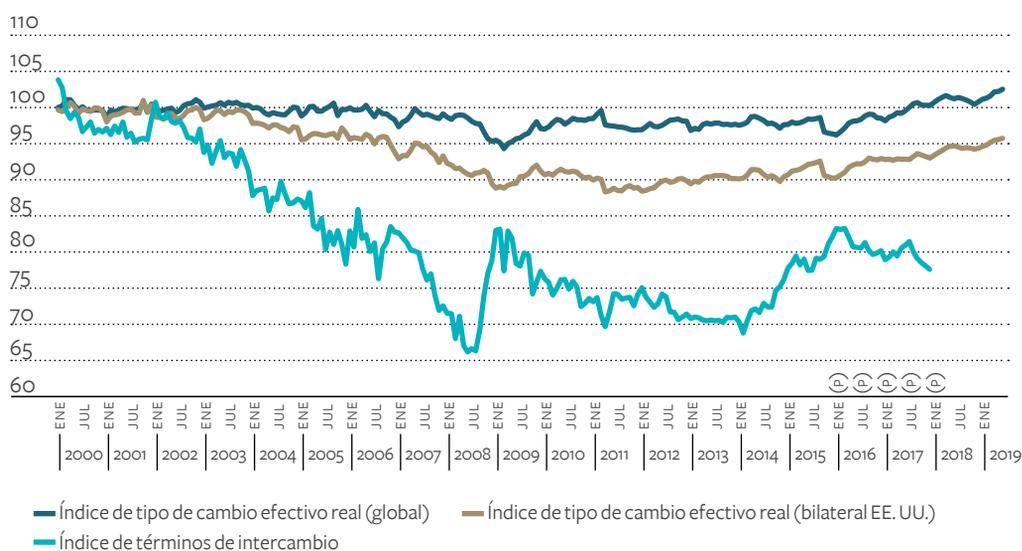
Fuente: Elaboración propia con base de datos de la CEPAL.

El país no ha logrado una sólida estrategia de crecimiento orientado hacia afuera y los fundamentos macroeconómicos de la competitividad son débiles, con un tipo de cambio real que se ha mantenido estable (aunque se ha apreciado moderadamente respecto a los Estados Unidos de América, el principal socio comercial, reduciéndose la competitividad de

El Salvador frente a este país) y un índice de términos de intercambio²² que se ha deteriorado marcadamente en los últimos tres quinquenios (ver gráfico 10).

Gráfico 10

Comportamiento de los índices macroeconómicos de competitividad del comercio internacional de El Salvador, enero 2000-enero 2019



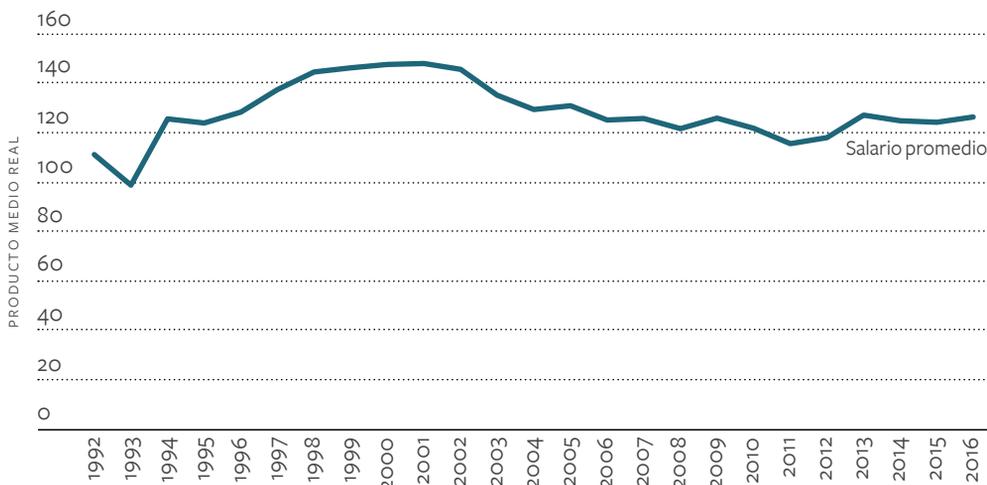
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

El deterioro en este último índice implica que las importaciones de El Salvador han aumentado su precio de forma mucho más acelerada que las exportaciones, lo que indica que el país está especializado en bienes cuyos precios relativos son volátiles y se han deteriorado con el paso del tiempo. Asimismo, se puede observar en el gráfico 11 un leve deterioro de los salarios reales, lo que refleja una pérdida en el poder adquisitivo de las personas desde el 2003 hasta la fecha. Esto implica, en promedio, una disminución en el nivel de bienestar económico de la población.

^{22/} Términos de intercambio es la relación entre el precio de las exportaciones respecto al precio de las importaciones de un país.

Gráfico 11

Estantamiento de los salarios, 1992-2016 (en dólares de 1992)



Fuente: Elaboración propia con la base de datos económica del Banco Central de Reserva.

Frente a este escenario, parece evidente que El Salvador necesita un nuevo rumbo productivo que permita mayores niveles de diversificación y sofisticación, precondiciones para elevar la productividad y la calidad de los empleos.

Durante la última década, se ha desarrollado una interesante línea de investigación que busca, precisamente, identificar las rutas que los países pueden explorar en su camino hacia una diversificación productiva que vaya de la mano con incrementos en los niveles de ingreso.

Hidalgo y Hausmann (2009) plantean que la complejidad económica —entendida como la diversidad de capacidades productivas existente en un país— se relaciona con el nivel de ingreso de dicho país, y que aquellos países con mayor complejidad, en promedio, crecen más. A la vez, estos autores desarrollan la metodología para medir esta complejidad económica mediante el análisis de redes que conectan a cada país con los productos de su canasta exportadora y a cada producto con el conjunto de países que los produce. Este enfoque permite analizar la estructura de dichas redes y estimar así los parámetros (capacidades productivas) que explican su formación.

El Salvador necesita un nuevo rumbo productivo que permita mayores niveles de diversificación y sofisticación, precondiciones para elevar la productividad y la calidad de los empleos.

Esta metodología brinda dos mediciones iniciales muy importantes: la complejidad económica de cada país y la complejidad económica de cada producto, las cuales deben ser interpretadas de esta manera (Hausmann *et al.*, 2013):

Complejidad económica de un país

Diversidad e interrelación de las capacidades productivas y conocimientos que *poseen* las empresas e individuos de un país.

Complejidad económica de un producto

Diversidad e interrelación de las capacidades productivas y conocimientos que *son requeridas* para poder fabricar un producto determinado.

Ambas mediciones se realizan a través de índices de complejidad; por ello es importante tener en cuenta que, cuando se utilizan índices, el fin es realizar comparaciones temporales y entre elementos, y sus valores no deben interpretarse aisladamente. Por ejemplo, si el índice de complejidad de un producto es negativo, no se debe interpretar que dicho producto es negativamente complejo! Más bien significa que las capacidades requeridas para su producción son menos diversas (es decir, menos sofisticadas) que las capacidades requeridas para la producción de otros bienes.

A continuación, se ilustran los conceptos anteriores con datos recientes utilizando dos fuentes alternativas, cuyas diferencias se originan principalmente por el tipo de agrupación usado para cada producto, lo cual influye a la vez en la disponibilidad histórica de información. Sin embargo, los resultados de ambas fuentes son consistentes entre sí y permiten hacer un análisis integral de los datos.

Tabla 8*Ranking* de países según índice de complejidad económica (ICE), 2017**8a. Observatory of Economic Complexity**

<i>Ranking</i>	País	ICE
1	Japón	2.30938
2	Suiza	2.24386
3	Alemania	2.07537
4	Singapur	1.86534
5	Suecia	1.80773
6	Corea del Sur	1.77613
7	EE. UU.	1.75541
...
...
73	El Salvador	-0.336211
...
...
119	Camboya	-1.37692
120	Sudán	-1.45787
121	Madagascar	-1.45882
122	Guinea	-1.51688
123	Bangladesh	-1.71442
124	Nigeria	-1.90268
125	Papúa Nueva Guinea	-2.00821

Fuente: Simoes e Hidalgo (2011).**8b. Atlas of Economic Complexity**

<i>Ranking</i>	País	ICE
1	Japón	2.28
2	Suiza	2.14
3	Corea del Sur	2.05
4	Alemania	2.02
5	Singapur	1.81
6	República Checa	1.79
7	Austria	1.71
...
54	El Salvador	0.14
...
...
...
...
127	Azerbaiyán	-1.46
128	Papúa Nueva Guinea	-1.58
129	Congo	-1.62
130	Nigeria	-1.68
131	Burkina Faso	-1.74
132	Angola	-1.82
133	Guinea	-2.13

Fuente: The Growth Lab at Harvard University.

Tabla 9

Ranking de productos a nivel mundial, según índice de complejidad económica, 2017

9a. Observatory of Economic Complexity

<i>Ranking</i>	Producto	ICE
1	Máquinas de tallar o acabar engranajes, para metal	3.04
2	2-Etil-2-“hidroximetil” propano-1,3-diol “trimetilopropano”	2.758
3	Caucho cloropreno “clorobutadieno”	2.725
...
1393	Turborreactores, turbopropulsores y demás turbinas de gas	0.777
1394	Productos laminados planos de acero inoxidable	0.776
...
5688	Café sin tostar ni descafeinar	-2.554
5689	Cocos	-2.596
...
5703	Cacao en grano	-2.932
...

Fuente: Simoes e Hidalgo (2011).

9b. Atlas of Economic Complexity

<i>Ranking</i>	Producto	ICE
1	Elementos químicos y compuestos químicos, dopados para uso en electrónica	2.26
2	Placas y películas, fotográficas, impresionadas y reveladas, excepto las cinematográficas	2.26
3	Cermet y sus manufacturas	2.22
...
522	Perfumes y aguas de tocador	0.316
523	Calculadoras, cajas registradoras, máquinas de tiquetes, etc.	0.315
...
865	Huevos de ave	-0.526
866	Alambre de aluminio	-0.527
...
1233	Desechos de cacao	-2.65
...

Fuente: The Growth Lab at Harvard University.

Las tablas 8 y 9 muestran una fotografía al 2017 de la complejidad económica en cada país y producto. Sin embargo, este es un proceso continuo y, de hecho, todos los países pueden y aspiran a subir en el *ranking* de complejidad; asimismo, las capacidades requeridas para fabricar un producto se pueden volver de tan fácil acceso que el índice de complejidad de dicho

producto disminuya. Por lo tanto, es importante ver hacia atrás y contemplar el desempeño que El Salvador ha tenido a lo largo del tiempo en su complejidad económica.

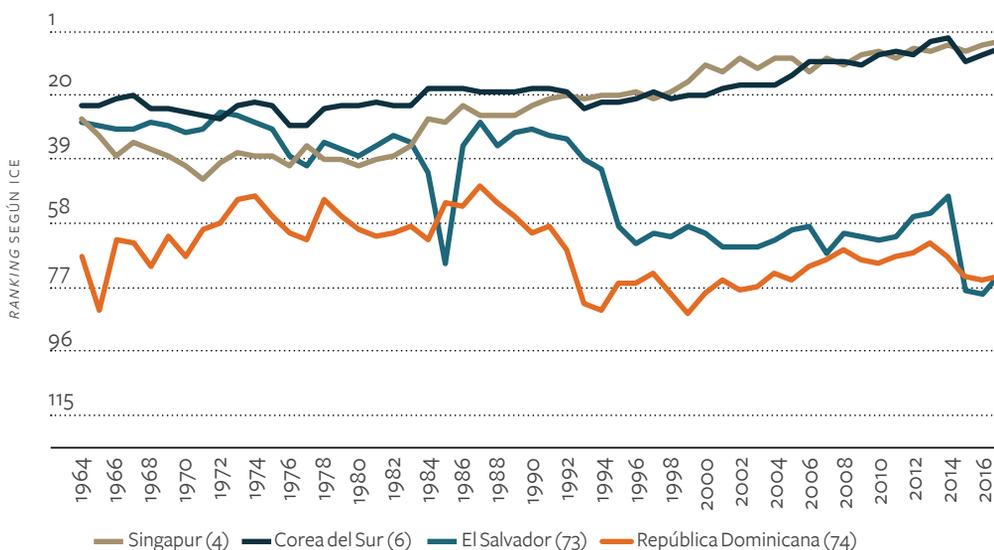
La estructura productiva de El Salvador ha evolucionado hacia sectores industriales intensivos en mano de obra, pero que requieren bajo capital humano, particularmente los textiles y la confección.

El gráfico 12 muestra que El Salvador ocupó en 2017 la posición 73 de un total de 125 países en el índice de complejidad económica (ICE), mientras que en 1964 ocupaba la posición 28 de 93 países. Esto denotaría una pérdida de posicionamiento en términos de complejidad económica en relación con el nivel de complejidad ganado por otras naciones.

Tal es el caso de países como Singapur y Corea del Sur, cuyas economías en 1964 presentaban ICE similares a los de El Salvador, pero en 2017 se han transformado en economías con la mayor sofisticación productiva del mundo.

Gráfico 12

Posición de El Salvador en el índice de complejidad económica, 1964-2017



Fuente: Complejidad económica rankings, The Observatory of Economic Complexity (<https://oec.world/es/rankings/country/eci/>).

Para analizar esta pérdida de posicionamiento, dado que la medición de complejidad está asociada con la canasta exportadora de un país, a continuación se explora la composición histórica de las exportaciones de mercancías para el caso de El Salvador.

Tanto en términos relativos como absolutos, la estructura productiva del país ha evolucionado hacia sectores industriales intensivos en mano de obra, pero que requieren bajo capital humano, particularmente los textiles y la confección. La participación de las exportaciones de café es la que ha presentado una mayor reducción, pasando de representar 40 % del total de exportaciones en 1990 a 2.4 % en 2018. Aun si el país ha diversificado su matriz exportadora en el tiempo, esto no ha significado migrar a la producción de bienes y servicios de alto valor agregado.

Este análisis traslada la atención de la complejidad-país hacia la complejidad-producto, pues si El Salvador tuvo una transición hacia sectores industriales y, a pesar de eso, sufrió una disminución en el *ranking* ICE mundial, quiere decir que la transformación productiva se realizó hacia productos industriales cuyas capacidades y conocimientos (complejidad) son menos diversas (menos sofisticadas) que las de otro tipo de productos. Más importante y urgente es saber si El Salvador está en camino hacia una transformación productiva que le permita crecer más.

Gráfico 13

Canasta de exportaciones de mercancías de El Salvador, 1962-2016
(porcentaje de participación en el total de exportaciones)

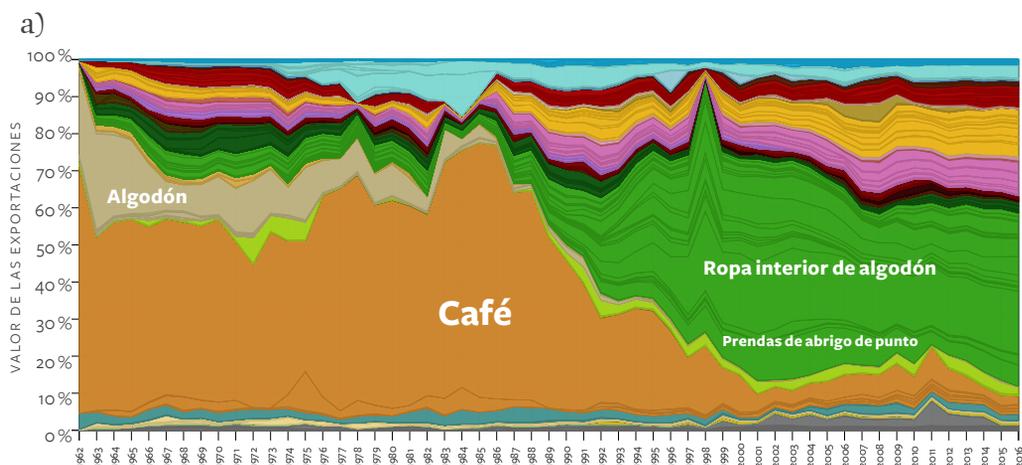
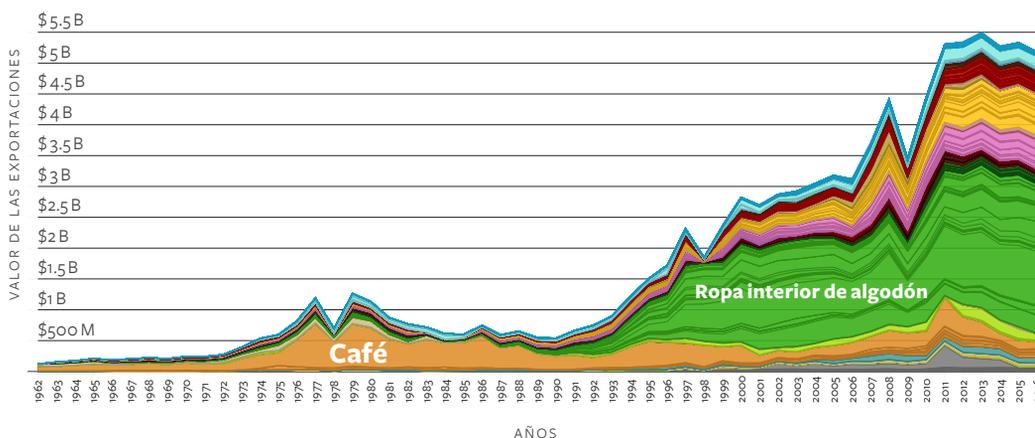


Gráfico 13

Canasta de exportaciones de mercancías de El Salvador, 1962-2016
(valor de exportación, 1B=1000 millones)

b)



Fuente: The Observatory of Economic Complexity
(<https://oec.world/es/visualize/stacked/sitc/export/slv/all/show/1962.2016/>).

Como se mostró en la tabla 9, cada producto tiene asociada una complejidad económica, por lo cual podemos analizar el total de la oferta exportadora actual de El Salvador y ver cuál es la complejidad de cada uno de los productos, principalmente aquellos que tienen una alta participación en las exportaciones.

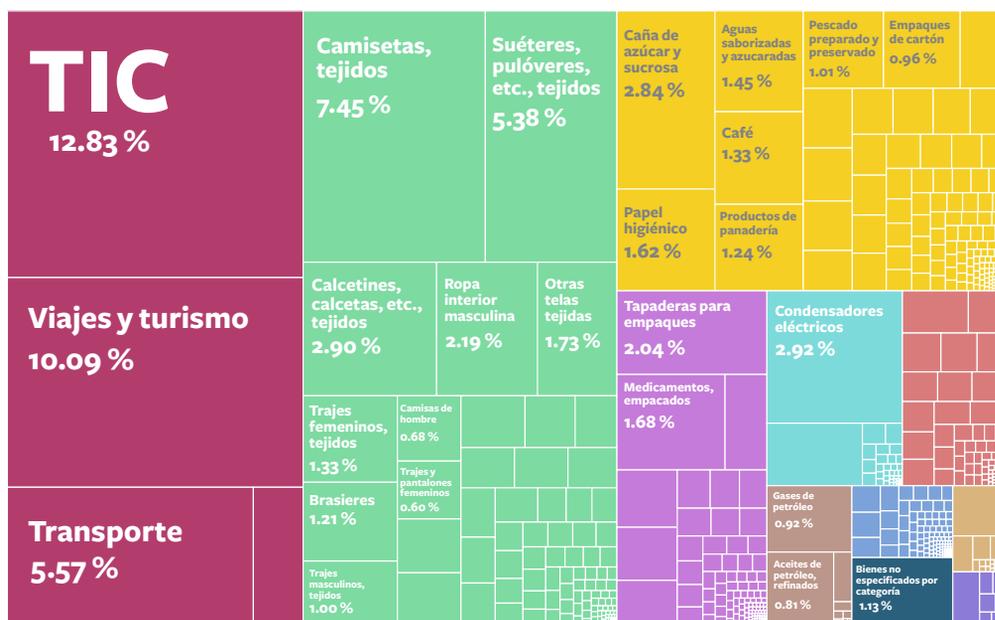
Las principales exportaciones de El Salvador pertenecen a sectores con complejidad baja en relación con lo que otros países producen.

