

# Los desafíos de la transformación productiva en América Latina

Álvaro  
Cálix

Mariana  
Blanco

COORDINADORES

**PERFILES  
NACIONALES  
Y TENDENCIAS  
REGIONALES**

**TOMO IV CENTROAMÉRICA**



...and the ...

...and the ...

...and the ...

...and the ...

...and the ...

...and the ...

...and the ...

...and the ...

...and the ...

...and the ...

# Los desafíos de la transformación productiva en América Latina

TOMO IV **CENTROAMÉRICA**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

## **BIBLIOTECA TRANSFORMACIÓN**

# Los desafíos de la transformación productiva en América Latina

Álvaro  
Cálix

Mariana  
Blanco

COORDINADORES

**PERFILES**

**NACIONALES**

**Y TENDENCIAS**

**REGIONALES**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

## **BIBLIOTECA TRANSFORMACIÓN**

### **Los desafíos de la transformación productiva en América Latina Perfiles nacionales y tendencias regionales Tomo IV: Centroamérica**

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Yautepec 55, col. Condesa,  
Cuauhtémoc, C. P. 06140,  
Ciudad de México.  
Teléfono: +52 (55) 5553 5302

#### **Directora del Proyecto**

Astrid Becker

#### **Coordinadores del Libro**

Álvaro Cálix · Mariana Blanco

#### **Gestión editorial**

Elizabeth Martínez

#### **Corrección y cuidado editorial**

Imagen y Comunicación Organizacional

#### **Diseño**

Buró Público

ISBN: 978-607-8642-46-5

Primera edición: septiembre de 2020.

Para solicitar publicaciones: [transformacion@fesmex.org](mailto:transformacion@fesmex.org)

✉ [www.fes-transformacion.org](http://www.fes-transformacion.org)

f FES Transformación Social-Ecológica

🐦 @fes\_tse

📺 Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Todas nuestras publicaciones son de distribución gratuita

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung. El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

## **ÍNDICE**

### **Prólogo**

—ASTRID BECKER

9

### **Introducción**

—ÁLVARO CÁLIX

13

## **CAPÍTULO I**

### **Caracterización del perfil económico-productivo latinoamericano**

—MATÍAS S. KULFAS

61

## **CAPÍTULO II**

### **Costa Rica**

—ÁLVARO MARTÍN PARADA GÓMEZ

—SHIRLEY BENAVIDES VINDAS

—RAFAEL ARIAS RAMÍREZ

143

### **CAPÍTULO III**

#### **El Salvador**

—VINICIO COREAS

—MELISSA SALGADO

219

### **CAPÍTULO IV**

#### **Guatemala**

—CHRISTIAN CALDERÓN CEDILLOS

279

### **CAPÍTULO V**

#### **Honduras**

—JAVIER SUAZO

339

### **CAPÍTULO VI**

#### **Nicaragua**

—LUIS GUSTAVO MURILLO OROZCO

415

### **CAPÍTULO VII**

#### **Panamá**

—RUBIEL CAJAR

—ANASTACIO RODRÍGUEZ

493

#### **Semblanzas**

549



## **PRÓLOGO**

Desde 2014, la Friedrich-Ebert-Stiftung emplea una perspectiva progresista para acompañar los debates sobre los retos del desarrollo con su Proyecto Regional de Transformación Social-Ecológica, con sede en México. El proyecto reconoce la necesidad de encontrar nuevos caminos de desarrollo viables y sustentables, tanto en la dimensión social como en la ecológica, para hacer frente a las múltiples crisis asociadas con los modelos económicos predominantes; acompaña discusiones sobre alternativas a los modelos de desarrollo, y analiza y promueve políticas públicas socialmente justas y ecológicamente sustentables. Además, busca construir puentes con los intercambios que se llevan a cabo en Europa y otras regiones para abrir espacios de diálogo.