El gráfico 14 representa el total de exportaciones de El Salvador en 2017. El tamaño de cada cuadro representa el porcentaje de participación de cada producto en las exportaciones totales; los colores indican el sector económico al que pertenecen los productos.

A partir del gráfico 14 se pueden agrupar los productos de los sectores textil y agrícola, que representan un 31 % y un 18 % del total de exportaciones, respectivamente. Esto es casi la

Gráfico 14

Canasta de exportaciones de El Salvador, según sector económico, 2017
(Porcentaje del total de exportaciones)



Sectores

-  Servicios
-  Piedras, cerámica o vidrio
-  Químicos
-  Electrónicos
-  Textiles
-  Minerales
-  Vehículos
-  Otros
-  Agricultura
-  Metalurgia
-  Maquinaria

Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/countries/197/export-basket>).

mitad de las exportaciones totales del país (exportaciones de bienes más exportaciones de servicios). Si se calcula la participación de estos dos sectores solamente respecto al total de exportaciones de bienes, se muestran aún más relevantes, pues alcanzan casi el 70 % de participación en la canasta exportadora.

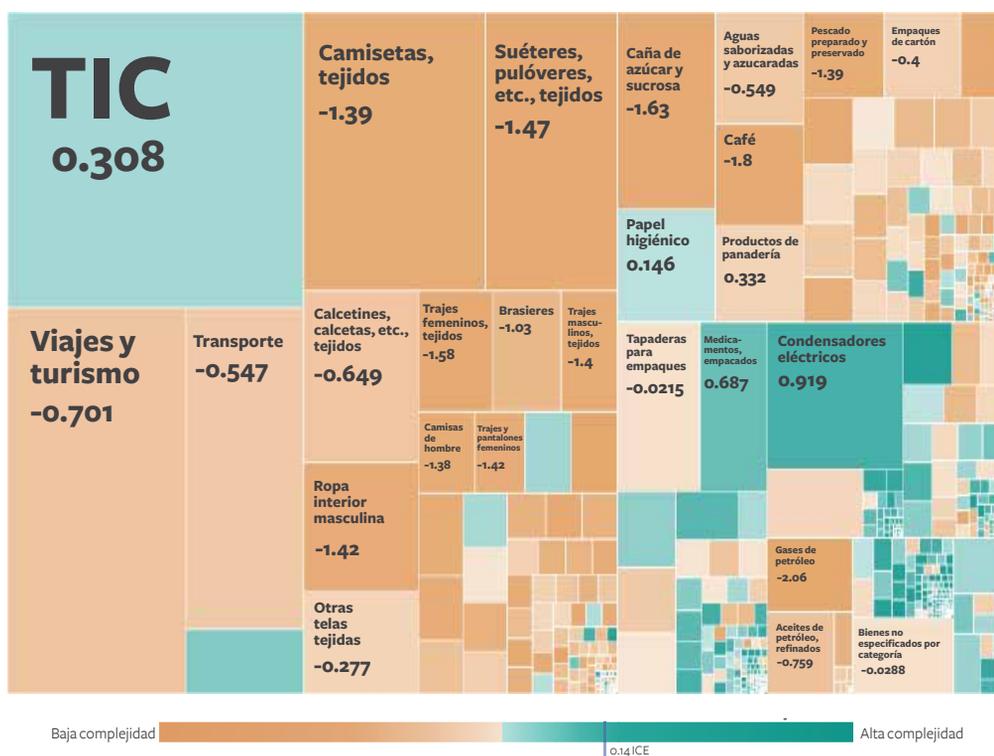
Ahora que se tiene una idea del peso de estos sectores, se pueden sobreponer a dicho gráfico las mediciones de complejidad de cada uno de los productos. Tal como se presentó en

la tabla 9, el rango aproximado para la medición de complejidad de los productos va desde -2.5 hasta 2.5²³, lo cual se distinguirá con una escala de colores (ver gráfico 15).

En el gráfico 15 se puede observar que los productos exportados dentro de los sectores textiles y agrícolas son, en términos relativos, de baja complejidad. Los productos que destacan con altos índices de complejidad y alta participación en las exportaciones de

Gráfico 15

Canasta de exportaciones de El Salvador, según la complejidad de sus productos, 2017 (Índice de complejidad económica)



Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/countries/197/export-basket>).

23/ Conforme al Atlas of Economic Complexity (AEC).

El Salvador son las telecomunicaciones e informática, condensadores eléctricos, medicamentos, servicios financieros y seguros, papel higiénico, algunos artículos de plástico, algunos hilados sintéticos, productos del sector metalúrgico, entre otros. Sin embargo, el mensaje principal que deja este gráfico es que las principales exportaciones de El Salvador pertenecen a sectores con complejidad baja en relación con lo que otros países producen.

A continuación, se describe cuál es la situación de algunos de estos otros países, pues no se puede ver a El Salvador de manera aislada. Los gráficos de la composición de exportaciones y la asociación de esta con los índices de complejidad se encuentran en el anexo 3.

Singapur y Costa Rica

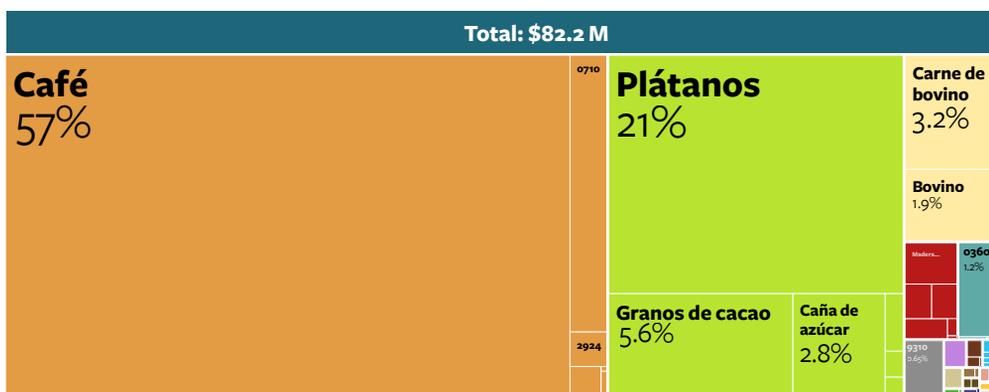
Los datos sobre Singapur al 2017 conforman una matriz exportadora intensiva en maquinaria, tecnología y bienes sofisticados (ver anexo 3, gráfico 3.A). Costa Rica, que es un vecino geográfico, duplica a El Salvador en términos de exportaciones y presenta una matriz exportadora mucho más diversificada (ver anexo 3, gráfico 3.B).

Costa Rica, que es un vecino geográfico, duplica a El Salvador en términos de exportaciones y presenta una matriz exportadora mucho más diversificada.

Singapur y Costa Rica son dos casos de países que han logrado una diversificación productiva interesante, partiendo de canastas exportadoras concentradas en bienes agrícolas unas décadas atrás. Si se observa la matriz exportadora de Costa Rica para 1962, es evidente la similitud con la estructura de la canasta exportadora de El Salvador del mismo año, es decir, concentrada en bienes tradicionales. Sin embargo, en el caso de Costa Rica, la diversificación ha ido de la mano de un aumento de complejidad de la producción a través del tiempo.

Gráfico 16

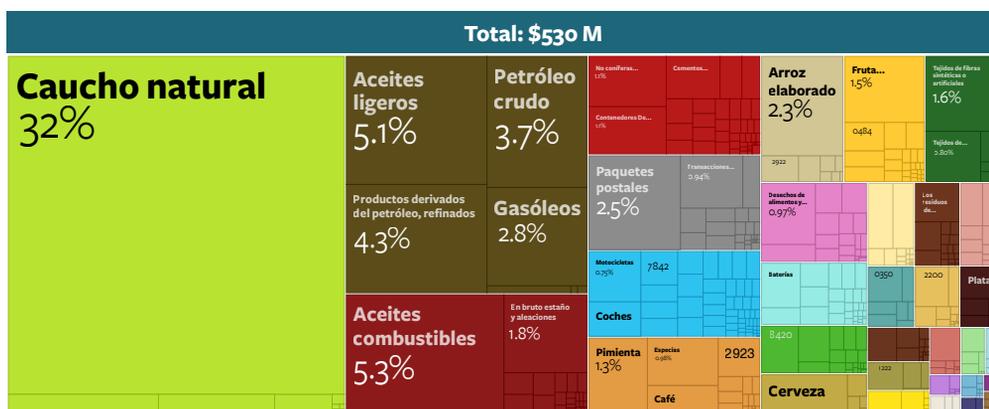
Matriz exportadora de Costa Rica, 1962



Fuente: The Observatory of Economic Complexity
 (https://oec.world/es/visualize/tree_map/sitc/export/cri/all/show/1962/).

Gráfico 17

Matriz exportadora de Singapur, 1962



Fuente: The Observatory of Economic Complexity
 (https://oec.world/es/visualize/tree_map/sitc/export/sgp/all/show/1962/).

Corea del Sur y República Dominicana

Es interesante también analizar las matrices exportadoras de República Dominicana y Corea del Sur (ver anexo 3, gráficos 3.C y 3.D).

En 2017, República Dominicana ocupó la posición 74 entre 125 países en el *ranking* de complejidad económica, mientras que El Salvador ocupó la posición 73. Si bien República Dominicana presenta una canasta exportadora con mayor presencia de *commodities* comparada con El Salvador, esta se encuentra más diversificada. Además, como ya se mencionó anteriormente y, a diferencia del caso salvadoreño, este es un país que está haciendo un esfuerzo deliberado para la transformación productiva y, posiblemente, en los próximos años se verán los frutos de tales esfuerzos.

Finalmente, Corea del Sur —un país que, como ya se analizó previamente, emprendió el camino de su transformación productiva hace varias décadas— presenta hoy en día un nivel de sofisticación que lo ubica como la sexta economía a nivel mundial con mayor nivel de complejidad económica, superando incluso a Estados Unidos.

Como dato relevante, en 1972 El Salvador ocupaba la posición 25, mientras que Corea del Sur, la posición número 27; esto constituye la mejor evidencia de la importancia de que un país mantenga una visión clara y sea perseverante en su estrategia de transformación productiva.

Corea del Sur presenta hoy en día un nivel de sofisticación productiva que lo ubica como la sexta economía a nivel mundial.

El camino hacia adelante

En este punto se tiene claro cuál es la posición de El Salvador en el contexto mundial en cuanto a complejidad económica. Además, se ha logrado identificar cuál es la estructura productiva actual y conocer cuál es la complejidad específica de cada producto que El Salvador exporta, y, por ende, sus capacidades productivas ya existentes. Con estos elementos presentes, se puede avanzar para responder la siguiente pregunta: ¿es deseable

continuar con la matriz productiva actual? Si es necesario el cambio, ¿hacia cuáles productos o industrias sería más provechoso diversificarse? Y, finalmente, ¿cómo se facilita este proceso, dadas las capacidades ya existentes?

Para responder la primera pregunta, si acaso es deseable continuar con la matriz productiva actual, Hausmann, Cheston y Santos (2015) señalan con mucho acierto que:

Los países no se hacen ricos especializándose en la producción y exportación de más de lo mismo que ya producen. Todo lo contrario: la verdadera transformación productiva y el secreto del desarrollo consiste en expandir la base de conocimiento y aprovecharlo para producir y exportar una mayor diversidad de bienes más sofisticados. Aquellos países que son capaces de expandir sus capacidades productivas hacia productos complejos —que requieren mayores niveles de conocimiento— tienden a crecer más rápidamente (p. 5).

La segunda pregunta, sobre cuáles son los productos o las industrias más provechosos, tiene una respuesta clave y dos condicionantes: el elemento clave es mover la matriz productiva hacia bienes y sectores con mayor complejidad de los que actualmente se dan en El Salvador. Los dos elementos condicionantes son el valor de oportunidad que se quiere conseguir (apuestas estratégicas que abren la puerta a un incremento mayor de la complejidad, pero que lleva más tiempo) y la cercanía de los nuevos productos con las capacidades actuales (aprovechamiento de oportunidades “maduras” en un período menor de tiempo, pero que no abre demasiadas nuevas oportunidades).

Resulta clave mover la matriz productiva de El Salvador hacia bienes y sectores con mayor complejidad.

La tercera pregunta invita a explorar cuál es la relación existente entre productos, y cómo esto impacta en las decisiones que se deben tomar, dado que ya se cuenta con un amplio conjunto de capacidades y habilidades en la economía. Si se piensa, por ejemplo, cuál es la probabilidad de que un país que exporta suéteres para niños también exporte suéteres para niñas, o de que un país que exporta vehículos también exporte partes y repuestos de vehículos; en ambos casos se consideraría que dicha probabilidad es alta. Ahora bien, si

se piensa en cuál es la probabilidad de que un país que exporta petróleo también exporte café en grano, o de que un país que exporta ropa interior de algodón también exporte máquinas de rayos X, la respuesta sería diferente. En ninguno de estos casos se diría que la probabilidad es alta. Esto da una noción de cercanía entre productos, la cual se utiliza a continuación.

Analizando la totalidad de productos exportados por los países, y calculando las probabilidades de coexportación²⁴ que se han ejemplificado, se forma algo que los autores han denominado la metodología del “espacio de producto” (*Product Space*): una red conformada por aproximadamente 800 productos o nodos exportados a escala mundial y más de 1700 enlaces directos entre pares de productos (Hausmann et al., 2013)²⁵. Antes de interpretar el mapa, se presenta un ejemplo del mismo.

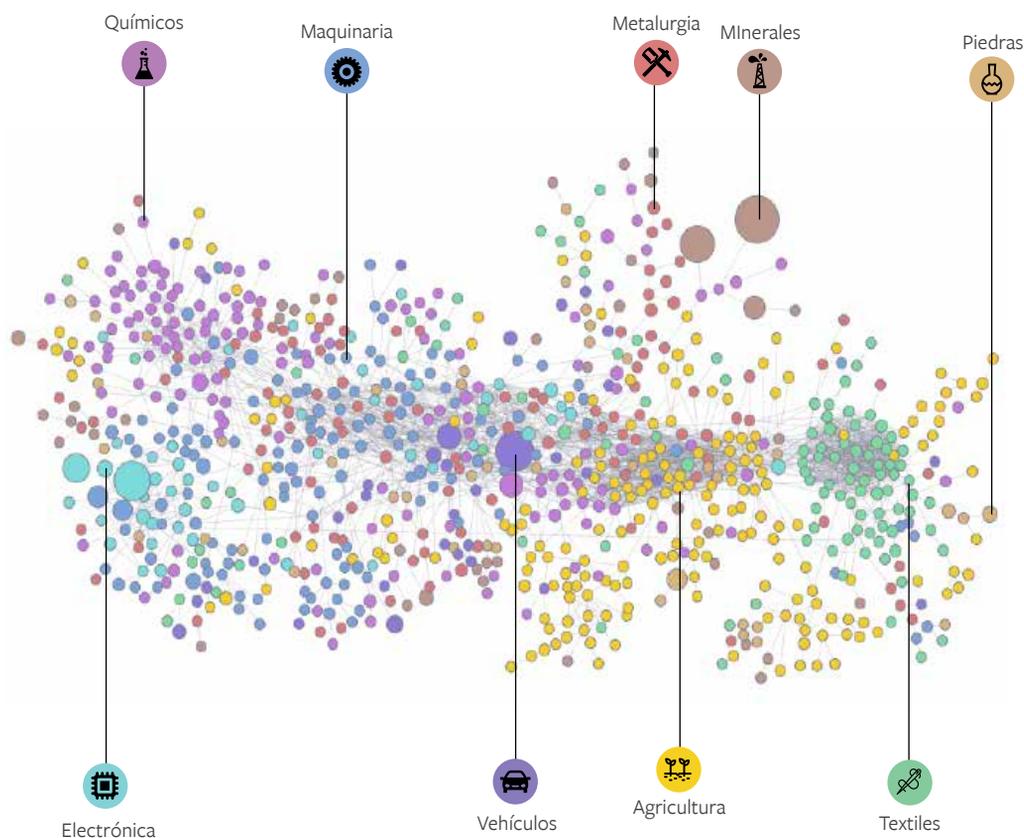
El ejemplo del espacio de producto mostrado en el gráfico 18 debe ser interpretado así: cada nodo o punto representa un producto particular, por ejemplo, medicamentos, perfumes, circuitos electrónicos, azúcar, camisetas de algodón, diamantes, etc. En este caso particular, el color de cada nodo representa la industria general a la que pertenece y se ve, por ejemplo, que un alto grupo de productos textiles se encuentran agrupados en la periferia derecha. Sin embargo, hay algunos nodos verdes que también son textiles que se encuentran separados del clúster principal. Esta distancia entre nodos indica qué tan cercanas o similares son las capacidades y conocimientos requeridos para producir estos productos; mientras más cercanos dos productos, más similares las capacidades requeridas para su producción. Asimismo, se ve que hay unos nodos más grandes que otros; esto se interpretará dependiendo del tipo de visualización que se elija, pues el tamaño puede representar ya sea el comercio mundial de ese producto, como también el comercio de un país específico.

24/ La probabilidad de coexportación es la probabilidad condicional de que un país cualquiera exporte el producto B dado que ya exporta el producto A. Su interpretación se convierte así en una medida de proximidad entre productos, la cual es reflejada en el mapa del espacio de producto.

25/ La forma del mapa, la cercanía entre determinados productos y la formación de clústeres en algunas industrias es resultado empírico de los patrones de comercio analizados (aproximadamente 50 años analizados).

Gráfico 18

Primer ejemplo ilustrativo del espacio de producto



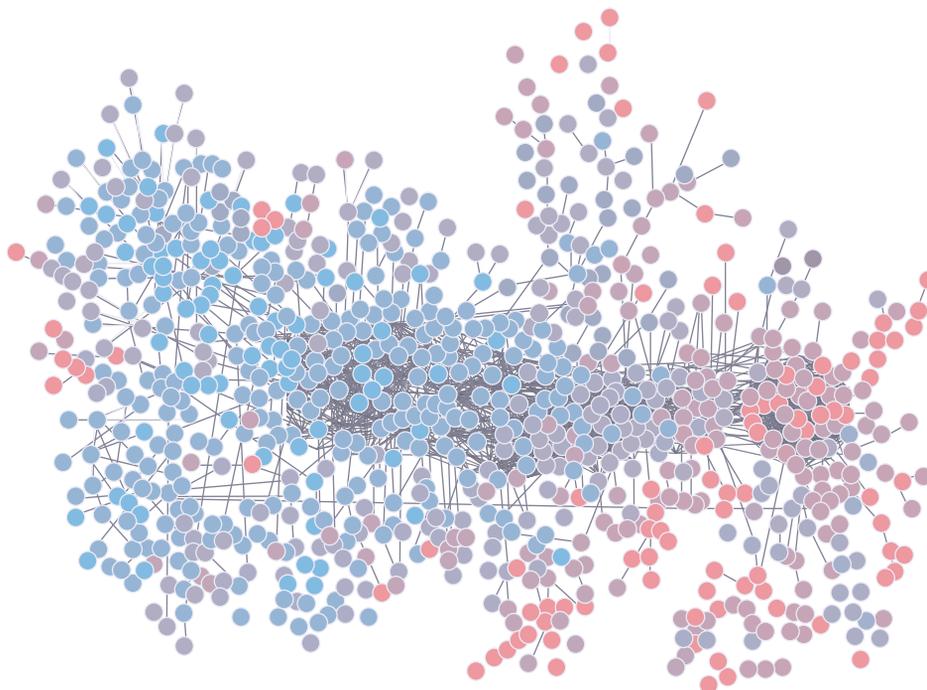
Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/countries/197/product-space>).

En el gráfico 19 se presenta otro ejemplo de un espacio de producto; esta vez el color representa el índice de complejidad del producto.

Si un país se diversifica solamente en productos muy cercanos a su capacidad existente, no logrará empujar la economía a niveles de mayor complejidad, que permitan alcanzar un mayor crecimiento económico.

Gráfico 19

Segundo ejemplo ilustrativo del espacio de producto

**Clave de color:**

- Bajo nivel de complejidad
- Alto nivel de complejidad

Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/rankings/product>).

Como se puede apreciar, existen productos muy complejos y otros poco complejos en todo el espectro del mapa. Sin embargo, existe un grupo de productos cercanos al centro del mapa donde predominan los productos complejos de sectores como el de maquinarias, electrónica, metalurgia, entre otros.

De manera predominante, aunque no general y absoluta, los productos que se ubican en la periferia de la red son algunos tales como pesca, agricultura tropical, producción animal,

productos forestales y cereales, los cuales son menos sofisticados y con menor probabilidad de tener asociados conocimientos y capacidades fácilmente disponibles para la transformación hacia otros productos/sectores; mientras que las exportaciones ubicadas en el núcleo presentan mayor complejidad y similitud, lo que facilita los procesos de transformación económica que los países experimentan.

Como tercer ejemplo, se plantea el espacio de producto de El Salvador para 2017. En este caso, los nodos con color representan todos los productos en los que el país tiene una “ventaja comparativa revelada (VCR)” (Balasa, 1965)²⁶. En el anexo 3 (gráficos 3.E a 3.H), se presentan los mapas de espacio de producto para el resto de países que se han venido analizando en este documento.

El gráfico 20 muestra los productos para los cuales El Salvador presenta una ventaja comparativa revelada. Los nodos verdes indican la presencia de ventajas en diversos productos del sector textil, mientras que los nodos amarillos lo expresan en el sector de alimentos y bebidas, y los rosados, en el de medicamentos. Puede observarse la ausencia de ventajas comparativas reveladas en buena parte del espacio del producto, sobre todo en el área izquierda, donde existe una alta concentración de bienes con mayor complejidad.

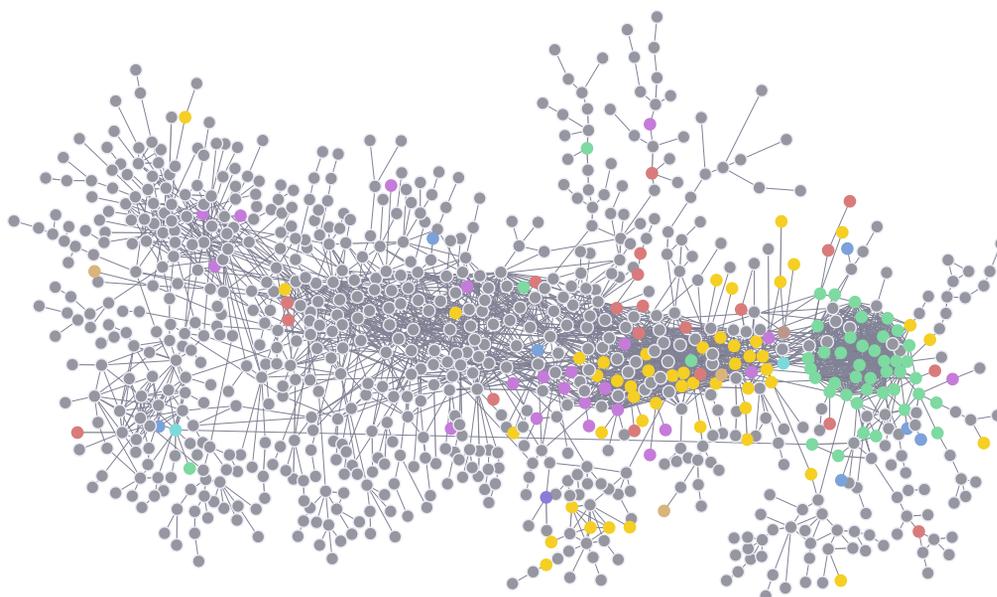
La visualización y metodología del espacio de producto permite identificar productos/sectores desde los cuales la diversificación se facilita, por representar capacidades y conocimientos existentes, en los que incluso se cuenta con ventaja comparativa revelada. Sin embargo, esto marca el punto de salida, no el punto de llegada, pues si un país se diversifica solamente en productos muy cercanos a su capacidad existente, no logrará empujar la economía a niveles de mayor complejidad, que permitan alcanzar un mayor crecimiento económico.

Sin embargo, el enfoque visual no es el único que puede utilizarse, sino también uno de cálculos matemáticos principalmente en dos variables: a) la distancia entre los nuevos pro-

26/ Un país tiene ventaja comparativa revelada en X producto cuando su participación en el mercado mundial de exportación es más grande que la esperada, dado el tamaño de sus exportaciones y el tamaño global de dicho producto. De acuerdo con B. Balassa (1965), un país cuenta con VCR para un bien o servicio, si el cociente entre el peso de este bien o servicio dentro de su canasta exportadora y el peso de este en la canasta de comercio mundial es mayor a 1 (ver anexo 4).

Gráfico 20

Ejemplo ilustrativo del espacio de producto, El Salvador, 2017



Sectores:

● Electrónicos	● Maquinaria	● Químicos
● Textiles	● Minerales	● Vehículos
● Agricultura	● Metalurgia	● Otros

Fuente: Atlas of Economic Complexity

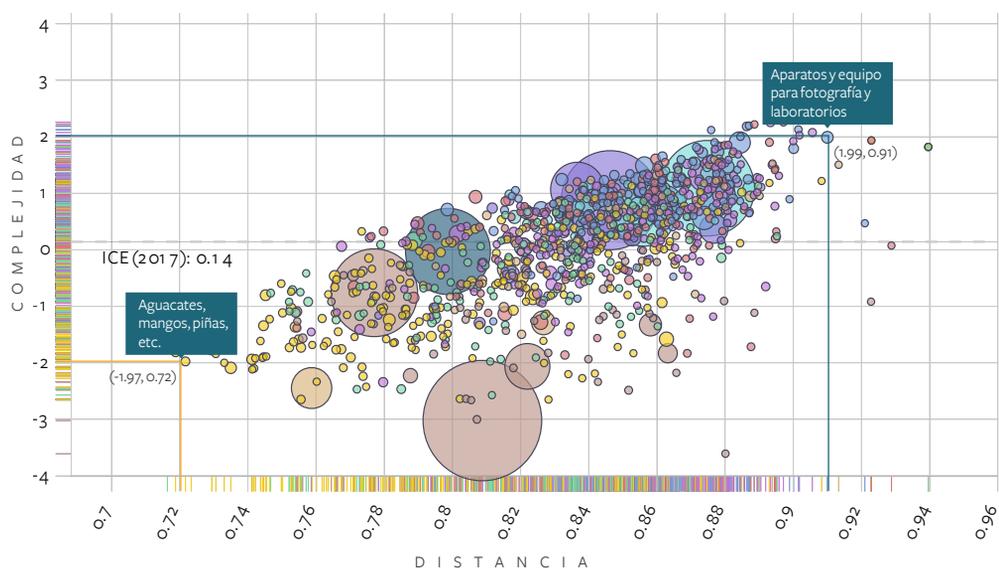
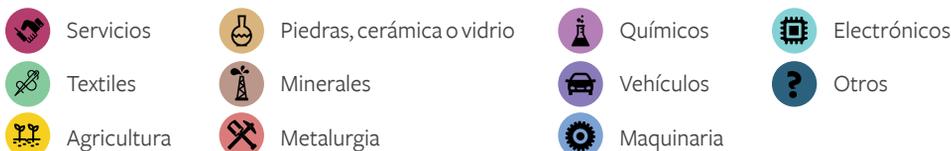
(<http://atlas.cid.harvard.edu/explore/network?country=197&year=2017&nodeSizing=None&product-Class=HS&product=undefined&startYear=undefined&target=Product&partner=undefined>).

ductos y el conjunto total de capacidades ya existentes; b) el índice de complejidad de esos nuevos productos y el valor de oportunidad que representan. Asimismo, también se pueden tomar en cuenta criterios muy relevantes tales como el tamaño del comercio mundial y el crecimiento histórico reciente de la demanda.

El escenario base consiste en obtener el total de productos en los cuales El Salvador no posee una ventaja comparativa y graficarlos según la distancia entre capacidades productivas del país y capacidades productivas requeridas para fabricar ese producto, en el eje X (medidas de 0 a 1) y, el nivel de complejidad en el eje Y.

Gráfico 21

Productos en los que El Salvador no tiene una ventaja comparativa

**Sectores**

Fuente: Atlas of Economic Complexity

(<http://atlas.cid.harvard.edu/explore/feasibility?country=197&year=2017&productClass=HS&startYear=undefined&product=undefined&target=Product&partner=undefined>).

Nótese en el gráfico 21 que el nivel de complejidad promedio de El Salvador es 0.14 (línea punteada horizontal: ICE [(2017)] = 0.14), por lo cual este nivel debería servir como base de requisitos para cada producto que se evalúe como candidato a entrar dentro de la transformación productiva.

En el ejemplo ilustrado aparecen dos tipos de productos seleccionados:

- Por un lado, está el grupo de frutas de aguacates, piñas, mangos y similares, que se encuentra a una distancia relativamente baja respecto de las capacidades existentes en la

economía salvadoreña (distancia: 0.722; complejidad: -1.97). Esta cercanía indica que, con las condiciones y recursos adecuados, El Salvador puede convertirse en un productor y exportador exitoso de este grupo de productos y conseguir una ventaja comparativa a nivel mundial. Sin embargo, se observa que es un producto que se encuentra por debajo del nivel de complejidad promedio del país, lo cual indica que el fortalecimiento de este sector no aportaría nuevas capacidades productivas que contribuyan a una mayor complejidad de la economía, pero desarrollarlo podría permitir la utilización de mano de obra actual en un sector exportador en el que habría ventaja relativa.

- En cambio, el otro producto señalado, aparatos y equipos para laboratorios fotográficos se encuentra a una distancia muy alta de las capacidades actuales de El Salvador y, a la vez, en un nivel de complejidad mucho más alto (distancia: 0.91; complejidad: 1.99). Lo anterior indica que la transformación hacia ese producto podría contribuir a elevar la complejidad de la economía en su conjunto. En este caso, es deseable crear las capacidades en capital humano necesarias para migrar a la producción de este tipo de productos en el mediano plazo.

En resumen, este breve análisis de la estructura de la matriz exportadora del país, de su evolución en el tiempo y el contraste con otras naciones, permite señalar algunos puntos interesantes:

- La matriz exportadora salvadoreña ha pasado de ser una altamente dependiente de exportaciones agropecuarias de hace algunas décadas a una matriz con mayor peso de la manufactura liviana, particularmente la textil.
- Si bien es cierto que se ha producido una diversificación de la matriz exportadora, El Salvador ha retrocedido en su ubicación relativa en el *ranking* de complejidad económica. Dicho de otra forma, otros países han logrado mayor complejidad de su estructura económica en comparación con El Salvador con el paso del tiempo.

Asimismo, es fundamental entender que una de las debilidades —aunque no la única— que el país debe abordar para propiciar un proceso de transformación productiva es la persistencia de bajos niveles de capital humano en la población.

Otros países han logrado mayor complejidad en su estructura económica en comparación con El Salvador con el paso del tiempo.

En el año 2008, Monge Naranjo y Rodríguez Clare señalaban que El Salvador “está muy lejos de estar efectivamente integrado a los mercados mundiales de conocimiento, ideas y tecnología”. Estos autores argumentaron que la débil formación de destrezas y habilidades en la fuerza laboral constituye uno de los principales impedimentos para la expansión y/o surgimiento de nuevos clústeres de empresas. Esta afirmación sigue siendo pertinente diez años después.

Una de las debilidades que El Salvador debe superar para propiciar un proceso de transformación productiva son los bajos niveles de capital humano en la población.

Por otro lado, los autores de la metodología argumentan que para un país resulta más fácil diversificarse hacia productos que se encuentren “cerca” de otros en los que se cuenta con ventaja comparativa revelada en comparación con buscar diversificarse en sectores inexistentes en la estructura productiva del país. Sin embargo, se debe buscar una diversificación a productos con alta complejidad.

Finalmente, este apartado ha pretendido mostrar que es posible identificar oportunidades de diversificación productiva para un país. Esto puede ayudar a detectar a su vez qué impide el surgimiento y aprovechamiento de dichas oportunidades, tales como falta de capacidades específicas, fallas de mercado, etc.

Capítulo tres

Una estrategia rumbo al desarrollo sostenible

El análisis previo ha buscado demostrar la importancia que tiene el logro de mayores niveles de sofisticación en la estructura productiva en el crecimiento económico. Para ello, es necesario elevar la competitividad del país y su crecimiento, apostando decididamente por el desarrollo de las capacidades de las personas. Naturalmente, la pregunta que surge es: ¿cómo articular una estrategia que se enfoque explícitamente en dicha transformación?, ¿qué se debe hacer?

La literatura económica denomina “políticas industriales” al conjunto de intervenciones gubernamentales dirigidas a promover determinados sectores con el objetivo de aumentar su productividad y generar externalidades positivas en la economía. Vale aclarar que el término no se refiere exclusivamente a actividades ubicadas en el sector industrial, sino a actividades productivas más dinámicas, incluyendo, por ejemplo, a aquellas en los sectores de agroindustria o servicios.

Después de la crisis del 2008 se ha generado interés renovado en las políticas industriales, lo que ha dado lugar a estudios que arrojan luces sobre tendencias en la implementación de dichas políticas, así como evidencia sobre su efectividad.

Las políticas industriales son intervenciones gubernamentales dirigidas a promover determinados sectores con el objetivo de aumentar su productividad y generar externalidades positivas en la economía.

Warwick (2013) argumenta que las intervenciones de política industrial han pasado de un enfoque tradicional orientado a productos específicos (vía subsidios a la producción,

propiedad estatal, protección arancelaria) a corrección de fallas de mercado y subsidios en los mercados de factores (incentivos a la investigación y desarrollo, subsidios a la capacitación, acceso a financiamiento) para luego pasar a enfocarse en intervenciones que ayudan a crear sistemas, redes y a desarrollar instituciones que contribuyan a alinear las prioridades estratégicas.

La literatura también señala los riesgos y las dificultades prácticas de las políticas industriales, particularmente el riesgo de captura por parte de grupos de interés, la posibilidad de que dichas políticas se usen con fines proteccionistas, así como las fallas propias de gobierno. La existencia de estos riesgos ha llevado a preferir las llamadas “políticas horizontales”, pero varios autores enfatizan que es posible que no baste con ese tipo de políticas, y que deban ser complementadas con decisiones e intervenciones sectoriales estratégicas.

Rodrik (2004) reconoce la validez del temor a “elegir ganadores” y por ello argumenta que el análisis de política industrial no debe enfocarse en los resultados, dado que estos son inciertos *ex ante*, sino que más bien el énfasis debiera ponerse en lograr el proceso correcto. “Debemos preocuparnos en cómo diseñar un escenario en el que los actores públicos y privados puedan resolver conjuntamente problemas en la esfera productiva, cada uno aprendiendo de las oportunidades y restricciones que enfrenta el otro” (Rodrik, 2004).

Dado que el objetivo de la política industrial es la diversificación económica, el énfasis debe estar en productos que son nuevos en la estructura productiva local o en incentivar el uso de nuevas tecnologías para producir bienes y servicios ya existentes.

De ahí que dicho autor concluya que la forma de pensar en las políticas industriales es como un proceso de descubrimiento, en el que empresas y Estado descubren los costos subyacentes y las oportunidades, y alcanzan una coordinación estratégica.

De lo que se trata, pues, es de un diseño de política flexible, para facilitar la colaboración estratégica entre los sectores público y privado, con el objetivo de obtener información sobre los objetivos, distribuir responsabilidades sobre las soluciones e ir evaluando los resultados en el tiempo.

Un elemento no negociable de la arquitectura institucional es el liderazgo político al más alto nivel. El funcionario a cargo de la reestructuración económica debe tener la capacidad de asesorar al gobierno al más alto nivel y de ser una figura que facilite la coordinación de esfuerzos, tan necesaria para que realmente funcione la política industrial.

Rodrik (2004) sugiere una serie de “principios de diseño” que debiesen orientar la arquitectura de la política industrial, tales como:

- Enfocar los incentivos exclusivamente en actividades “nuevas”. Dado que el objetivo de la política industrial es la diversificación económica, el énfasis debe estar en productos que son nuevos en la estructura productiva local y/o en incentivar el uso de nuevas tecnologías para la producción de bienes y servicios ya existentes.
- Deben establecerse criterios claros de qué se considera éxito y fracaso. Dado que la política industrial implica un proceso de experimentación, habrá éxitos y fracasos, pero lo importante es definir *ex ante* un criterio claro para la continuidad o no de una intervención. Rodrik (2004) recomienda que el criterio de éxito pudiese estar vinculado a incrementos de productividad y/o desempeño en los mercados internacionales.
- Desde el inicio deben incluirse cláusulas de salida. Debe definirse y anunciarse desde el inicio no solamente qué constituirá un éxito o un fracaso, sino también cláusulas automáticas para la eliminación de los apoyos, en función, por ejemplo, del tiempo.
- Se deben apoyar actividades, no sectores. Esto contrasta con el enfoque tradicional de instituciones, tales como las agencias de promoción de exportaciones e inversiones, que definen sectores, en lugar de actividades. Así, por ejemplo, en lugar de otorgar incentivos a la inversión para el sector turismo o los *call centers*, Rodrik (2004) recomienda subsidiar la formación bilingüe o la adaptación de tecnología extranjera a las condiciones locales, capital de riesgo, etc. La ventaja de un enfoque orientado a las actividades es que puede beneficiar simultáneamente a varios sectores y busca corregir de forma directa las fallas de mercado.
- Las actividades subsidiadas deben demostrar un claro potencial de efectos demostrativos y efectos de derrame (*spillover effects*). No hay razón para destinar recursos públicos a una actividad, a menos que dicha actividad potencie otras, detone inversión o genere derrames de información o tecnológicos.
- La autoridad a cargo de la política industrial debe tener una competencia demostrada.

- La(s) institución(es) a cargo de la política industrial debe(n) ser monitoreada(s) por un funcionario o comisión con un claro interés por la consecución de resultados y que goce de autoridad política al más alto nivel.
- Las instituciones vinculadas con la política deben mantener canales de comunicación con el sector privado.

Las naciones exitosas en sus estrategias de transformación productiva han logrado establecer instancias de diálogo público-privado para la consecución de los objetivos, lo cual pone de manifiesto que el logro de resultados parte también de una adecuada ingeniería del proceso de diálogo entre los diversos actores.

En este capítulo se presentan ideas para una estrategia de desarrollo que combina intervenciones horizontales, llamadas a crear condiciones habilitantes, que permitan que en la economía surjan nuevas oportunidades, así como apuestas sectoriales basadas en el análisis del espacio de producto, ventaja comparativa revelada, tendencias de los mercados internacionales y/o el potencial de generar empleo.

Las naciones exitosas en sus estrategias de transformación productiva han logrado establecer instancias de diálogo público-privado para la consecución de los objetivos.

La propuesta se organiza alrededor de tres dimensiones y diez objetivos. Las primeras dos dimensiones, condiciones habilitantes e institucionalidad, tienen que ver con políticas de corte horizontal, mientras que la tercera, que se refiere a oportunidades de diversificación productiva (posibles apuestas específicas), es una propuesta de corte vertical (ver tabla 10).

Tabla 10

Propuesta de estrategia de ideas para el desarrollo económico de El Salvador

	Dimensiones	Objetivos
Política horizontal	1. Condiciones habilitantes para el desarrollo	1.1 Cerrar las brechas de capital humano
		1.2 Apoyar la investigación y el desarrollo en el país
		1.3 Crear y fortalecer la infraestructura logística, de comunicaciones y energética
		1.4 Garantizar la seguridad y el control del territorio
	2. Institucionalidad para promover el desarrollo y acompañarlo	2.1 Lograr la coordinación y el diálogo público-privado en la elaboración de apuestas de país
		2.2 Promover la eficiencia mediante la simplificación de marcos legales y de procesos vinculados a la productividad
		2.3 Reducir problemas de coordinación interinstitucional
		2.4 Modernizar el Estado y profesionalizar la burocracia
Política vertical	3. Apuestas disciplinadas y consistentes en ciertos sectores	3.1 Promover los transables: apostar a la producción de bienes de exportación
		3.2 Identificar servicios de exportación que generan empleo y valor
		3.3 Apoyar a las mipymes para no quedar atrás

Fuente: Elaboración propia.

Sentar las bases: Acciones para crear las condiciones de la transformación productiva

La base para la transformación productiva del país se fundamenta en dos dimensiones, fomentar las condiciones habilitantes para el desarrollo y fortalecer la institucionalidad para promoverlo y acompañarlo.