Los insumos, análisis y aportes para fortalecer el debate programático y discursivo sobre las transformaciones –necesarias para superar las distintas crisis socioambientales que enfrentan América Latina y el mundo– han sido elaborados junto con un grupo de expertos multidisciplinarios de 14 países de América Latina y coordinados desde la sede del proyecto en México. Los resultados de este trabajo se publican en la Biblioteca de Transformación. Su primer libro, *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica*, analiza los cambios estructurales que deben favorecerse en América Latina. El segundo, *Mas allá del PIB hay vida: Una crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina*, compila estudios, análisis y discusiones críticas sobre alternativas de desarrollo y vías de transformación. En el libro tercero, *Esto no da para más: Hacia la transformación social-ecológica en América Latina*,

presentamos el concepto de la transformación social-ecológica y propuestas para conducir este proceso.

Después de la presentación de los conceptos, sigue la pregunta difícil de cómo elaborar estrategias dirigidas a una transformación social-ecológica. Un punto de partida es el análisis de la matriz productiva para describir el perfil económico del país y, de esta manera, convertirlo en un insumo que aporte tanto la identificación de los principales desafíos nacionales como una base comparativa regional que facilite la comprensión de las tendencias, obstáculos y retos de América Latina.

Los perfiles productivos reflejan rubros como recursos naturales e historia, así como las políticas económicas y ambientales actuales, y los diferentes modelos de desarrollo de cada país. En América Latina dominan tres caminos: el de proveedor de materias primas, basado en la extracción de los recursos naturales; el de maquila, sustentado en una fuerza de trabajo barata, y el de una estrategia de industrialización. Esos modelos de desarrollo tienen fuertes implicaciones sobre el impacto ambiental y la situación social. Para poder analizar las matrices, hemos encomendado estudios nacionales porque describen el perfil económico-productivo en la historia, pero principalmente en la actualidad, y presentan información sobre la contribución de los diferentes sectores y del comercio exterior; los principales indicadores, con el nivel de inversión, competitividad, productividad, encadenamiento y valor agregado de las actividades productivas; la composición de la matriz energética; los principales impactos ambientales provocados por las actividades económicas en cada país, y la identificación de áreas, sectores y rubros con potencial para la transformación de la matriz productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental, así como un análisis de las políticas protransformación.

Los países de América Latina son extremadamente heterogéneos en estructura, historia y cultura, lo que se refleja en sus matrices productivas. La mayoría está todavía caracterizada por un rol de proveedora de productos primarios casi no procesados, especialmente de minería y agricultura. Pero, incluso en países con industria manufacturera, como México, se mantienen los problemas fundamentales de América Latina: la enorme y todavía creciente desigualdad social y económica y las brechas tecnológicas. Los estudios presentados en este libro reflejan esta situación y no son simples diagnósticos; también identifican factores de impulso para un cambio de la matriz productiva dirigido a una

transformación social-ecológica. Todos se dedican a tres dimensiones centrales: la productiva, la ecológica y la social. Eso incluye también un análisis profundo de variables importantes, como el perfil innovativo; el grado de industrialización medido por el nivel del producto industrial por habitante; el grado de desarrollo de actividades manufacturera complejas; el peso de las actividades de maquila o ensamblaje; el nivel de encadenamientos productivos; el nivel de informalidad de los servicios y el trabajo, y el peso del empleo en el sector primario.

Es muy grato presentar los resultados de estos estudios en el libro cuatro de la Biblioteca de Transformación, con el título *Los desafíos de la transformación productiva en América Latina*. Por la extensión de los estudios realizados, esta entrega se presenta en cuatro tomos correspondientes a las diferentes subregiones de América Latina. Nos complace publicar el cuarto, dedicado a los países centroamericanos de habla española. Esperamos que el conjunto de estudios que integra este volumen contribuya no solamente a un debate a nivel nacional y regional, sino también que ponga los cimientos para la elaboración de acciones y políticas concretas dirigidas a una transformación social-ecológica.