La dimensión 1, fomentar las condiciones habilitantes para el desarrollo, se organiza alrededor de cuatro objetivos, que se detallan a continuación.

El primer objetivo apunta a cerrar las brechas de capital humano existentes. Como se detalló anteriormente, la formación de la población salvadoreña no se corresponde con las necesidades de los mercados laborales y, en términos generales, no prepara a la población para las necesidades de desarrollo del siglo XXI, y menos, para la inminente revolución 4.0.

Para enfrentar esto se recomiendan las siguientes acciones:

- Vinculación de la formación técnica y técnica profesional con sectores productivos, facilitándose la obtención de certificaciones de oficios y niveles técnicos y profesionales.

Fomilenio II ha propuesto la figura de los comités sectoriales para materializar el acercamiento entre los sectores productivos y la formación. Estos comités se componen de actores de un sector (entre los sectores priorizados por Fomilenio II se encuentran: plásticos, azúcar, café, emprendimiento, etc.) que determinan, a partir de estudios prospectivos y de información de su quehacer productivo, las necesidades de formación de la mano de obra que desearían contratar a futuro. Estas necesidades se transforman en oferta técnica (cursos, seminarios) que se sirve a través del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) y el Ministerio de Educación (MINED), buscando lograr así cerrar la brecha.

- Transformación del INSAFORP para que apoye el desarrollo del capital humano en áreas clave transversales (inglés, habilidades blandas y técnicas específicas). Esta transformación implica una vinculación estratégica del instituto de formación con el MINED, las entidades de gobierno que se encarguen de acompañar la transformación productiva y otros actores tradicionales de la formación técnica, como los institutos y las universidades.

El segundo objetivo es apoyar la investigación y el desarrollo en el país. Un país que desea potenciar a su gente debe crear condiciones para que se forme al nivel más alto y cuente con espacios de investigación que permitan conocer y transformar la realidad nacional.

Como acción central se propone el fortalecimiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), para que ofrezca becas de desarrollo del capital humano nacional en

el extranjero, especialmente en áreas y sectores priorizados por el país. Tal como se muestra más adelante (que puede servir como ejemplo de una posible priorización de áreas y sectores), la constante revisión de los sectores productivos en que el país muestra ventajas y/o se alinea con las tendencias mundiales de mercado y demanda es fundamental para el éxito; para ello, hay diversas metodologías como la ventaja comparativa revelada, que se utiliza en este documento.

Un país que desea potenciar a su gente debe crear condiciones para que se forme al nivel más alto y cuente con espacios de investigación que permitan conocer y transformar la realidad nacional.

El tercer objetivo de la primera dimensión es crear y fortalecer la infraestructura logística, de comunicaciones y energética. No es posible pensar en desarrollar un país económicamente, si no se cuenta con condiciones de conectividad que favorezcan los intercambios y flujos de bienes y personas. Igualmente, es fundamental que exista una correcta red de comunicaciones y, por supuesto, una matriz energética que apoye el desarrollo económico, mientras se protege el medio ambiente. Para el logro de este objetivo se proponen acciones concretas:

- Convertir el aeropuerto en uno de clase mundial, lo que implica revisar las condiciones de competencia de los cielos en el país y otros elementos legales, además de modernizar la infraestructura y la capacidad del aeropuerto para el transporte de pasajeros y carga.
- Modernizar la infraestructura aduanal, en capacidad técnica y reducción de la excesiva tramitología, pues los tiempos de espera y los trámites excesivos tienen incidencia directa en la productividad por su afectación en los costos.
- Ampliar la matriz energética sustentable y limpia (eólica, solar y geotérmica) para asegurar que el país esté listo, desde la perspectiva energética, así como para aumentar la producción sin afectar la demanda residencial del recurso y sin comprometer la sustentabilidad ambiental.
- Garantizar acceso a agua potable a toda la población para sus diferentes usos con la implementación de nuevas tecnologías. Es un desafío urgente, pues afecta de manera directa las posibilidades de desarrollo humano y la productividad de la población. Las

nuevas tecnologías pueden ser una opción; además de mejorar la gestión de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y buscar asegurar la sostenibilidad de uso del recurso.

- ▶ Hacer realidad la conexión a internet en todo el país para facilitar información de los mercados y favorecer un diálogo fluido entre la oferta y la demanda de bienes y servicios nacional e internacional.

Finalmente, el cuarto objetivo es reducir la violencia y el control del territorio. No es posible hablar de “habilitar” el desarrollo si el Estado no es capaz de garantizar la vida y las libertades básicas a su población.

La dimensión 2 consiste en fortalecer la institucionalidad para promover el desarrollo y acompañarlo. Esta se vincula con el fortalecimiento institucional que requiere cualquier esfuerzo de transformación productiva. Supone el logro de cuatro objetivos concretos.

El primer objetivo implica lograr la coordinación y el diálogo público-privado en la elaboración de apuestas de país. Como se mencionaba anteriormente, las experiencias internacionales exitosas coinciden en haber contado con una visión de país clara y acuerpada por los diferentes sectores.

Para ello, se sugiere crear una instancia de diálogo público-privado que cuente desde sus inicios con la autoridad para llevar a cabo la evaluación de los resultados de la política industrial. Esto implica ir más allá del carácter de “comisiones consultivas”, que han tenido varios espacios público-privados, hacia una institucionalidad dotada desde sus inicios de una real delegación de autoridad (ver recuadro 1).

Recuadro 1

Los espacios de diálogo a nivel país: temas importantes a considerar

La ESEN colaboró como Secretaría Ejecutiva *ad honorem* del Grupo Consultivo del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, de octubre de 2015 a diciembre de 2016. Este Grupo Consultivo, que continúa trabajando a la fecha, es un foro institucional de diálogo, monitoreo y con capacidad de dar recomendaciones no vinculantes al Plan.

En sus inicios, el Grupo estaba conformado por cinco ministerios (Economía, Hacienda, Educación, Obras Públicas, Justicia y Seguridad Pública), así como por un representante de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). Además, había seis representantes del sector privado y la sociedad civil (Cámara Americana de Comercio de El Salvador [AMCHAM], Transparencia Internacional, Asociación de Organizaciones de Microfinanzas de El Salvador [ASOMI], Asociación Nacional de la Empresa Privada [ANEP], Asocio para el Crecimiento, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social [FUSADES]). Finalmente, el Grupo estaba presidido por la Secretaría Técnica de la Presidencia, la Cancillería, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Embajada de los EE. UU. (socio estratégico), siendo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el organismo observador.

Desafíos iniciales

La experiencia de trabajo en el marco del Grupo Consultivo ilustra dos desafíos importantes, que se consideran deben abordarse desde el inicio del establecimiento de un espacio de diálogo:

- a) Áreas de trabajo: Debe definirse claramente en qué se estará trabajando, para no incorporar temas que vayan más allá del espacio de diálogo correspondiente y que, en algún momento, puedan desviar el propósito del mismo. En el caso particular del Grupo Consultivo, las áreas de trabajo fueron en su inicio: dinamización del sector productivo; desarrollo de capital humano; fortalecimiento institucional; mejoramiento de justicia y seguridad ciudadana.
- b) Definición de metas: Es clave definir metas con indicadores a monitorear, estableciendo plazos de tiempo para dichas metas.

Aspectos de metodología

Con la finalidad de que el espacio de diálogo fluya de la forma más eficiente y eficaz posible, se considera importante tener en cuenta lo siguiente:

- a) Apertura y disposición de participar de los distintos actores involucrados en el espacio de diálogo. En el caso del Grupo Consultivo, era importante la presencia de líderes del sector privado y de la sociedad civil, así como de ministros de gobierno, contando con la presencia de al menos un socio estratégico y un organismo observador.
- b) Tamaño compacto. Se considera fundamental que el número de actores que se involucren en un espacio de diálogo no sea excesivamente numeroso, pues si no resulta difícil dialogar y funcionar. Un número de seis representantes de sector público y seis representantes del sector privado y la sociedad civil resultó bastante ágil para dialogar.
- c) La ingeniería del diálogo. Con el objetivo de que cada reunión alcance frutos, antes de su realización, deben establecerse las metas de la misma, así como su tiempo de duración. Esto facilita el establecimiento de una agenda acorde a lo que se desea alcanzar. Asimismo, es importante llevar el debido seguimiento de los temas pendientes, así como quiénes son responsables de los mismos. Por otra parte, también es sumamente útil definir con antelación la forma en que se llevará a cabo la discusión de temas, así como la vigilancia del tiempo para el diálogo. Al finalizar cada discusión o abordaje de temas, debe realizarse una síntesis de acuerdos o tareas por llevar a cabo, para facilitar el trabajo de los mismos.

Desafíos permanentes

Dado que los espacios de diálogo surgen con un propósito, o bien con una serie de ellos, coexisten con lo que ocurre en la vida diaria. Por ello, hay desafíos que siempre estarán presentes durante la marcha de los mismos, los cuales deberán tenerse en cuenta. Entre dichos desafíos están:

- a) La generación de confianza entre los participantes del diálogo. Para ello es necesario tener claridad en lo que se espera en cuanto a los roles y el nivel de compromiso de los participantes.
- b) No se puede obviar la coyuntura, lo que pasa en el día a día, pero esta no debe desviar la orientación de mediano y largo plazo del espacio de diálogo.

- c) Claridad en lo que se hará (plan de trabajo) y cómo se alinearán los esfuerzos a desarrollar; comprensión clara en cuanto al alcance del espacio de diálogo.

Lecciones aprendidas

Sobre la base de la experiencia señalada en este apartado del documento, se desea plantear de forma resumida las cinco principales lecciones vividas y aprendidas de la dinámica del espacio al que este recuadro hace referencia:

- a) La generación de confianza entre los participantes del diálogo es una condición indispensable para el éxito del mismo.
- b) Es fundamental contar con un marco de funcionamiento sencillo y claro acerca del espacio para los miembros del mismo: así, por ejemplo, solo hacer comunicaciones fuera del espacio cuando haya algo que comunicar o bien, si hubiese temas delicados que se desean abordar, se debe solicitar explícitamente confidencialidad.
- c) A los miembros del espacio debe facilitarse el acceso a información de los distintos temas a analizar.
- d) Es importante velar por un alto e igual compromiso de participación de los distintos actores.
- e) Es necesario también el monitoreo de registro de acuerdos y el seguimiento al cumplimiento de los mismos conforme a plazos establecidos.

Fuente: Elaboración propia con base en la experiencia de la ESEN.

Un segundo objetivo, muy necesario para promover la eficiencia, es la simplificación de marcos legales y de procesos vinculados a la productividad. En particular, es necesario clarificar y desenmarañar atribuciones que se encuentran en diferentes organizaciones y ministerios.

La reciente creación del Organismo de Mejora Regulatoria y la aprobación de la *Ley de Procedimientos Administrativos* son pasos importantes en la dirección correcta; el desafío en los próximos años debe estar orientado a la consolidación y adecuada implementación del marco institucional vinculado con la reducción de los costos de hacer negocios.

El tercer objetivo es la reducción de problemas de coordinación interinstitucional, en particular, fortalecer y clarificar el rol del Ministerio de Economía (MINEC) y de PROESA (Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador), que son actores clave en el desarrollo económico del país.

Específicamente, se propone que se nombre a un funcionario con la capacidad y el liderazgo suficiente para convertirse en el referente de la transformación productiva. Por su mandato y funciones, la presidencia de PROESA pudiese asumir dicho rol, u otro funcionario o institución que cuente con las competencias, capacidad e incidencia al más alto nivel.

Finalmente, el cuarto objetivo supone la modernización del Estado y la profesionalización de la burocracia. El país requiere de un gobierno en donde los funcionarios sean electos por meritocracia, eficiencia y de manera transparente. Adicionalmente, el gobierno debe apoyar el desarrollo del país facilitando las condiciones para que los agentes productivos puedan desempeñarse.

Las acciones principales implican:

- Institucionalizar el fondo Apuesta por Inversiones de Fomilenio II, diseñado siguiendo varios de los principios sugeridos por Rodrik (2004), que es una herramienta práctica para promover inversiones públicas que detonen inversión privada. Dicha herramienta de diálogo público-privado y de promoción de inversiones puede ser asumida desde el gobierno, dados sus excelentes resultados, aprovechando así la experiencia acumulada en los últimos años.
- Discutir y aprobar una Ley del Servicio Público que garantice que se cuente con los mejores funcionarios y que estimule su permanencia y crecimiento en la administración pública.
- Garantizar transparencia en las acciones del Estado a través de la tolerancia cero hacia la corrupción. Ello implica la puesta en marcha de una agenda amplia a favor de la transparencia y el combate a la corrupción, con participación de diferentes actores de la sociedad (ver recuadro 2).

El país requiere de un gobierno en donde los funcionarios sean electos por meritocracia, eficiencia y de manera transparente.

Recuadro 2

El gobierno electrónico

El desarrollo del gobierno electrónico, entendido como el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) por parte de la administración pública, tiene la finalidad de transformar las relaciones entre ciudadanos, negocios y gobierno. Este es un aspecto hasta ahora relegado y del que se olvidan los beneficios que se obtienen con su implementación, entre ellos: la simplificación de trámites administrativos, el alcance globalizado, la participación ciudadana, la puesta en marcha de nuevas formas de contratación pública y la contribución a la reducción de la corrupción.

Basta considerar que la recomendación para su implementación aparece con mayor énfasis con la adopción de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico en Santiago de Chile, el día 10 de noviembre de 2007, por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, entre los que se encuentra El Salvador. Sin embargo, más de once años han transcurrido desde aquella fecha y la implementación del mismo sigue siendo una promesa.

Desde aquel documento, se sostenía la necesidad de que las administraciones públicas fueran más transparentes y por ello más controlables, contribuyendo a luchar contra la corrupción. Suele reconocerse una relación entre gobierno electrónico y gobierno abierto; es razonable tal vinculación, si se considera que el gobierno tiene la oportunidad de colocar sus servicios y procesos en línea, mejorando su tiempo de respuesta, pero además permitiendo que las personas involucradas puedan convertirse en contraloras de los procesos administrativos, observando sus fases, tiempos y resoluciones.

A manera de ejemplo pueden considerarse las formas de contratación pública electrónica, como la denominada subasta pública a la inversa. En este sistema, los proveedores pueden participar de los procesos de contratación pública, permitiendo a las empresas formar parte de registros públicos, participar de los procesos de su elección y, finalmente, realizar subastas en línea en las que puedan presentar sus ofertas, verificar las ofertas de los demás competidores y validar la adjudicación del ganador; todo ello en tiempo real.

El departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas ha identificado nueve indicadores de desarrollo del gobierno electrónico con sus datos para los países

de América Latina y El Caribe. Estos se encuentran organizados en tres áreas temáticas: el área de desarrollo del gobierno electrónico, que incluye el índice de desarrollo de gobierno electrónico, de servicios en línea, de infraestructura de telecomunicaciones y de capital humano; el área de evolución de gobierno electrónico, que incorpora el índice de servicios de información emergente, de servicios de información mejorada, de servicios transaccionales y de servicios integrados; y finalmente, el área de participación ciudadana, que abarca el índice de participación electrónica.

La implementación de estrategias de gobierno electrónico implica una decisión en la forma de comunicarse desde la administración pública hacia los ciudadanos, así como en la forma de mostrar su cercanía a las necesidades del salvadoreño, prestando los servicios en línea y facilitando los trámites. Así lo demostró Colombia, cuando en el año 2011 pasó de la posición 52 a la 31 en el *ranking* de la estadística sobre gobierno electrónico de las Naciones Unidas. Lo propio ha realizado en los últimos años Uruguay, al decidir liderar los índices de gobierno electrónico por varios años y de manera consecutiva, solo después de Estados Unidos y Canadá.

Por tanto, la implementación del gobierno electrónico conduce directamente a una mejora en la gestión pública aunada a la transparencia y al combate a la corrupción. Sin embargo, no se trata de la simple adopción de leyes, ni de estrategias cosméticas, sino de verdaderas políticas públicas que conlleven el acuerdo de los diversos actores políticos con la finalidad de alcanzar un mejor grado de desarrollo en El Salvador.

Fuente: Elaboración propia.

- Modernizar el gobierno, agilizando los trámites y logrando la implementación de un gobierno digital. Sobre esto, el tema es fundamental y requiere un compromiso real no solo con la tecnificación, sino con la transparencia y la lucha contra la corrupción (ver recuadro 2).

Una vez establecidas las bases a partir de intervenciones de corte horizontal, se considera importante potenciar las capacidades productivas del país haciendo apuestas específicas (políticas verticales).

Las apuestas prometedoras: una propuesta fundamentada

La dimensión 3 de esta propuesta consiste en apostar de manera disciplinada y consistente por ciertos sectores. De manera particular, se considera que el país debe alinear sus apuestas al sector exportador, priorizar algunos servicios con gran capacidad de generar empleo, y tener siempre en cuenta la necesidad de redefinir su estructura productiva, que actualmente se sustenta en micro y pequeñas empresas, donde uno de cada cuatro son emprendimientos informales de subsistencia que deben migrar a ser empresas formales que generan valor por el aprovechamiento de oportunidades o la innovación.

A continuación, el detalle de los cuatro objetivos de esta dimensión.

Objetivo 3.1. Promover los transables: apostando a la producción de bienes de exportación

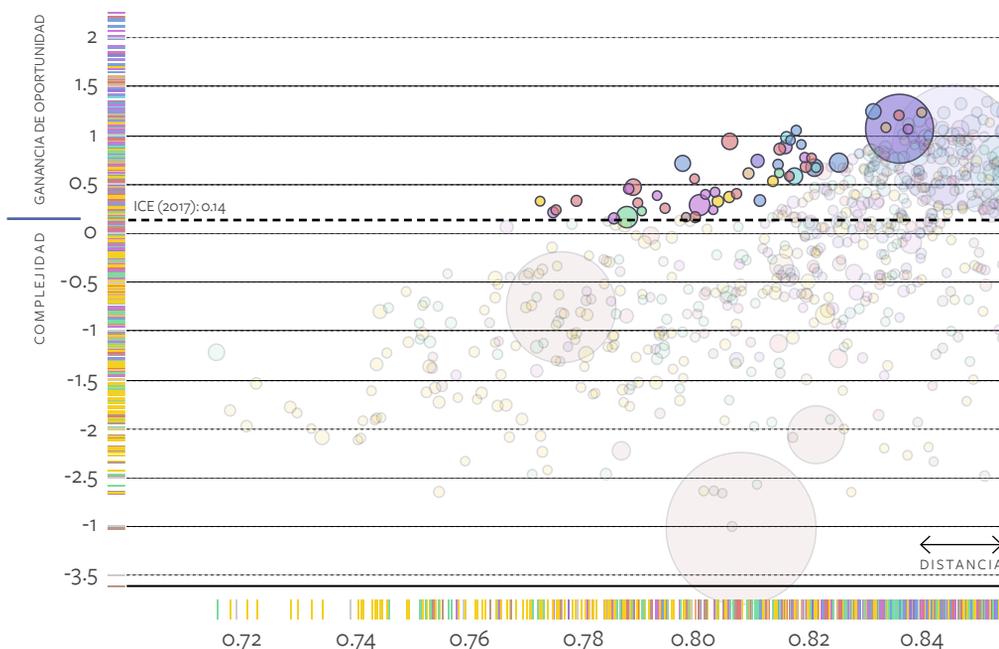
Como se analizó en el capítulo anterior, se considera que un país como El Salvador, con un mercado interno limitado, debe apostar por producir para los mercados internacionales. Adicionalmente, si va a potenciar la producción de no transables, debe tratarse de sectores que tengan alta capacidad de generación de empleo de calidad y a productos cada vez más complejos para diversificar en esa línea la matriz productiva.

Los beneficios del comercio exterior y, aún más, de la globalización dependen precisamente de la habilidad de los países de saber posicionarse en un conjunto de bienes y servicios de alto valor agregado. De manera puntual, a partir de la metodología del espacio de producto, dado el nivel de complejidad promedio de un país, se pueden seleccionar los productos que tienen una complejidad superior al promedio y cuya distancia no sea muy amplia, tanto que sea poco probable hacer la transformación, ni tan cercana que los beneficios no sean notorios.

El gráfico 22 muestra resaltados productos que aparecen como potenciales oportunidades de diversificación, dada la combinación de su complejidad y la distancia a las capacidades productivas actuales de El Salvador. El detalle de dichos productos puede ser consultado en el anexo 5.

Gráfico 22

Oportunidades de diversificación de El Salvador



* Los tamaños de los nodos de productos están determinados por el comercio global.



Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/countries/197/growth-opportunities>).

Los beneficios del comercio exterior y, aún más, de la globalización dependen precisamente de la habilidad de los países de saber posicionarse en un conjunto de bienes y servicios de alto valor agregado.

De manera agregada, esta metodología sugiere priorizar esfuerzos para fortalecer el dinamismo y diversificación de los sectores de “maquinaria industrial y manufacturas de diversos metales”. No obstante, existen muchos otros productos con potencial de contribuir al incremento en la complejidad económica del país. Lo que se requiere es realizar un ejer-

cicio concienzudo de la visión que se busca alcanzar. Más que buscar concluir en sectores específicos que deben priorizarse, el ejercicio busca mostrar las bondades de solventar las discusiones a través de análisis robustos, como los que permite la herramienta presentada en esta parte del documento.

En la tabla 11 se presentan de manera agregada los principales sectores productivos que la metodología de análisis de la complejidad sugiere como potenciales sectores de diversificación y transformación productiva para El Salvador. Los detalles a nivel de producto, así como su nivel de complejidad, cercanía a las capacidades actuales y tamaño del mercado mundial pueden ser consultados en el enlace siguiente: <http://atlas.cid.harvard.edu/countries/197/product-table>.

De hecho, hay que ser cautelosos respecto de las consecuencias de apostarle exclusivamente a ciertos sectores, en un contexto en el que se argumenta que los países en desarrollo están siendo afectados por una “desindustrialización prematura” (Rodrik, 2015).

Tabla 11

Descripción de sector (capítulo al que pertenece según nomenclatura de sistema armonizado)

Maquinaria mecánica y sus partes (84)
Manufacturas de hierro y acero (73)
Manufacturas de aluminio (76)
Manufacturas de diversos metales (83)
Artículos diversos de plástico (39)
Manufacturas de caucho (40)
Maquinaria eléctrica y sus partes (85)
Abrasivos (lijas) naturales o artificiales; materias minerales para aislamiento térmico o acústico (68)
Productos de limpieza, pulido, abrillantado; velas (34)
Manufacturas de papel o cartón (48)
Partes y accesorios de vehículos (87)
Partes y accesorios de aparatos ópticos y medicoquirúrgicos (90)

Fuente: The Growth Lab at Harvard University. Atlas of Economic Complexity (<http://www.atlas.cid.harvard.edu>).

En ese sentido, se puede concebir el fenómeno de la “desindustrialización prematura” como una amenaza a la posibilidad de una transformación productiva que apueste a la industria como principal motor de dicha transformación. El Salvador, probablemente, ya no puede usar la misma estrategia de industrialización que siguieron países como Singapur o Corea del Sur, por lo que habrá que pensar en modelos de desarrollo de nichos (segmentos específicos de mercado) con alta complejidad.

La visión estratégica que El Salvador debe adoptar en su camino hacia la diversificación y sofisticación de su canasta exportadora es el de una política industrial que, gracias al estado intermedio en complejidad económica y oportunidades cercanas de transformación, se enfoque en remover los obstáculos que permitan saltar esas distancias a bienes cercanos con mayor complejidad en el corto plazo y que, a su vez, habiliten en el mediano y largo plazo la diversificación a producir bienes complejos.

Dada la posición actual de El Salvador, no es necesario realizar “saltos largos” entre bienes, lo cual requeriría una mayor coordinación de esfuerzos. Se deben aprovechar las oportunidades ya existentes. Por otro lado, nuestro país aún no se posiciona como uno con altos niveles de complejidad económica, por lo cual apostarle a la creación de productos totalmente nuevos sería demasiado retador, y quizá, contraproducente, dados los niveles de esfuerzo, recursos y coordinación que esto requeriría.

El Salvador, probablemente, ya no puede usar la misma estrategia de industrialización que siguieron países como Singapur o Corea del Sur, por lo que habrá que pensar en modelos de desarrollo de nichos con alta complejidad.

Objetivo 3.2. Identificar servicios de exportación que generan empleo y valor

Se identifican tres sectores claves²⁷: en primer lugar, turismo y servicios a empresas. En segundo lugar, otro sector que resulta una apuesta interesante por su capacidad de emplear

^{27/} Dado que el espacio de producto no contempla servicios, estos sectores se identifican a partir de la ventaja comparativa revelada. Esta carencia en la medición de servicios en el espacio de pro-

mano de obra poco formada, como la que posee el país, y que, por lo tanto, puede apoyar la transición de la mano de obra en un proceso de reconfiguración de la matriz productiva, es la construcción. Tanto construcción como turismo son sectores que ocupan gran cantidad de mano de obra y además este último tiene ventaja comparativa revelada (VCR) favorable en el caso de El Salvador.

Por su parte, servicios a empresas aún no reflejan una VCR favorable, pero se trata de un servicio con alguna complejidad, tiene un importante tamaño de mercado mundial y su crecimiento es significativo, tal como se muestra en la tabla 12, por lo que se considera que es un nicho de mercado a explorar atender; eso sí, esta apuesta requiere alinearse con las líneas de formación en capital humano, como la formación en inglés o en tecnología.

Tabla 12

Tamaño de mercado, crecimiento, ventaja comparativa revelada y empleo en tres sectores económicos

Sector	Tamaño mercado mundial 2016 (miles de MM USD)	Crecimiento del mercado (12-16)	VCR 2016	Empleo nacional en el sector
Turismo	428.44	84.08 %	2.84	271,896
Servicios a empresas	924.33	83.73 %	0.00	11,171
Construcción	44.68	49 %	0.59	161,055

Definiciones de categorías retomadas de https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_4rev4s.pdf.

Fuente: UN COMTRADE y EHPM 2017.

Los tres sectores podrían potenciarse por medio de la innovación, alineándose con la demanda internacional y con las necesidades de desarrollo del país. Es importante decir que estos sectores deben verse en la lógica de clústeres, lo que implica que en la cadena de valor del sector deberían de potenciarse los bienes y servicios que se encuentran como insumos de esta producción, para así, aumentar su potencial valor agregado y complejidad.

ducto se da porque los niveles de agregación en servicios son mucho mayores en servicios que en bienes. Además, la confiabilidad de valores de exportación en servicio varía de país en país. Por eso los autores no los incluyen en esa metodología.

En el caso del turismo, el turismo de playa ya ha sido seleccionado por la actual administración pública como un servicio que puede aprovechar la ventaja competitiva que el país tiene, gracias a la calidad de sus olas para el surf, con gran potencial para desarrollarse. La debilidad del sector turismo como clúster ha impedido atraer a turistas con mayor poder adquisitivo. Un clúster fuerte de turismo exige un apoyo gubernamental para “vender una marca” a nivel internacional, mejorar la calidad de la oferta de servicios de alojamiento y recreación, mejorar la oferta gastronómica, garantizar una oferta bilingüe en los diferentes servicios de apoyo a los turistas, brindar seguridad al turista, entre otros. Esto supone implícitamente un esfuerzo consciente de transformación de las capacidades de la mano de obra que se emplea actualmente en este sector.

El turismo, los servicios a empresas y la construcción podrían potenciarse por medio de la innovación, alineándose con la demanda internacional y con las necesidades de desarrollo del país.

Como muestra el gráfico 23, el turismo, además de ser un sector generador de empleos, ha ampliado significativamente su capacidad de generación de empleo formal.

Por otra parte, los servicios a empresas como los *call centers* o el diseño de *software* son una apuesta ganadora hasta este momento, por su capacidad de generar empleo formal con salarios superiores a los promedios. Pero el país debe creer en dicha apuesta, evaluar los cambios tecnológicos y garantizar a los oferentes el capital humano que necesitan, preparado en idiomas y otras habilidades técnicas y de servicio al cliente, para permitir la expansión del sector.

Finalmente, la construcción es un sector que puede alinearse con la apuesta país de transformar la urbanización. La forma en que se está urbanizando El Salvador atenta contra el desarrollo del medio ambiente: sin normas, sin acceso a agua, con energía no sostenible. El país puede plantearse, como apuesta, que se apoye a los proyectos inmobiliarios que hacen bien su trabajo en este sentido a través de condiciones crediticias favorables, socios público-privados para inversiones como tratamiento de aguas, etc. Este sector es un gran generador de empleo con baja calificación que, como se señaló anteriormente, es una de las debilidades del capital humano nacional.

Gráfico 23

Evolución del empleo formal en el sector turismo, El Salvador, 2009-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de *Censo económico* (DIGESTYC, 2015).

Objetivo 3.3. Apoyar a las mipymes para no quedar atrás

La economía del país la sostienen las micro, pequeñas y medianas empresas, particularmente porque se trata de las principales fuentes de generación de empleo. Sin embargo, estas suelen ser empresas de subsistencia, poco innovadoras y que generan empleo de baja calidad. De las 35,214 empresas en el país, el 76 % son microempresas y solo el 3 % son grandes.

El país no puede obviar su actual estructura productiva si en verdad quiere apostar por el desarrollo.

Tabla 13

Una fotografía de los sectores primario, secundario y terciario en El Salvador, 2016

Sector económico	Número de empresas	Número de empleos	Empleos promedio	Micro empresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Grandes empresas
Primario	1476	57,956	39.3	834	412	115	115
Secundario	4791	250,275	52.2	2945	1149	252	445
Terciario	28,970	485,829	16.8	23,125	4481	702	662
Total	35,537	794,060	22.5	26,904	6042	1069	1222

Fuente: Elaboración propia con datos del *Directorio de unidades económicas* (DIGESTYC).

El país no puede obviar su actual estructura productiva si en verdad quiere apostar por el desarrollo. Por ello, es fundamental que, en su estrategia de transformación, existan programas que no excluyan a las mipymes para transformarse y alinearse con la apuesta de productividad. Además, la apuesta de apoyo a los sectores debe tomar en cuenta la estructura empresarial del sector, para dar esta oportunidad de transformación y de *catch-up* a las empresas micro y pequeñas²⁸.

^{28/} Ver anexo 6.

Capítulo cuatro

Comentarios finales

El desarrollo económico de un país depende, en parte importante, de los conocimientos, habilidades y actitudes de la población (trabajadores y emprendedores altamente calificados). Además, como se ha señalado de forma reiterada, el desarrollo económico debe tener como fin primordial el desarrollo humano. Por ello, cualquier esfuerzo para aprovechar las oportunidades de diversificación productiva (apuestas) en un país requiere cerrar brechas de capital humano: lo que demandan empresas y organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) respecto a lo que conocen, son y saben hacer las personas.

En este apartado final se señalan elementos que deberían tomarse en cuenta al momento de establecer una hoja de ruta de apuestas productivas para el país, los cuales deben surgir de un diálogo amplio y productivo. El diálogo entre diferentes actores (gobierno central, gobiernos locales, sector privado, ONG y sociedad civil) debe aspirar a lograr un acuerdo de nación respecto de los mismos.

Cualquier esfuerzo para aprovechar las oportunidades de diversificación productiva requiere cerrar brechas de capital humano: lo que demandan empresas y organizaciones respecto a lo que conocen, son y saben hacer las personas.

En primer lugar, se debe reconocer que las brechas de capital humano (sean estas de cantidad, calidad o pertinencia de la formación) son obstáculos para mejorar la competitividad de un país. Por eso, en la propuesta presentada en este documento, este elemento es considerado imprescindible si El Salvador aspira a un futuro prometedor, tal como lo hicieron y hacen los casos de referencia estudiados.

Si bien las brechas de capital humano pueden ser algo generalizado en una economía, resultan claves y sumamente restrictivas para el caso de posibles apuestas productivas que se deseen realizar en un país. Por ello es fundamental trabajar con un horizonte de corto, mediano y largo plazo, actuando desde ya en esfuerzos coordinados para cerrarlas. En este sentido, importa y mucho la pertinencia entre la formación de las personas y las necesidades del sector productivo del país.

Es necesario tener claro qué competencias requiere una apuesta productiva para buscar mecanismos de desarrollo de las mismas. Como se ha comentado también en este documento, las apuestas productivas podrían identificarse territorialmente. De allí que, para cerrar las brechas de capital humano, podría adoptarse una mirada territorial y con un enfoque de clúster (empresas u organizaciones relacionadas en la provisión de un bien o servicio): identificar qué se requiere en qué parte del país para trabajar en ello.

En segundo lugar, sobre la base de lo que se acuerde nacionalmente hacer, se debe tener claro que será necesario un liderazgo, un diálogo, una planificación (estrategia), una ejecución y un monitoreo constantes. Por tanto, lo que se decida hacer requerirá sacrificios en términos de recursos a brindar a las apuestas que se escojan (facilitación de créditos a tasas favorables, inversiones en infraestructura, etc.).

Sobre la base de lo que se acuerde nacionalmente hacer, se debe tener claro que será necesario un liderazgo, un diálogo, una planificación, una ejecución y un monitoreo constantes.

En tercer lugar, los esfuerzos del país también deberán orientarse a crear un marco institucional que permita desarrollar las oportunidades de diversificación productiva (creación o modificación de leyes, reglamentos, nuevas atribuciones a instituciones existentes, o bien, nuevas instituciones, etc.). Es necesario estimular aquello que el país decida hacer para mejorar de manera sostenida su nivel de crecimiento económico, y, por tanto, de desarrollo económico. Asimismo, es de vital importancia que las apuestas productivas que se decida hacer cuenten con una agenda específica de acciones a desarrollar, la cual debería ser parte de los arreglos institucionales a realizar para dar seguimiento al trabajo relativo a cada apuesta.

Por último, independientemente de quién esté en el poder, estas apuestas, cuyo desempeño deberá monitorearse y revisarse, incluso, modificarse, dado que se basan en un acuerdo de nación, requerirán sostenibilidad (continuidad) a través del tiempo. Un solo gobierno no será capaz de llevar al país a los umbrales del desarrollo. Pero es necesario comenzar a dar pasos firmes y sin complejos en esa dirección.

Citando a John F. Kennedy, trigésimo quinto presidente de los Estados Unidos:

[Todo lo que pretendamos hacer para bien del país] no será finalizado en los primeros 100 días. Tampoco será finalizado y hecho en los primeros 1000 días, ni en un periodo de gobierno, ni quizá en toda nuestra vida en este planeta. Pero, ¡comencemos a hacerlo! Y, por lo tanto, mis queridos compatriotas: preguntémonos no qué puede hacer tu país por ti, sino preguntémonos que puedes hacer tú por tu país.

Referencias bibliográficas

- Altman, S., Ghemawat, P. y Bastian, P. (2019). *DHL Global Connectedness Index 2018. The State of Globalization in a Fragile World*. Bonn, Germany: Deutsche Post DHL Group. Recuperado de <https://www.logistics.dhl/content/dam/dhl/global/core/documents/pdf/glo-core-gci-2018-full-study.pdf>
- Balassa, B. (1965). Trade Liberalisation and “Revealed” Comparative Advantage. *The Manchester School*, 33, 99-123.
- Brañas E., J. M. (2007). La metamorfosis de Corea del Sur. *Anuario Asia-Pacífico*. 1, 359-370. Recuperado de <http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2007/Sociedad1.pdf>
- Calvo González, O. y López, J. H. (2015). *El Salvador Building on Strengths for a New Generation. Systematic Country Diagnostic*. Washington DC: The World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/385371467998190389/pdf/97718-CAS-P151397-K8831-Box391451B-white-cover.pdf>
- Centro de Progreso Social y Fundación Poma. (s/f). *25 años de progreso social. ¿Qué nos dice el IPS sobre el progreso social de los últimos 25 años en El Salvador?* Recuperado de <http://hdl.handle.net/10972/3176>
- Commission on Growth and Development. (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC: World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6507>
- Fundación para la Educación Superior (2018). *¿Y si termino la escuela? Un análisis de la inserción laboral de la juventud salvadoreña*. Santa Tecla, El Salvador: FES. Recuperado de <http://www.redicces.org.sv/jspui/handle/10972/3686>
- Ghesquiere, H. (2007). *Singapore’s Success. Engineering Economic Growth*. Singapore: Thomson.
- Hausmann, R. et al. (2013). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity* (2nd ed.). Cambridge: MIT Press. Recuperado de <http://www.tinyurl.com/y67m6n72>
- Hausmann, R., Cheston, T. y Santos, M. A. (2015). *La complejidad económica de Chiapas: Análisis de capacidades y posibilidades de diversificación productiva*. Working Papers.

- Center for International Development at Harvard University. Recuperado de <http://www.tinyurl.com/y4dszxn>
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 1-25.
- Hidalgo, C. A., Klingler, B., Barabási, A.-L. y Hausmann, R. (2007). The product space conditions the development of nations. *Science*, 317(5837), 482-487. Recuperado de <https://science.sciencemag.org/content/317/5837/482>
- Hidalgo, C. y Hausmann, R. (2009). *The Building Blocks of Economic Complexity*. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. 106. Recuperado de <https://doi.org/10.1073/pnas.0900943106>
- Kwang Han, F., Fernandez, W. y Tan, S. (2015). *Lee Kuan Yew: Then Man and His Ideas*. Singapur: Marshall Cavendish Editions.
- Le Blanc, R. (2008). *Singapore. The Socio-Economic Development of a City-State. 1960-1980*. Maarheeze, The Netherlands: Cranendonck Coaching.
- Lim, S. G. (2015). *El líder, el maestro y tú. Liderazgo más allá de la tercera generación*. México, D. F.: Promotora Bartola.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2012). *Ley 1-12. Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*. Santo Domingo, República Dominicana. Recuperado de <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (S/f). *Documento base de la propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor*. [República Dominicana]. Recuperado de https://www.unicef.org/repUBLICADOMINICANA/Documento_base_propuesta_END_2010_2030.pdf
- Monge Naranjo, A. y Rodríguez Clare, A. (2008). *Crecimiento económico en El Salvador*. Pennsylvania State University. Documento en proceso de revisión. Recuperado de <https://www.coursehero.com/file/41808704/crecimiento-economico-en-el-salvadorpdf/>
- Oppenheimer, A. (2014). *¡Crear o morir! La esperanza de Latinoamérica y las cinco claves de la innovación*. México, D. F.: Penguin Random House.
- Partnership for Growth: El Salvador Constraints Analysis*. (2011). Recuperado de https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaeb762.pdf
- Porter, M. y Schwab, K. (2008). *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Geneva: World Economic Forum.

- Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Recuperado de <http://j.mp/2nRcNXi>
- Rodrik, D. (2015). *Premature Deindustrialization*. NBER. Paper No. 20935.
- Rodrik, D. y Hausmann, R. (2005). Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador. *Economía*, 6 (N1). Recuperado de <http://www.tinyurl.com/yxpoadgh>
- Sala i Martin, X. (2002). *Economía liberal para no economistas y no liberales*. Barcelona: Plaza & Janés Editores.
- Schwab, K. (2009). *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. Geneva: World Economic Forum.
- Schwab, K. (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Geneva: World Economic Forum.
- Schwab, K. (2011). *The Global Competitiveness Report 2011-2012*. Geneva: World Economic Forum.
- Schwab, K. (2012). *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. Geneva: World Economic Forum.
- Schwab, K. (2013). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Geneva: World Economic Forum.
- Schwab, K. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. Geneva: World Economic Forum.
- Schwab, K. (2015). *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva: World Economic Forum.
- Schwab, K. (2016). *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. Geneva: World Economic Forum.
- Schwab, K. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Geneva: World Economic Forum.
- Simoës, A. J. G. e Hidalgo, C. A. (2011). *The Economic Complexity Observatory: An Analytical Tool for Understanding the Dynamics of Economic Development*. Workshops at the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence. Recuperado de <https://oec.world/es>
- Warwick, K. (2013). *Beyond Industrial Policy. Emerging Issues and New Trends*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 2. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/23074957>

Enlaces web – bases de datos

Banco Central de Reserva de El Salvador: <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1012&lang=es>

CEPAL: www.cepal.org (base de datos)

DIGESTYC: *Censo económico, Directorio de unidades económicas 2016, Encuesta de hogares de propósitos múltiples (2017)*

Gapminder: <https://www.gapminder.org/tools/>

OECD: <https://atlas.media.mit.edu/en/resources/data/>

The Growth Lab at Harvard University. Atlas of Economic Complexity: <http://www.atlas.cid.harvard.edu>

Trading Economics: <https://tradingeconomics.com/>

UN COMTRADE: <https://comtrade.un.org/data/>

Bibliografía consultada

- Agosín, M., Larraín, C. y Grau, N. (2010). *Industrial Policy in Chile*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-170.
- Barna Management School (5 de septiembre de 2018). *República Dominicana y la construcción de un liderazgo regional*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=JQA4pES9dKc>
- Bercuson, K. (1995). *Singapore. A Case Study in Rapid Development*. Occasional Paper 119. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Corea del Sur: Una potencia tecno-económica emergente*. (2017). Relaciones económicas, comerciales y de cooperación con América Latina y el Caribe. Caracas, Venezuela: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Recuperado de <http://www.sela.org/media/2464249/corea-del-sur-carlos-moneta-2017.pdf>
- Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (Ley MYPE)*. (2014). Recuperado de <https://www.conamype.gob.sv/temas-2/ley-mype/>
- Lineamientos para la identificación y el cierre de brechas de capital humano para las apuestas productivas departamentales del país* (2015). Bogotá: Consejo Privado de Competitividad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. CAF, Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado de <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/prensa/informes/Lineamientos-para-la-identificacion-Brechas-Capital-Humano.pdf>
- Loungani, P., Papageorgiou, C. y Wang, K. (2017). *World Trade in Services: Evidence from a New Dataset*. IMF Working Paper.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2013). *Programa de Transformación Productiva. Así avanza la transformación productiva*. Colombia.
- Ministerio de Economía. (2014). *Política nacional de fomento, diversificación y transformación productiva*. San Salvador: Autor. Recuperado de <https://www.sica.int/download/?102975>
- Monitor Company. (2017). *Prosperidad es una decisión: Construyendo las ventajas competitivas de El Salvador*.