—ASTRID BECKER

Directora del Proyecto Regional  
Transformación Social-Ecológica  
en América Latina  
Friedrich-Ebert-Stiftung



## **INTRODUCCIÓN**

Desde tiempos coloniales, América Latina ha cumplido un papel subordinado en la economía mundial. Con la globalización capitalista, la división internacional del trabajo profundizó su rol marginal. Desde las décadas finales del siglo pasado, varias naciones asiáticas escalaron hacia la producción de manufacturas de exportación, con creciente valor agregado, mientras que América Latina se mantuvo estancada en este campo, y más bien avanzó hacia una reprimarización de sus ventas al exterior. No se trata de idealizar la vía industrializadora que han seguido otros países y regiones, pero sí de resaltar que, dentro de los eslabones de especialización productiva que ofrece el capitalismo contemporáneo, la región se ubica en los menos ventajosos en términos sociales y ambientales.

La confluencia de intereses extrarregionales con los de las elites nacionales ha asegurado la fragmentación del tejido productivo. Las bases de sustento de las economías nacionales son frágiles, y la complementariedad económica entre países ha sido sacrificada por el interés casi exclusivo de insertarse en los mercados externos a la región (Kreimerman, 2017). Se ha apostado por unos cuantos rubros de exportación, y es común la formación de oligopolios en el mercado interno. Estas dinámicas dan como resultado dos de las principales características de América Latina: la alta vulnerabilidad a los *shocks* económicos externos y la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos nacionales. Los sectores más dinámicos de la economía suelen ser intensivos en capital y funcionan bajo el prototipo de enclaves de viejo y nuevo cuño. La mayoría de la población suele emplearse en sectores de baja productividad y con altos niveles de precariedad laboral.

Más allá de excepciones puntuales, la tendencia de la inserción externa de la región muestra el deterioro de los términos de intercambio, sobre todo de aquellas naciones que dependen en mayor medida de la exportación de materias primas con nulo o escaso valor agregado. Por otra parte, los impactos ambientales de las actividades extractivas han sido ignorados en el diseño y evaluación de las políticas de fomento (De Echave, 2020). A raíz del crecimiento económico de países emergentes, la demanda global se ha expandido, lo que aumentó la presión para ampliar la frontera extractiva, ya sea en explotaciones hidrocarburíferas y mineras o en los monocultivos de exportación (Cáliz, 2018; Puyana, 2018).

En las dos últimas décadas, esta situación ha multiplicado los conflictos socioambientales. Las poblaciones locales —en especial las indígenas y rurales— tienden a ser excluidas de los procesos de decisión sobre los proyectos que se emprenden en los territorios donde se asientan (Rodríguez y otros, 2019). Los proyectos extractivos entran en choque con la cosmovisión y las prácticas de vida de las poblaciones ahí localizadas. Por su histórica condición de postergación, y por su papel de soporte en el tejido local, las mujeres son un grupo de particular riesgo ante las nuevas formas de apropiación de renta de los bienes naturales. La violencia, la división de las comunidades y el desplazamiento son secuelas de una visión economicista que responde a la pretensión de acumulación ilimitada de capital.

En general, el papel pasivo de la región en la economía global la confina a recurrir a ventajas espurias para asegurar una pequeña porción de la riqueza mundial: a) la extracción masiva de materias primas para fines de exportación; b) la disposición de fuerza de trabajo barata y relativamente abundante en actividades de escasa calificación dentro de las cadenas globales de valor, y c) laxas regulaciones ambientales, fiscales y laborales para competir en la lógica *race to the bottom*. La primera y la tercera de estas “ventajas” se observan en casi todo el subcontinente latinoamericano; la segunda, en cambio, cobra fuerza en los países con mayor cercanía geográfica a Estados Unidos.