- Monitor Company. (Febrero de 2018). *Prosperidad es una decisión: construyendo las ventajas competitivas de El Salvador. Recomendaciones Cross-Cluster*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013) *Informe sobre desarrollo humano de El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Autor. Recuperado de <http://www.sv.undp.org/>
- República Dominicana. *Estrategia del Grupo BID con el país 2017-2020*. (2017). Documento del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Interamericana de Inversiones. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-539491653-4>
- Riddle, D. I. (2004). *Opportunities in Service Exports*. Small States in Transition. From Vulnerability to Competitiveness. Port of Spain, Trinidad & Tobago. Recuperado de <http://www.intracen.org/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=52365>
- Secretaría Técnica de la Comisión Regional de Productividad y Competitividad. (2010). *Plan Regional de Competitividad del Huila. Huila Competitivo*. Colombia. Recuperado de <https://www.ccneiva.org/wp-content/uploads/2015/11/Plan-Regional-de-Competitividad-Version-Dic-2010.pdf>
- Soprana, M. (2011). *Services Exports and Developing Countries: Competitiveness Challenges according to Mode of Supply* [Tesis de maestría]. World Trade Institute. Universität Bern. Recuperado de https://www.wti.org/media/filer_public/of/05/of05f5a8-012c-4b95-a8do-136cb224e54e/masters_thesis_marta_soprana.pdf
- The Economic Plan Unit. (2010). *Tenth Malaysia Plan 2011-2015*. Putrajaya: Prime Minister's Department. Recuperado de https://www.pmo.gov.my/dokumenattached/RMK/RMK10_E.pdf
- Yean, T. S. (2011). *Exploring Niches for Exporting. The Case of Malaysia*. Institute of Malaysian & International Studies (IKMAS). University Kebangsaan Malaysia.

Anexos

Anexo 1: Tendencias globales

El Salvador debe integrarse a un mundo cada vez más cambiante y desafiante. En este sentido es pertinente reflexionar sobre las apuestas estratégicas productivas en las que debe concentrarse el país para crecer de manera sostenida y esta reflexión debe darse considerando las importantes y desafiantes transformaciones en el ámbito global. Hay tendencias globales que deben tomarse en cuenta; entre las más importantes están:

Tendencias tecnológicas y económicas

Inteligencia artificial, automatización y el futuro del trabajo. Sin duda esta es la tendencia global que con más fuerza puede moldear la discusión nacional de apuestas estratégicas. Una variedad de fuentes tales como McKinsey, el World Economic Forum, la Organización Mundial del Trabajo se han dado a la tarea de comprender cómo la inteligencia artificial y la automatización continuarán afectando a los diferentes sectores económicos y profesiones en las siguientes décadas. Se ha aceptado que estas transformaciones obligarán a repensar las habilidades necesarias en la fuerza laboral. Particular importancia cobran, en este contexto, las habilidades cognitivas, las habilidades sociales y la creatividad. Esto exigirá la coordinación entre educadores, gobiernos, empleados y sector privado.

La revolución monetaria. El surgimiento de las criptomonedas y las llamadas *block-chain technologies*, que implican la creación de dinero no respaldado por el Estado, es una de las tendencias económicas derivadas de las transformaciones tecnológicas que está siendo motivo de escrutinio, con un veredicto aún incierto.

Desindustrialización prematura y creciente importancia de los servicios. La historia del crecimiento de las naciones evidencia que este supuso una migración de la agricultura a la industria y, posteriormente, de la industria a los servicios. No obstante, diversos autores cuestionan que esta siga siendo una estrategia factible para las naciones en

vías de desarrollo, ante lo que se conoce como la “desindustrialización prematura”, sobre todo porque la robótica y la inteligencia artificial, al reducir los costos laborales, reducen los incentivos para transferir industrias manufactureras a las naciones en desarrollo.

La revisión de los sistemas estadísticos. A partir de la crisis del 2008, se ha producido una fuerte crítica a los sistemas estadísticos nacionales y su capacidad (o incapacidad) para medir lo que importa y para predecir la crisis. El debate internacional de los últimos años se ha enfocado en el uso del PIB como medida de bienestar: ¿cómo complementar esta medida con información multidimensional y con información desde los hogares? Se considera relevante poner de manifiesto esta tendencia, porque tendrá un efecto en la forma en la que “se mide lo que importa”.

Tendencias sociales y demográficas

El debate en torno a la desigualdad y los cambios de paradigmas en las políticas sociales. Las políticas sociales ocupan un lugar importante en el debate de las políticas públicas. Conceptos nuevos como el del “ingreso universal básico”, están siendo analizados con seriedad en varias naciones. Por otro lado, el estancamiento de los salarios es un fenómeno que no se limita exclusivamente a las naciones desarrolladas, sino que se ha observado en El Salvador desde 2013, lo que debe propiciar el análisis en torno a los determinantes de la productividad laboral.

Los cambios demográficos. El envejecimiento de la población a escala mundial impactará los balances fiscales, los mercados laborales, los sistemas de seguridad social y la migración. El Salvador actualmente se encuentra en el llamado “bono demográfico”, el cual se espera finalice cerca del año 2040. A manera de ejemplo, en el año 1950, 4 de cada 100 salvadoreños tenían 65 años o más, mientras que para 2050 esta cifra será de 14 por cada 100 habitantes. Indudablemente, la transición demográfica representa costos más altos para los sistemas de seguridad social (particularmente, salud y pensiones) en una población que envejece, pero también implica oportunidades de posicionar al país en nuevos sectores — particularmente servicios— derivados de las demandas de una nueva estructura poblacional.

Migración. La migración, un fenómeno tan complejo y tan sensible en el contexto de la realidad salvadoreña, forma parte también de las tendencias globales en un mundo en el que persisten brechas de bienestar importantes entre países.

Tendencias ambientales

Cambio climático. El cambio climático ejerce efectos heterogéneos con implicaciones geopolíticas que se deben tomar en cuenta. Países como El Salvador harán frente a las consecuencias del aumento del nivel del mar y a la escasez de agua. Otros países, en cambio, enfrentarán beneficios temporales derivados del alargamiento de los tiempos de cosecha, posibilidades de extracción de ciertos recursos, lo que conlleva asimetría entre países de los costos y beneficios de reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

Tendencias políticas

Emergencia de un mundo multipolar. En los últimos años se ha visto un claro deterioro del multilateralismo y de las instituciones post Segunda Guerra Mundial, y de un resurgimiento del nacionalismo en distintos países del mundo. Por otro lado, en América Latina se observa un movimiento del péndulo en años recientes, con la salida de buena parte de los gobiernos de izquierda en Suramérica.

Anexos

Anexo 2.

Índice de competitividad global, 2008-2009 y 2017-2018

1-7 (best) – 137 países	El Salvador		Guatemala		
	2008-09	2017-18	2008-09	2017-18	
Índice de competitividad global	4.0 (79)	3.8 (109)	3.9 (84)	4.1 (84)	
Pilar 1. Instituciones (derechos de propiedad, corrupción, seguridad, independencia judicial, etc.)	3.5 (100)	2.7 (133)	3.5 (98)	3.3 (111)	
Pilar 2. Infraestructura (transporte, electricidad, telefonía, etc.)	3.9 (56)	4.0 (77)	3.5 (71)	3.8 (84)	
Pilar 3. Estabilidad macroeconómica	5.1 (62)	4.5 (85)	4.7 (87)	4.9 (54)	
Pilar 4. Salud y educación primaria	5.3 (86)	5.3 (100)	5.0 (99)	5.0 (106)	
Pilar 5. Educación superior y capacitación	3.4 (95)	3.5 (104)	3.3 (103)	3.7 (99)	
Pilar 6. Eficiencia en el mercado de bienes (intensidad de competencia local, efectividad de política antimonopolio, tasa impositiva total, número de procedimientos y tiempo para iniciar un negocio, etc.)	4.3 (59)	4.0 (109)	4.4 (54)	4.5 (48)	
Pilar 7. Eficiencia del mercado laboral (flexibilidad, uso eficiente del talento)	4.4 (57)	3.4 (125)	4.2 (81)	3.8 (102)	
Pilar 8. Desarrollo del mercado financiero (disponibilidad de servicios financieros, acceso a créditos, disponibilidad de capital de riesgo, fortaleza del sistema financiero, etc.)	4.2 (72)	3.4 (125)	3.8 (95)	3.8 (102)	
Pilar 9. Disponibilidad tecnológica (últimas tecnologías, absorción de tecnología, transferencia de tecnología, porcentaje de usuarios de internet, etc.)	2.9 (90)	3.4 (95)	3.2 (74)	3.4 (96)	
Pilar 10. Tamaño del mercado	3.1 (86)	3.3 (91)	3.4 (74)	3.7 (73)	
Pilar 11. Sofisticación empresarial	3.9 (79)	3.6 (104)	4.3 (52)	4.2 (53)	
Pilar 12. Innovación	2.6 (118)	2.6 (130)	3.1 (74)	3.2 (88)	

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes globales de competitividad (Porter y Schwab, 2008; Schwab, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017).

	Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Panamá	
	2008-09	2017-18	2008-09	2017-18	2008-09	2017-18	2008-09	2017-18
	4.0 (82)	3.9 (96)	3.4 (120)	3.9 (93)	4.2 (59)	4.5 (47)	4.2 (58)	4.4 (50)
	3.7 (82)	3.2 (120)	3.2 (118)	3.2 (115)	4.4 (50)	4.2 (48)	3.9 (70)	3.8 (74)
	3.3 (75)	3.2 (104)	2.1 (128)	3.6 (92)	2.8 (94)	4.2 (65)	3.9 (55)	4.9 (37)
	4.7 (89)	5.0 (52)	3.9 (123)	5.1 (51)	4.7 (85)	4.5 (79)	5.2 (55)	6.1 (11)
	5.3 (83)	5.5 (89)	5.0 (98)	5.5 (86)	5.9 (37)	6.2 (35)	5.6 (64)	5.6 (79)
	3.4 (93)	3.6 (102)	3.1 (113)	3.4 (110)	4.4 (49)	5.1 (31)	3.8 (77)	4.0 (88)
	4.1 (75)	4.0 (98)	3.7 (112)	3.9 (117)	4.5 (49)	4.4 (63)	4.4 (57)	4.6 (41)
	4.2 (82)	3.4 (125)	4.1 (99)	3.9 (101)	4.7 (35)	4.2 (69)	4.3 (77)	4.1 (76)
	4.0 (84)	3.5 (124)	3.7 (100)	3.9 (101)	4.2 (70)	4.2 (69)	5.2 (26)	4.1 (76)
	2.8 (96)	3.3 (99)	2.4 (122)	3.1 (108)	3.5 (60)	4.9 (45)	3.4 (62)	4.4 (63)
	3.1 (84)	3.1 (95)	2.6 (108)	3.0 (103)	3.3 (78)	3.5 (80)	3.1 (85)	3.6 (79)
	3.9 (82)	3.8 (88)	3.3 (119)	3.2 (129)	4.5 (42)	4.5 (35)	4.4 (51)	4.4 (44)
	2.8 (104)	2.9 (108)	2.4 (127)	2.5 (133)	3.6 (38)	3.7 (43)	3.1 (73)	3.4 (55)

Anexos

Anexo 3.

Canastas de exportaciones, espacio de producto

Sectores (para todos los gráficos que representan el porcentaje total de exportaciones y la red espacio de producto)



Servicios



Piedras, cerámica o vidrio



Químicos



Electrónicos



Textiles



Minerales



Vehículos



Otros



Agricultura



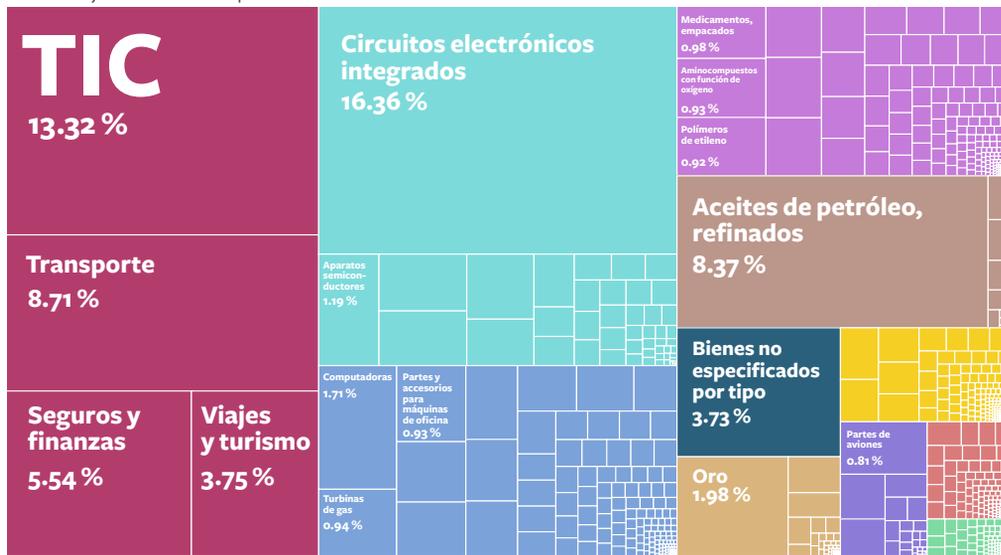
Metalurgia



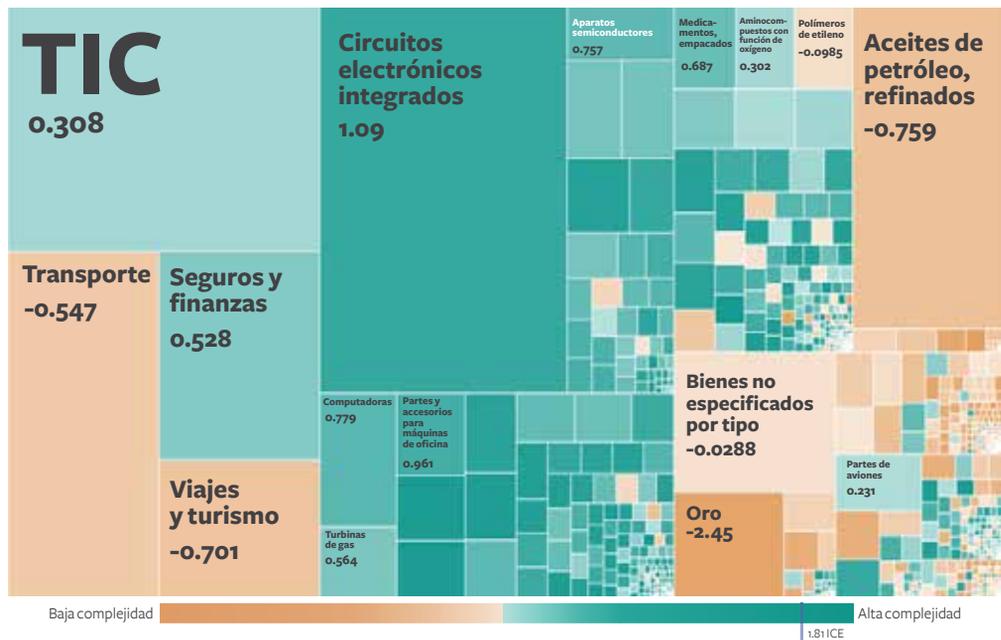
Maquinaria

Gráfico 3.A. Canasta de exportaciones de Singapur, 2017

Porcentaje del total de exportaciones



Índice de complejidad económica

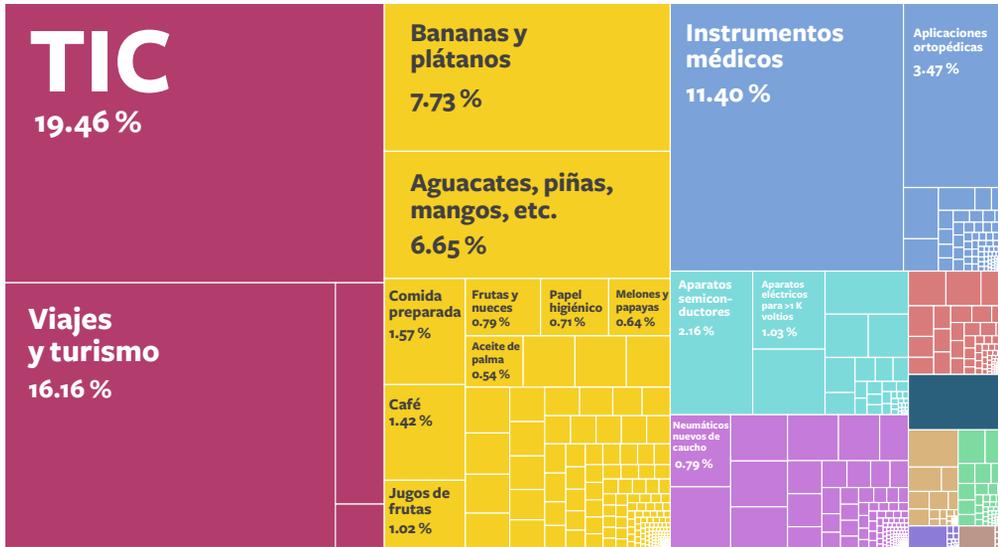


Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/countries/192/export-basket>).

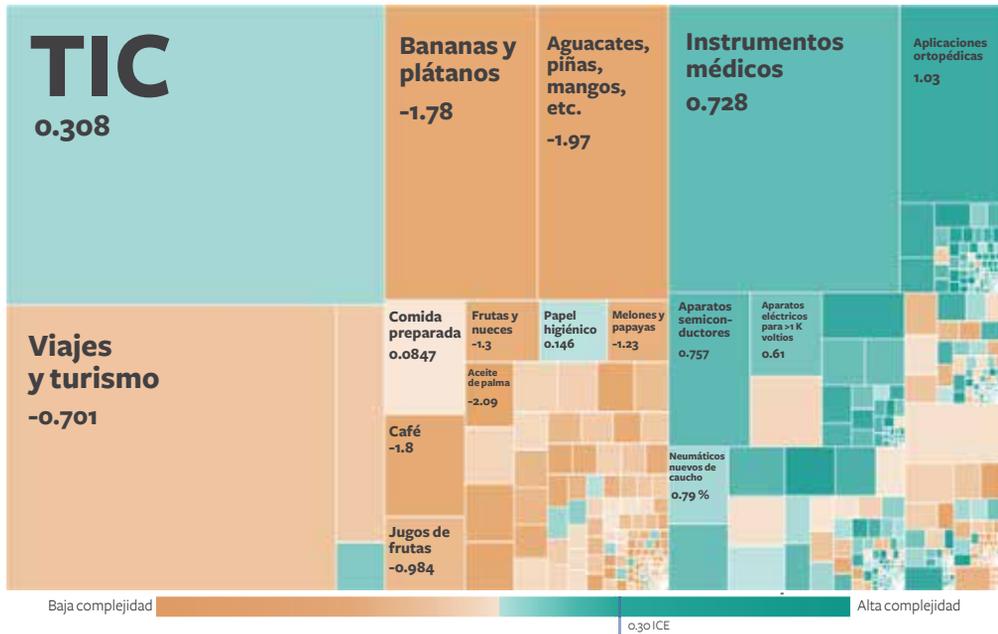
Gráfico 3.B.