Incluso aquellos países que han logrado integrarse en las cadenas productivas manufactureras globales no dejan de promover políticas extractivistas. Ambas estrategias concurren perversamente: unas y otras son incapaces de crear suficiente empleo de calidad; presentan pocos encadenamientos al interior del país, y sus inversiones están altamente concentradas en unos cuantos grupos empresariales. Esto no excluye a

los países que, por su tamaño poblacional y/o poder adquisitivo, son propicios para el desarrollo de mercados internos, pues en ellos es notable la concentración de los activos productivos en las ramas más rentables. El resto de la población se disputa el precario mundo de la economía informal, ya sea en la agricultura —para los países que todavía conservan cerca de un tercio de su población ocupada en ese sector— o en la creciente expansión de los servicios urbanos de baja productividad.

Por supuesto, las condiciones de partida, orientaciones y logros económicos varían de modo ostensible entre países, según el grado de institucionalidad, la dotación de recursos naturales, el tamaño e integración del mercado interno, el nivel de apertura al comercio mundial, la difusión de los adelantos científicos y tecnológicos y el grado de educación de la población.<sup>1</sup> No obstante, la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, y la volatilidad ante los choques externos, son elementos comunes en la región y, en parte, explican uno de los rasgos cruciales de América Latina: la persistente y acentuada desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza en general.<sup>2</sup> La fragmentación del sistema económico productivo es causa y a la vez efecto de las asimetrías de poder entre grupos y estratos poblacionales. Esto converge en un círculo vicioso que responde a poderosos intereses de grupos transnacionales y nacionales que, como se sabe, inciden de manera directa en la arquitectura económica global y en las políticas públicas nacionales.

Pese a la tercera ola democratizadora que bañó a la región desde el último cuarto del siglo XX, la acción política no ha querido o no ha podido —salvo algunos débiles intentos redistributivos— superar la distorsión del tejido económico ni la inserción pasiva en la economía internacional

---

1. Para una revisión de las tipologías de países de la región según la composición sectorial y según el perfil exportador, véase Schmidtke y otros, 2018.

2. En la región, la desigualdad en la distribución de la tierra es especialmente conmovedora. La concentración de la tierra se explica tanto por los procesos de acumulación originaria durante la Conquista como por las recurrentes presiones de desplazamiento que sufren las comunidades rurales, con objeto de destinar sus parcelas al servicio de monocultivos u otras actividades extractivas. Según la FAO, en 2017 América Latina poseía la distribución de tierras más inequitativa del mundo. El coeficiente de Gini calculado para la distribución de la tierra alcanza en la región un promedio de 0.79, muy por encima del de Europa (0.57), África (0.56) y Asia (0.55). En las subregiones latinoamericanas, Sudamérica es la que se salta la cerca con un valor del Gini de 0.85. Por su parte, según Oxfam, el 1% de las unidades productivas de América Latina acapara más del 50% de las tierras agrícolas (Kaltmeier, 2018, p. 57).

(Cáliz, 2018). Quizás por la propia naturaleza cortoplacista que suele tomar el juego democrático cuando se le reduce al plano electoral, partidos y gobiernos no se han interesado en sentar las bases para un cambio de largo aliento. Les resulta más fácil seguir las recetas ortodoxas de estabilidad macroeconómica que exige el sistema económico mundial —aunque se haga a costa de la capacidad de desarrollar horizontalmente las fuerzas productivas internas—, o bien incurrir en la irresponsabilidad de incrementar el gasto público, el déficit externo (y la deuda concomitante) sin criterios de eficiencia, pertinencia y sostenibilidad. Se requiere estabilidad y certidumbre en la política económica, así como un Estado garante de la equidad, pero decantarse por cualquiera de estos elementos sin pensar en el otro solo conduce a una disputa pendular entre proyectos políticos de corto plazo que, como es de esperarse, no se dirigen finalmente a la transformación y, por el contrario, hundan a los países y confirman la penosa constatación de que “esto no da para más”.

Las secuelas de un sistema económico que no converge con el bienestar inclusivo y sostenible de la población es uno de los lastres históricos de las sociedades latinoamericanas, con escasas excepciones en el tiempo y entre países. A ese pesado déficit se une el deterioro progresivo de las contribuciones de los ecosistemas para sostener la vida. América Latina es una de las regiones con mayor acervo natural. Su riqueza en biodiversidad, fuentes de agua y recursos energéticos es notable, pero la corrida de la frontera extractivista y la forma irracional de ocupar el territorio no hacen sino amenazar la reproducción de la vida humana y del resto de las especies (FES Transformación, 2019).