Canasta de exportaciones de Costa Rica, 2017

Porcentaje del total de exportaciones



Índice de complejidad económica

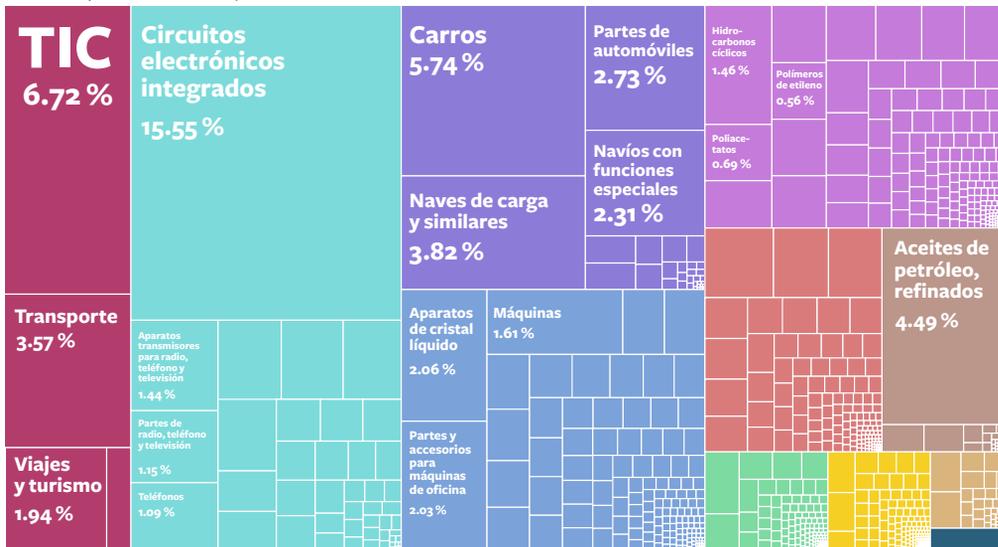


Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/countries/52/export-basket>).

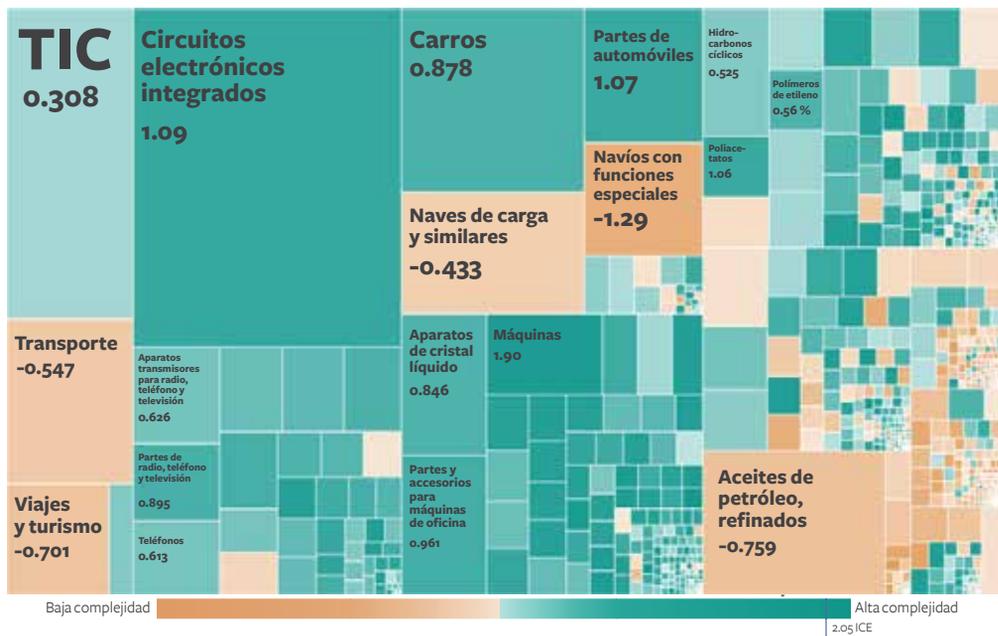
Gráfico 3.C.

Canasta de exportaciones de Corea del Sur, 2017

Porcentaje del total de exportaciones



Índice de complejidad económica



Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/countries/121/export-basket>).

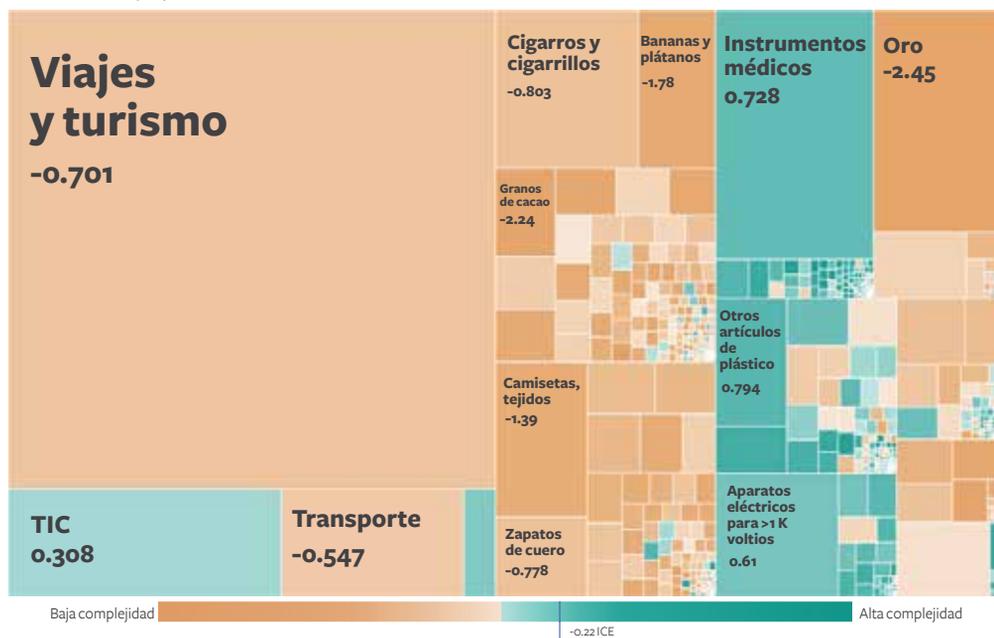
Gráfico 3.D.

Canasta de exportaciones de República Dominicana, 2017

Porcentaje del total de exportaciones



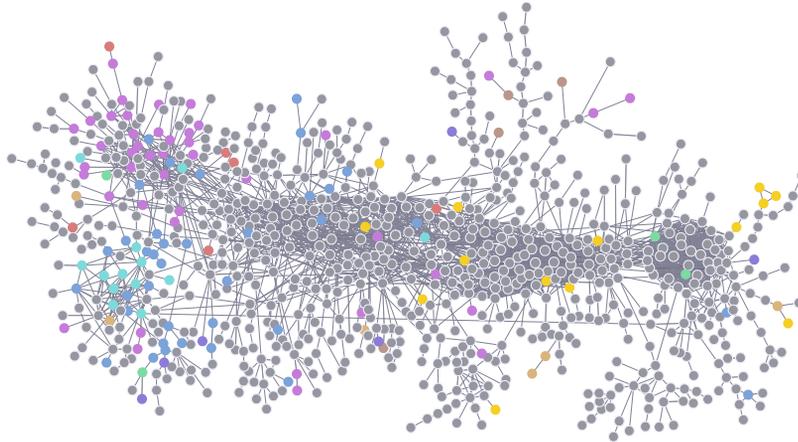
Índice de complejidad económica



Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/countries/65/export-basket>).

Gráfico 3.E.

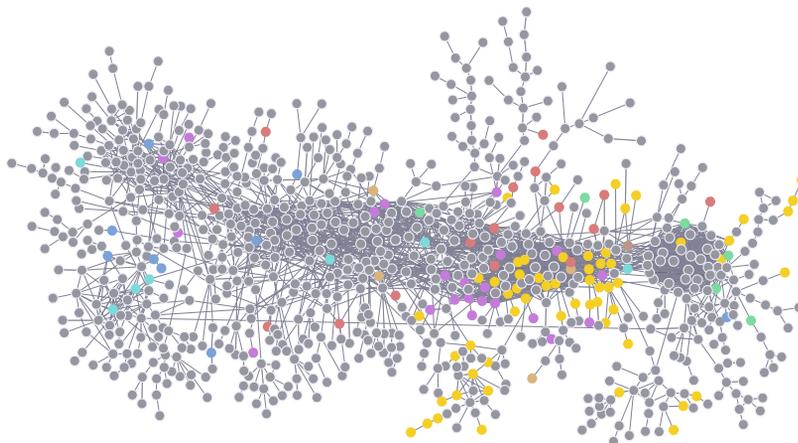
Canasta de exportaciones de Singapur, 2017 (red espacio de producto)



Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/explore/network?country=192&year=2017&nodeSizing=None&productClass=HS&product=undefined&startYear=undefined&target=Product&partner=undefined>).

Gráfico 3.F.

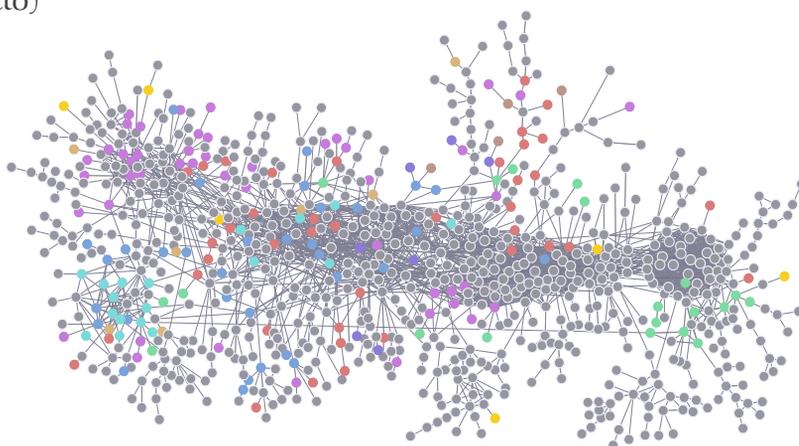
Canasta de exportaciones de Costa Rica, 2017 (red espacio de producto)



Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/explore/network?country=192&year=2017&nodeSizing=None&productClass=HS&product=undefined&startYear=undefined&target=Product&partner=undefined>).

Gráfico 3.G.

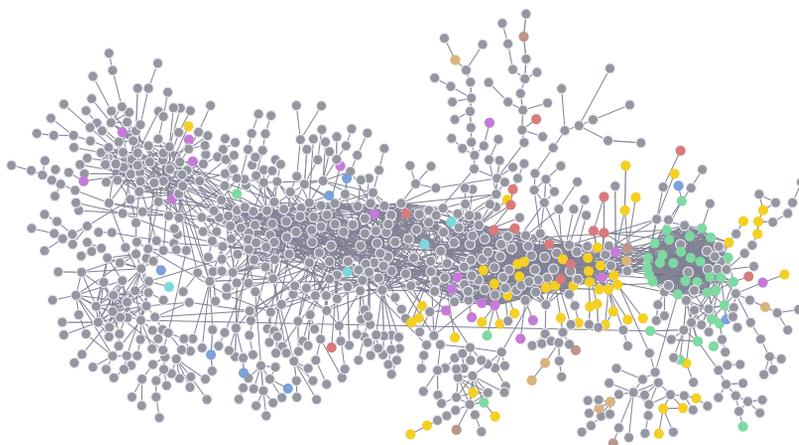
Canasta de exportaciones de República Dominicana, 2017 (red espacio de producto)



Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/explore/network?country=65&year=2017&nodeSizing=None&productClass=HS&product=undefined&startYear=undefined&target=Product&partner=undefined>).

Gráfico 3.H.

Canasta de exportaciones de Corea del Sur, 2017 (red espacio de producto)



Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/explore/network?country=121&year=2017&nodeSizing=None&productClass=HS&product=undefined&startYear=undefined&target=Product&partner=undefined>).

Anexos

Anexo 4: Identificar apuestas para el país mediante la ventaja comparativa revelada (VCR)

Identificar apuestas estratégicas para que estas sean materializadas en sectores, bienes y servicios (o categorías de estos) es una tarea que requiere de una metodología que permita, mediante criterios primordialmente empíricos, arrojar luz sobre el rumbo que un país puede seguir. Dado que El Salvador cuenta con una demanda doméstica relativamente pequeña, se vuelve indispensable desarrollar apuestas en sectores transables que amplíen el tamaño del mercado. En ese sentido, se ha tomado como punto de partida y referencia la metodología de la ventaja comparativa revelada (VCR) junto con ciertas extensiones de esta, las cuales serán profundizadas a nivel teórico y empírico valorando sus potenciales beneficios.

El modelo ricardiano de comercio internacional es claro en señalar que un país debía dedicarse a producir (y, por tanto, a exportar) aquel conjunto de bienes sobre los cuales tuviese lo que se denomina ventaja comparativa, que no es más que una medida de la productividad relativa (y no absoluta) que tiene un país en la elaboración de un bien o servicio. Puesto en otras palabras, la ventaja comparativa es una medida que indica a cuánto renuncio en términos de un bien “Y” por producir una unidad más del bien “X”. De acuerdo con David Ricardo, un país sería exportador de un bien o servicio dado, si este costo de oportunidad fuese menor en relación con el de otro país o conjunto de países.

Una metodología para identificar, *ex post*, aquellos sectores, industrias, o incluso, productos, sobre los cuales un país determinado cuenta con ventaja en productividad relativa es precisamente la ventaja comparativa revelada (VCR), desarrollada por Bela Balassa en

1965. Balassa propuso esencialmente que un país contaba con VCR para un bien o servicio, si el cociente entre el peso de este bien o servicio dentro de su canasta exportadora y el peso de este en la canasta de comercio mundial era mayor a 1 (ver ecuación 4.A). La intuición detrás del valor de referencia es que cuando esto se cumple, un país exporta más de este bien o servicio de lo que se esperaría a partir de su peso en el comercio mundial y, se podría inferir que, por tanto, cuenta con un nivel de productividad relativa superior a la media mundial para la categoría en cuestión.

ECUACIÓN 4.A.

$$VCR_{i,j} = \frac{Exportaciones\ bien\ i,j / \sum_1^m Exportaciones_{j,i}}{\sum_1^m Exportaciones_i / \sum_1^n \sum_1^m Exportaciones_{j,i}}$$

Donde: j (países)=1,2,3,...,n

i (bienes)=1,2,3,...,m

Resulta importante recalcar dos aspectos: si bien la metodología de la VCR revela aquellos sectores donde el país dispone de una mejor productividad relativa, esta no indica por sí sola las oportunidades de exportación aprovechables (dada la matriz exportadora y el set de conocimientos disponibles), ni mucho menos cuáles pueden ser los beneficios de optar por canastas más sofisticadas. Estos puntos son de vital interés para justificar la metodología empleada y se profundizan en los siguientes apartados.

Identificar oportunidades de exportación

Una serie de modelos tradicionales han buscado explicar los patrones de comercio entre países, tales como la ventaja absoluta en costos desarrollada por Adam Smith, la ventaja comparativa de David Ricardo y el modelo Heckscher-Ohlin. Es importante recalcar que estos modelos han sido desarrollados con el fin de explicar el motor del comercio y de profundizar en las razones por las cuales los países exportan e importan cierto tipo de bienes, mas no con el objetivo de dar luz sobre las oportunidades comerciales no explotadas (o no totalmente explotadas) por los países. En esa dirección, una de las aplicaciones más importantes que proporciona la VCR es el *product space* (espacio de producto).

Hidalgo, Klinger, Barabási y Hausmann (2007) adoptaron una visión diferente para explicar los patrones de comercio. En el espacio de producto, los autores parten de la premisa básica de que producir un conjunto diferente de bienes no necesariamente implica un conjunto superior o inferior de conocimientos, sino simplemente uno distinto. Adicionalmente, comentan que cuando dos bienes son cercanos entre sí, es porque requieren condiciones similares (instituciones, infraestructura, tecnología, recursos, etc.) y que por ello mismo la probabilidad de que se produzcan juntos es más alta versus bienes no similares. La medida de distancia empleada fue el valor mínimo entre la probabilidad condicional de contar con VCR en el bien j dado que ya se cuenta con VCR en el bien i y la probabilidad condicional inversa, tal como se aprecia en la ecuación 4.B.

ECUACIÓN 4.B.

$$\varphi_{i,j,t} = \min\{P(\text{RCA}x_{i,t} \mid \text{RCA}x_{j,t}), P(\text{RCA}x_{j,t} \mid \text{RCA}x_{i,t})\}$$

Al aplicar esta medida de proximidad entre productos, los autores pudieron construir una visualización del espectro de productos en función de las relaciones entre ellos; debido a esta medida de proximidad, los productos van a tender a agruparse en clústeres dentro y entre categorías de bienes siguiendo la estructura del tipo centro-periferia.

A pesar de los beneficios notables de la metodología antes descrita, se advierte que, por la forma en que las relaciones están construidas, estas pueden ignorar la particularidad de los recursos, infraestructura, tecnología y/o recursos tecnológicos disponibles para un país, por lo que es importante complementarla con medidas adicionales contextualizadas al país.

Para el caso en cuestión, se optó por desarrollar una matriz que correlacionara los productos y sus categorías en función de dos criterios: la evolución de su peso relativo en las exportaciones y la evolución de su VCR. La idea es que es posible identificar *ex post* actividades encadenadas entre sí, en términos comerciales y de productividad. Se retomó el período de 1990 a 2016 para tener una visión de largo plazo sobre la dinámica observable entre sectores y precisamente, tras haberla identificado, se procedió a estudiar la dinámica a nivel de productos.

Implicaciones de las canastas exportadoras en el crecimiento económico

Hausmann, Hwang y Rodrik (2007) extendieron la metodología de la ventaja comparativa revelada para demostrar empíricamente la relación existente entre la matriz exportadora de bienes y las tasas subsecuentes de crecimiento de los países. Para arribar a esta conclusión, los autores desarrollaron un modelo econométrico que relaciona los niveles de productividad del país con la dinámica de crecimiento observada en los países. La metodología se explica a continuación.

Construyendo una medida de productividad por producto y por país

Antes de construir una medida de productividad a nivel país, los autores construyeron un indicador, denominado *PRODY*, que relaciona el nivel de ingreso asociado con la exportación de un producto o categoría dada. Lo anterior se resume en la ecuación 4.C.

ECUACIÓN 4.C.

$$PRODY_i = \sum_j^n VCR_{ij} * Y_j$$

Intuitivamente, *PRODY* es una medida del nivel de ingreso asociado a un producto específico en tanto este refleja el promedio de los PIB per cápita de los países que exportan el bien o servicio, ponderado por la ventaja comparativa revelada de cada país. La utilidad de la VCR como peso es que permite la comparación entre países, pues contempla el peso del bien en la matriz exportadora del país y no los valores nominales de la exportación.

Asimismo, para construir una medida del nivel de productividad del país como un todo, los autores construyeron la variable *EXPY*, que no es más que el promedio ponderado de las productividades por producto (*PRODY*) para un país específico.

ECUACIÓN 4.D.

$$EXPY_j = \sum_i^m (x_{ij}/X_i) * PRODY_i$$

a su actual matriz exportadora, pero también hacia sectores más lejanos y sofisticados, para los cuales es indispensable tratar sus principales restricciones vinculantes mediante políticas industriales de apoyo. Tal como lo señalaban los autores, los beneficios de la globalización dependen precisamente de la habilidad de los países de saber posicionarse en un conjunto de bienes y servicios de alto valor agregado.