Por esta razón, no se trata de promover cualquier cambio de matriz productiva: este no puede hacerse en cualquier dirección. El desafío es un cambio de los perfiles de especialización económica desde la perspectiva de la transformación social-ecológica; un cambio estructural de las formas de extraer, producir y consumir que convierta a la economía en un instrumento para el bienestar, sin poner en riesgo la preservación de los equilibrios medioambientales (Martner, 2017). La economía es fundamental para la satisfacción de muchas necesidades humanas, pero no de todas. Tendría que vérselo como un subsistema subordinado a la dimensión social y restringido en su crecimiento por los límites biofísicos del planeta. Sin esas premisas, cualquier cambio no pasará de ser “más de lo mismo” o saltos al vacío que seguirán llevando a la región al precipicio (ver figura).



## Filtros socioambientales para las actividades económicas

Dimensiones	Efectos sobre las contribuciones de los ecosistemas
	Efectos sobre las relaciones en las comunidades: medios de vida/ cosmovisiones/relaciones de género
	Efectos en la salud humana: en los procesos de extracción, producción y consumo
	Nivel de apropiación social de los excedentes

Como en cualquier proceso de cambio, es importante descreer de las salidas abruptas e improvisadas; son preferibles las transiciones inteligentes que combinen gradualidad con radicalidad. A partir de estos atributos, la transformación productiva tendría que comenzar de inmediato, ya que se carece de margen de maniobra. El *malestar social*, combinado con el *malestar de la naturaleza*, forman un cóctel letal si no se atienden desde ya, pero también pueden convertirse en oportunidades para dar un golpe de timón en la conducción política de estos países.

### Alcance y contenido de este libro

Esta obra constituye el libro IV de la Biblioteca Transformación. En forma comparada, expone los perfiles productivos de los países latinoamericanos durante un período que se concentra primordialmente en el siglo XXI. Además de presentar un perfil básico, los estudios nacionales señalan de manera sucinta los principales desafíos para el cambio de matriz productiva desde una perspectiva social-ecológica. Cada caso incluye la mención de las principales repercusiones ambientales de las actividades económicas que se realizan en el territorio nacional. El análisis comparado permite a grandes rasgos observar las tendencias, efectos y retos de transformación económica de los países de la región.

Por diversas razones, entre las que destaca la voluminosa cantidad de páginas que supone la integración de los 19 estudios nacionales, se ha resuelto publicar el libro en cuatro tomos para cubrir la región latinoamericana. Para este fin, se adoptaron criterios más o menos discretionales de división subregional, en atención a pertenencias formales a sistemas de integración y/o vecindad geográfica. El tomo uno aborda la subregión andina, que para los efectos de esta serie comprende Bolivia,

Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El tomo dos integra al Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Por su parte, el tercer tomo reúne a México y dos países del Caribe: República Dominicana y Cuba, lo que representa la zona septentrional de la región. Finalmente el tomo cuatro aborda el caso de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Este volumen corresponde al tomo cuatro y presenta a la subregión centroamericana. Por no formar parte de América Latina, se excluye a Belice de esta caracterización. Centroamérica es una franja ístmica estratégicamente ubicada entre los dos océanos más extensos del planeta, y a la vez es el puente entre las dos masas continentales de América. Si se les compara con el común de la región, los países que la forman poseen territorios de dimensiones reducidas. Su extensión como subregión ronda el medio millón de kilómetros cuadrados y su población bordea los 50 millones. En términos de PIB ajustado al poder adquisitivo, sería la quinta economía de la región. Aunque como países individuales tienen poco peso en términos territoriales, poblacionales y económicos, como subregión presenta un valioso potencial dentro del continente. Destaca la importancia del mercado común centroamericano por ser una zona muy dinámica de comercio, al grado de que para varios de sus países es el segundo destino de las exportaciones.

En parte debido a las limitaciones de escala nacional, la integración centroamericana ha sido un discurso recurrente desde el siglo XIX. Sin embargo, y pese a algunos logros relevantes, en términos reales las políticas integracionistas han avanzado mucho menos que los discursos y declaraciones. En todo caso, destaca la importancia del mercado común centroamericano por ser una zona muy dinámica de comercio, al grado de que para varios de sus países es el segundo destino de las exportaciones.

El istmo carece de una dotación tan abundante de materias primas estratégicas como las que poseen México y los países de Sudamérica, sin que esto la libre de una gran presión ambiental sobre los bienes naturales de que dispone. Por otra parte, es una de las zonas del mundo con mayor vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático. En términos cualitativos, su acervo es sorprendente, pues, pese a solo ocupar el 1% de la superficie del planeta, posee alrededor del 8% de su biodiversidad. El corredor biológico mesoamericano, que cruza todo el istmo, posee una diversidad de biomas esenciales para el equilibrio de la vida en el continente. No obstante, está seriamente amenazado por las prácticas

de ocupación del territorio y por las actividades económicas que se desarrollan en cada país.

Es pertinente mencionar que Centroamérica refleja una notable fractura social, económica e institucional en el llamado triángulo norte —Guatemala, El Salvador y Honduras—, más Nicaragua, en relación con la parte más meridional, donde se ubican Costa Rica y Panamá. La pobreza de los cuatro primeros, y la violencia endémica que es particular del triángulo norte, influyen en la alta propensión migratoria de sus habitantes. Se calcula que al menos uno de cada diez centroamericanos vive fuera de su país de nacimiento, y la mayoría ha migrado hacia Estados Unidos.

La ausencia de un enfoque de integración productiva produce varios efectos; uno de ellos es la competencia en la atracción de inversiones con base en una corrida hacia el fondo en lo que se refiere a tributación, condiciones laborales y regulaciones medioambientales. Esta situación se ha agudizado por el tipo de inserción de los países en las cadenas globales de valor, ya sea para exportar materias primas o para acoger a las industrias de ensamblaje que buscan aprovechar la cercanía del mercado estadounidense. Otro efecto tiene que ver con el escaso aprovechamiento de las plataformas de transporte y logística del Canal de Panamá para potenciar el dinamismo productivo de los países del istmo. La necesidad de una mayor complementariedad es incontestable, tanto para enfrentar riesgos comunes como para aprovechar oportunidades. Esa complementariedad se requiere también para crear economías de escala que favorezcan, entre otros aspectos, el financiamiento de infraestructuras y bienes públicos subregionales, la creación de empleos dignos y la expansión de pequeñas y medianas empresas, la innovación y absorción tecnológica, así como condicionalidades fiscales más adecuadas a la inversión extranjera.

## Contenidos de cada capítulo

Además de esta introducción general, el presente tomo contiene siete capítulos: el primero de ellos comprende un análisis panorámico sobre los perfiles económico-productivos que prevalecen en la región, mientras que los restantes presentan los respectivos estudios de caso para los seis países que comprende el tomo.

El primer capítulo, “Caracterización del perfil económico-productivo latinoamericano: principales desafíos para su transformación a partir

de un enfoque social-ecológico”, escrito por Matías Kulfas, analiza en forma comparada tres dimensiones: a) las trayectorias históricas de la especialización económica de la región; b) las orientaciones actuales de los perfiles productivos de los países, y c) los desafíos prioritarios para el cambio estructural de los sistemas productivos desde una óptica que considere el campo social y ambiental. Para cada una de esas tres dimensiones, el autor esboza las tendencias generales, así como las principales diferencias entre las subregiones y países que integran este libro.