Adicionalmente, se ha replicado la metodología de Hausman, Hwang y Rodrik (2007) en dos direcciones: utilizando como variable de productividad, EXPY, el promedio de cada país para el período de 1960 a 1969 y de 1990 a 1999, y comparando dichas medidas con el promedio de las tasas de crecimiento subsecuentes que cada país experimentó.

Tras estimar el crecimiento económico subsecuente con los niveles de productividad promedio mediante una regresión, se ha determinado que la variable asociada al nivel de productividad (EXPY) es estadísticamente significativa, tal como se aprecia en la tabla 4.A.

Tabla 4.A.
Significancia de coeficientes para diferentes especificaciones elegidas

	(1) Post60	(2) Post60	(3) Post60	(4) Post90
ln_expy60	1.952*** (3.87)	1.730*** (3.41)	1.315* (2.27)	
ln_gdp60		-0.0662 (-0.80)	-0.00871 (-0.08)	
HC_60s			-0.117 (-1.83)	
EXPY_90s				4.433e-08*** (4.05)
_cons	-28.60*** (-3.46)	-24.27** (-2.85)	-17.58 (-1.77)	1.429* (2.60)
N	88	85	85	88

Estadísticas *t* entre paréntesis.
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

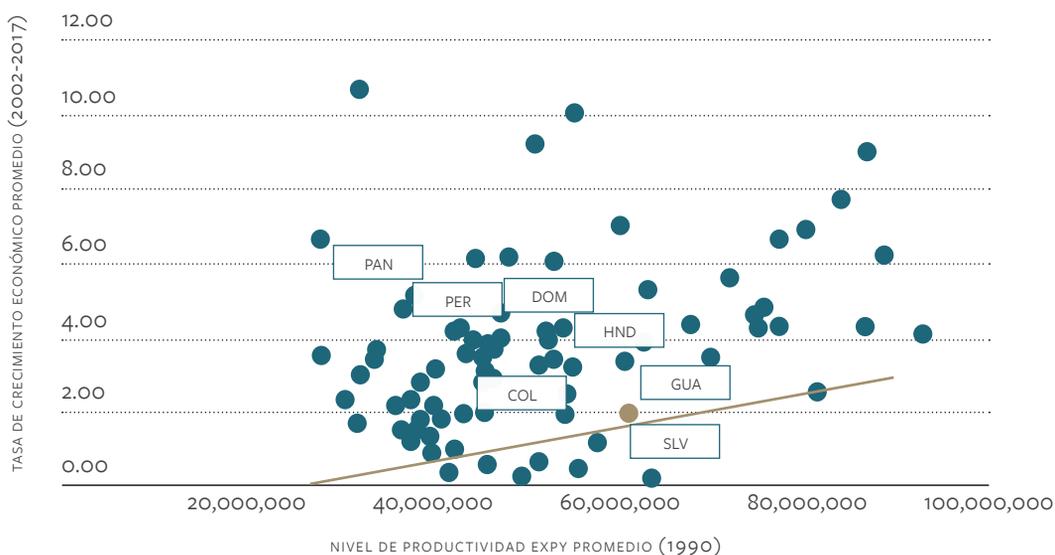
Fuente: Elaboración propia.

Se optó por graficar los resultados de la cuarta especificación y se aprecia cómo se mantiene una relación positiva entre las variables incluidas, pero llama la atención la presencia de países por encima y por debajo de los valores predichos por el modelo.

Una posible explicación es que existen factores institucionales, culturales, sociales y demás que pueden estar impulsando, o bien, mermando el potencial de crecimiento de cada país dado su nivel de productividad actual. A partir de este sencillo modelo, se estimó que El Salvador podría haber crecido a un ritmo cercano al 4% anual versus el 1.96% real.

Gráfico 4.B.

Relación entre niveles de productividad y tasas subsecuentes de crecimiento



Fuente: Elaboración propia a partir de Penn World Tables (2014) y Banco Mundial (2018).

Revisión empírica del modelo

Para aplicar la metodología en cuestión a El Salvador, se utilizaron tres fuentes de información. La primera es la base de comercio del Observatory of Economic Complexity (OEC), donde se obtuvieron datos de comercio mundial de bienes para el período 1990-2016. La

segunda base utilizada pertenece al UN COMTRADE, de donde se recabó información sobre el comercio mundial de servicios para el período de 2012-2016. Adicionalmente, también se utilizó la base de comercio del Banco Central de Reserva (BCR) para el período de 2014-2018.

Dado que la VCR pone la mirada esencialmente en el lado de la oferta, con miras a robustecer la metodología, se consideraron como criterios adicionales y complementarios el tamaño del mercado del bien o servicio y la tasa de crecimiento promedio de sus exportaciones. Esto permitió construir un índice que jerarquiza a los bienes y servicios (por separado) en función de su nivel de atractivo. En la tabla 4.B, se presenta información sobre cuatro categorías de productos que se han identificado como de interés para el país en función de su VCR y su comportamiento en el tamaño mundial en términos de volumen de comercio y tasas de crecimiento.

Tabla 4.B.

Cinco categorías de productos de interés para El Salvador

Categoría	Importaciones 2014	Crecimiento (2008-14)	Crecimiento (2010-14)	VCR
Ropa ensamblada en maquila	\$ 669,105,384,455.94	31.54 %	29.14 %	11.39
Café	\$ 43,839,115,226.00	44.88 %	29.82 %	8.23
Plásticos	\$ 534,944,712,679.15	27.54 %	25.40 %	2.11
Lácteos	\$ 75,074,824,581.61	40.70 %	44.25 %	0.95
Medicamentos	\$ 518,675,697,926.03	42.34 %	26.95 %	0.68

Fuente: Cálculos propios a partir de UN COMTRADE (2016).

Tras haber identificado aquellos sectores con ventaja comparativa revelada, empleando la metodología del espacio de producto (utilizando las probabilidades condicionales) se ha determinado que existen sinergias y oportunidades importantes entre las siguientes categorías de productos: vestimenta, procesamiento de alimentos, agricultura miscelánea y los sectores químicos, plásticos y la construcción. Puntualmente, es posible identificar las conexiones que aparecen en la tabla 4.C.

Tabla 4.C.

Posibles sinergias y oportunidades entre categorías de productos

Vestimenta	Agricultura miscelánea	Procesamiento de alimentos	Sector construcción
Contenedores plásticos (10.20)	Caña de azúcar (32.3)	Cementos de fibra (21.7)	Contenedores de papel (9.93)
Cableado eléctrico (1.12)	Jabones (1.98)	Pañuelos de papel (15.0)	Surfactantes orgánicos (4.53)
Especies (0.44)	Desperdicios y alimentación animal (1.53)	Surfactantes orgánicos (4.53)	Artículos de plástico (2.21)
Flora farmacéutica (0.24)		Chorizo (2.23)	Vegetales (1.46)
		Barras de metal (1.97)	Esmaltes (0.61)

* Entre paréntesis se ha estimado la VCR actual del bien correlacionado con el sector de la primera fila de la tabla 4.C.

Fuente: The Observatory of Economic Complexity.

Adicionalmente, al aplicar la segunda metodología descrita a nivel de categorías de productos, se identificaron distintos subgrupos dentro de los datos a partir de los cuales se pueden comprender dos tipos de relaciones: industrias de apoyo/soporte, que parecen ser transversales a un amplio número de categorías, e industrias creadoras de valor, en donde se intuye que la interacción entre categorías permite crear productos más sofisticados.

1. Categorías de apoyo: energía eléctrica, grasas y aceites vegetales y/o animales, fertilizantes, tintes y colorantes y envases y empaques.
2. Interacciones identificadas (ver tabla 4.D).

Comentarios sobre las conexiones:

- Respecto del clúster relacionado con la madera, se identifican principalmente actividades relativas a productos como muebles de destinos diversos (uso doméstico, oficinas, etc.).

Tabla 4.D.

Interacciones identificadas entre sectores productivos

Madera	Bebidas	Vegetales y frutas	Medicamentos
Fertilizantes	Cereales	Carnes y derivados	Vegetales y frutas
Pulpa	Colorantes	Azúcar, preparados del azúcar y miel	
Metales y estructuras metálicas	Sector plástico	Medicamentos	
Tintes y colorantes			
Sector plástico			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en UN COMTRADE (2016).

- El sector bebidas presenta conexiones con los cereales (bebidas alcohólicas como la cerveza), con el sector plástico (envases y empaques) y con la categoría de tintes y colorantes.
- La categoría de vegetales y frutas muestra diversidad en sus interrelaciones. Se identifican conexiones con el sector de cárnicos mediante la exportación de productos como tamales, pupusas y sardinas. La categoría de azúcar y relacionados igualmente se materializa en dulces típicos, como, por ejemplo, jocotes en miel, nances y canillitas. Por último, se identifica una interacción con la categoría de medicamentos, presumiblemente como insumo de los mismos y también dentro de la rama de medicinas naturales.
- Cabe destacar que existen sectores importantes para el país como el textil que tienden a estar predominantemente encadenados hacia adentro más que otro conjunto de categorías y que, por ello, no se resaltan en este apartado. Sin embargo, esto no implica que no presenten oportunidades adicionales de exportación.

Anexos

Anexo 5.

Potenciales oportunidades de diversificación; 29 productos, El Salvador

Se identificaron los siguientes productos (tabla 5.A), clasificados según la nomenclatura del sistema armonizado, como posibilidades a explorar para apostarle a la diversificación de las industrias.

Tabla 5.A.

Lista de productos (ejemplos) para diversificación productiva de El Salvador

Descripción
32.14 Masilla de vidrieros
33.07 Artículos de tocador (preparaciones para afeitarse, desodorantes corporales, preparaciones de perfumería, de tocador o de cosmética, etc.)
39.25 Artículos para la construcción, de plástico
40.08 Placas, hojas, tiras, varillas y perfiles, de caucho vulcanizado sin endurecer
40.11 Neumáticos “lantas neumáticas” nuevos de caucho
40.16 Manufacturas de caucho vulcanizado sin endurecer
44.15 Cajones, cajas, jaulas, tambores y envases similares, de madera; carretes para cables, de madera; paletas, paletas caja y demás plataformas para carga, de madera; cercos para paletas, de madera
48.05 Papeles y cartones, sin estucar ni recubrir
58.11 Productos textiles acolchados en pieza, constituidos por una o varias capas de materia textil combinadas con una materia de relleno y mantenidas mediante puntadas u otra forma de sujeción

Descripción

68.05	Abrasivos naturales o artificiales en polvo o gránulos con soporte de materia textil, papel, cartón u otras materias
68.06	Lanas minerales y materias minerales para aislamiento térmico o acústico
73.08	Estructuras de hierro y acero, y sus partes
73.10	Depósitos, barriles, tambores, bidones, latas o botes, cajas y recipientes similares, de hierro o acero, para cualquier materia, de capacidad menor o igual a 300 litros, sin dispositivos mecánicos ni térmicos
73.20	Muelles "resortes", ballestas y sus hojas, de hierro o acero
73.26	Diversas manufacturas de hierro o acero
76.10	Estructuras de aluminio (puentes, torres, puertas, barras, perfiles, etc.)
76.12	Depósitos, barriles, tambores, bidones, latas o botes, cajas y recipientes similares, de aluminio, para cualquier materia, de capacidad menor o igual a 300 litros, sin dispositivos mecánicos ni térmicos
76.16	Otros artículos de aluminio
83.08	Cierres, monturas cierre, hebillas, hebillas cierre, corchetes, ganchos, anillos para ojetes y artículos similares, de metal común, para prendas de vestir, calzado, toldos, marroquinería o demás artículos confeccionados
84.03	Calderas para calefacción central, no eléctricas y sus partes
84.18	Refrigeradores y congeladores
84.19	Aparatos y dispositivos para el tratamiento de materias mediante operaciones que impliquen un cambio de temperatura
84.21	Centrifugadoras
84.31	Piezas para su uso con polipastos y maquinaria de excavación
85.03	Partes destinadas a motores y generadores eléctricos, a grupos electrógenos o a convertidores rotativos eléctricos
85.16	Calentadores eléctricos
87.08	Partes y accesorios de tractores, vehículos para transporte de 10 o más personas, o vehículos para transporte de mercancías
90.33	Partes y accesorios para diversas máquinas, aparatos, e instrumentos
94.01	Asientos

Fuente: Atlas of Economic Complexity (<http://atlas.cid.harvard.edu/countries/197/growth-opportunities>).

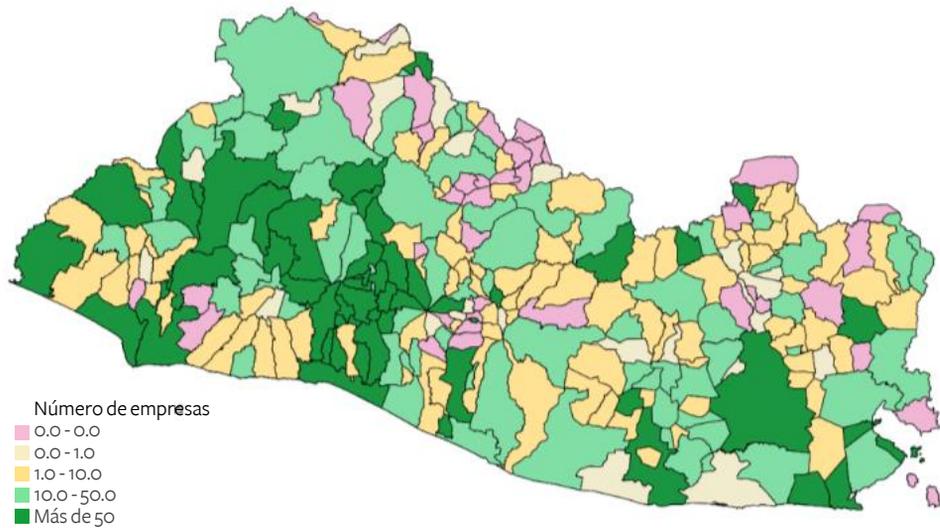
Anexos

Anexo 6.

Distribución de empresas micro, pequeñas, medianas y grandes en El Salvador, 2016

Mapa 6.A.

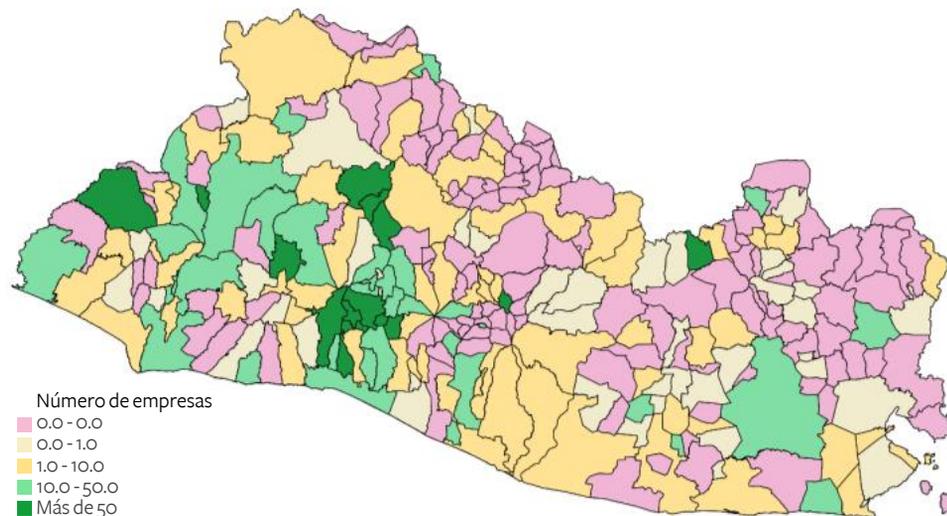
Distribución de microempresas en El Salvador



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC (2016).

Mapa 6.B.

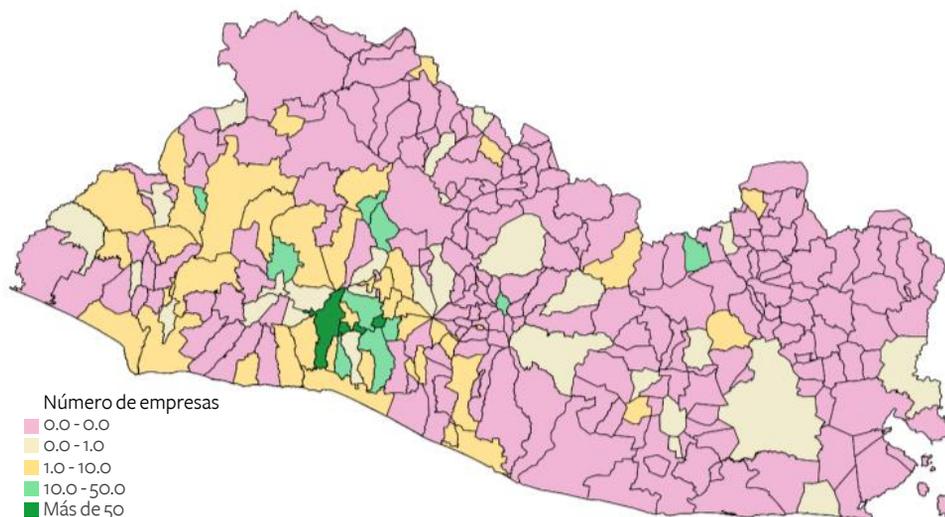
Distribución de pequeñas empresas en El Salvador



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC (2016).

Mapa 6.C.

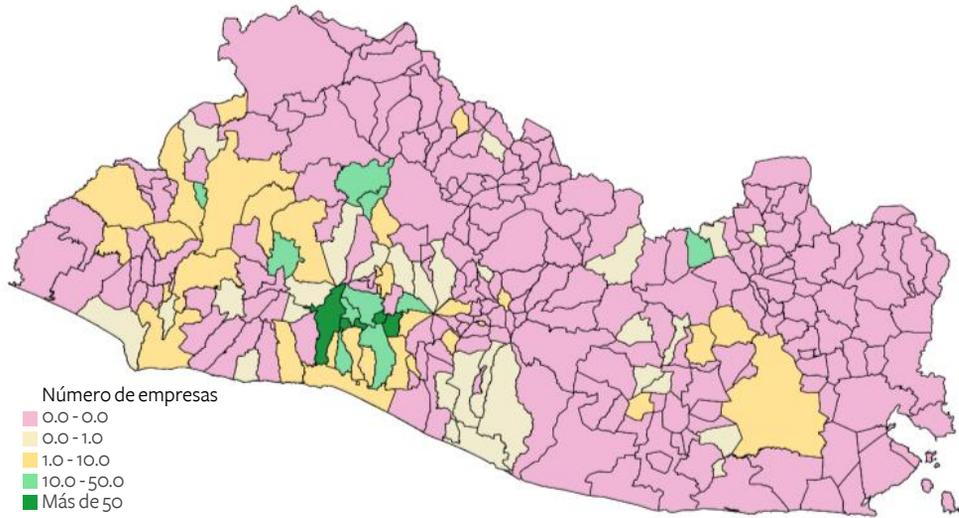
Distribución de medianas empresas en El Salvador



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC (2016).

Mapa 6.D.

Distribución de grandes empresas en El Salvador



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC (2016).

La visión de la ESEN se sustenta en dos grandes ideales: excelencia académica y oportunidad para todos. Su misión es formar de manera integral a los futuros líderes de El Salvador y Centroamérica, para que se desempeñen con dinamismo y visión en los sectores privado y público. Contribuir, con excelencia académica, a crear una masa crítica de profesionales que promueva el desarrollo sostenido de la región.

Una propuesta para el progreso de El Salvador

Tareas pendientes para el desarrollo económico

Este libro pretende poner sobre la mesa una reflexión sobre la imperiosa necesidad de transformar la base productiva del país para alcanzar un mayor nivel de desarrollo humano.

No plantea una discusión teórica sobre modelos de desarrollo económicos alternativos. Su orientación es plenamente pragmática. Teniendo en cuenta la realidad del país y las tendencias mundiales, así como las lecciones de otras naciones, delinea a grandes rasgos una propuesta de estrategia rumbo al desarrollo sostenible. Dicha propuesta identifica las bases necesarias para estimular la transformación productiva en El Salvador y sugiere oportunidades de diversificación productiva interesantes para el país.

Se espera que este libro sea útil para discutir la elaboración de una agenda de desarrollo del país. Es tiempo de pensar cómo construir un El Salvador diferente.