Kulfas advierte las dificultades para establecer patrones comunes en una región tan diversa y extensa como América Latina. Sin embargo, logra identificar rasgos históricos estructurales que van roturando las especializaciones económicas de los países: el patrón primario exportador; la inserción en las cadenas industriales globales en eslabones de bajo nivel agregado; la marcada heterogeneidad productiva entre sectores y empresas, y la persistente desigualdad. Entre otros, estos cuatro fenómenos tejen el lienzo regional. De hecho, se combinan con una incipiente integración productiva nacional y regional que impide fortalecer y darles sostenibilidad a las fuerzas económicas domésticas. Subraya que los aproximadamente 630 millones de latinoamericanos representan el 7.9% de la población del planeta y el 7.5% del PIB mundial, con un sector industrial que ha perdido participación, a diferencia de otras zonas que aumentaron notablemente su peso (como el sudeste asiático). La región exhibe un valor agregado manufacturero (VAM) 20% menor con respecto al promedio mundial. Esto no es fortuito, pues en parte se debe al bajo porcentaje de inversión en investigación y desarrollo (0.77%) en relación con el PIB. Únicamente Brasil alcanza el 1%, que de cualquier manera queda lejos de lo que destinan Estados Unidos, los países de la eurozona y algunas naciones asiáticas, como Corea del Sur, Japón y China.

El capítulo advierte que, además de los déficits sociales históricos, la problemática ambiental entraña nuevos desafíos a la hora de pensar sobre las estrategias de desarrollo productivo. Para el autor, esto supone tomar distancia de los enfoques que buscan soluciones casi exclusivamente dentro de la órbita del mercado, y también se aleja de los enfoques meramente desarrollistas que —aunque con una mayor participación del Estado—, al igual que la postura mercadocentrista ignoran los impactos ambientales de las actividades económicas. Para escapar del callejón sin salida al que conduce seguir de forma unívoca cualquiera de estas dos posiciones, Kulfas pone sobre la mesa la necesidad de trazar diagonales

que vinculen: a) la eficiencia schumpeteriana (la capacidad disruptiva de la innovación); b) la eficiencia keynesiana (fortalecer los sectores con mayor demanda y capacidad de creación de empleo), y c) la sostenibilidad ambiental. La articulación de las tres aristas, en presencia de una robusta capacidad institucional de regulación, generación de incentivos y gestión pública en sectores estratégicos, forjaría una competitividad sistémica sin poner en riesgo la reversión de las desigualdades sociales ni la protección del medio ambiente.

Esta postura guarda estrecha correspondencia con uno de los postulados centrales del enfoque sobre la Transformación Social-Ecológica para América Latina, que promueve selectivamente la expansión de rubros productivos que gestionan de manera responsable las compensaciones —*tradeoffs*— socioambientales, a la vez que desincentiva el crecimiento de sectores gravosos para la sociedad y los ecosistemas.

En el capítulo se advierten al menos seis ejes que sirven de guía para analizar el panorama productivo latinoamericano. Cada uno de ellos está interrelacionado con el resto, por lo que asegura una visión sistémica de la situación y los desafíos de las políticas productivas nacionales.

1. El autor cuestiona la existencia de la llamada maldición de los recursos naturales, y sostiene que lo reprochable es la mala gestión del acervo natural, conforme al esquema primario exportador extractivista. Para ilustrarlo, destaca varias experiencias en otras zonas del orbe, entre las que sobresalen en el siglo XX Noruega, Australia y Canadá, países que fueron capaces de acumular excedentes a partir de las actividades primarias tradicionales para promover una innovación y/o diversificación productiva que les hiciese más resistentes a la volatilidad de la exportación de materias primas. Lejos de ser una maldición, la dotación de riquezas naturales es una fortaleza; el verdadero mal es la predominancia de elites rentistas que ven como una amenaza a su *statu quo* (o bien, como una apuesta con riesgos innecesarios) promover un sistema económico más horizontal y diversificado.
2. Sobre los procesos de industrialización, el capítulo interpela las afirmaciones triviales que descalifican y minimizan los aportes del período de industrialización que siguieron —con distintos ritmos e intensidades— los países de la región, en especial entre 1950 y 1970. Si bien ese proceso mostró varias deficiencias y

derivó en lo que se conoce como industrialización trunca, representó un marco de políticas que, con cierta autonomía regional, permitió niveles históricos de crecimiento económico. Kulfas advierte que se debe aprender de los yerros y limitaciones de ese período, entre los que se encuentran el desacertado régimen de incentivos, la no superación de la llamada restricción externa y la incapacidad endógena para producir bienes de capital. Sugiere revisar las lecciones aprendidas de aquel momento y trasladarlas al contexto actual en aras de entender el funcionamiento y dinámica de los mercados y las restricciones ambientales que deben ser incorporadas a una renovada política industrial. Esa opción es preferible con creces a aceptar pasivamente la desindustrialización prematura que sufre la mayoría de los países.

3. El capítulo apunta su instrumental crítico hacia los dogmáticos postulados neoliberales aplicados en la región. La evidencia muestra el equívoco camino que supuso apostar sin más por la apertura comercial y financiera, al tiempo que se debilitaba el papel del Estado en el campo económico interno. En el fondo, esta doble apuesta apelaba a ventajas comparativas a partir de relaciones acentuadamente asimétricas entre las economías del norte y las del sur global. Más allá de algunos beneficios puntuales, esta senda profundizó la heterogeneidad productiva y el carácter subordinado de la región en la economía global. Muestra de esta dislocación es la paradoja regional de que, en un ambiente de economías abiertas, la expectativa a cumplir hubiese sido el aumento de las productividades nacionales, algo que en general no ocurrió en América Latina, no por la liberalización en sí misma, sino por el tipo de apertura, la retirada del Estado de funciones estratégicas, el abandono al tejido industrial nacional y la atracción sin condiciones de la inversión extranjera directa (IED).
4. Con propiedad, el capítulo aborda las luces y sombras del llamado ciclo de gobiernos progresistas en la región, que prevaleció en las primeras dos décadas del siglo XXI. El autor remarca que estos gobiernos tuvieron más voluntad y capacidad para que el Estado retuviera una mayor porción del excedente de la exportación de recursos naturales, buena parte del cual se canalizó al gasto social y sirvió para fomentar el empleo y el consumo en los

mercados internos. Pero estos logros se vieron limitados por la incapacidad (en términos generales) de utilizar los excedentes en favor de sólidas políticas contracíclicas ante la volatilidad económica que caracteriza a la región. Ciertamente se avanzó en este renglón, pero no lo suficiente. Menos aún se aprovechó la coyuntura para sentar las bases de una diversificación productiva con mayor agregación de valor. Más bien, la reprimarización económica orientada a las exportaciones se profundizó durante este período.

5. No podía faltar en el análisis la referencia a las nuevas condiciones de los sistemas de producción global en el contexto de la cuarta revolución industrial. Apelar a las viejas fórmulas de desarrollo económico no parece sensato, ya que la superposición entre sectores productivos es cada vez más difusa, y el papel creciente de los servicios a la producción condiciona los esfuerzos para que un país mejore su inserción en la economía mundial. Las tendencias muestran que los países se están quedando rezagados en la adaptación a los nuevos escenarios que plantea la innovación científica y técnica — pese a varias excepciones en rubros específicos dentro de países como Brasil, Argentina, Chile y Costa Rica—. Los nuevos tiempos presionan para que los países de la región se hagan cargo, tanto desde el nivel nacional como desde el regional, de viejos y nuevos desafíos para contar con políticas productivas inteligentes y sensibles a los límites sociales y ambientales. Las nuevas políticas productivas tendrían que darle prioridad a la innovación social y la agregación de valor, además de promover una mejor conexión territorial y sectorial de las unidades productivas.
6. Desde la perspectiva del trabajo humano, el capítulo reflexiona sobre las diagonales que hay que procurar entre desarrollo económico y bienestar social. Kulfas señala que es importante repensar la manera en que se concibe el trabajo, pues la mirada centrada en el trabajo reproductivo del capital ha invisibilizado una considerable porción de empleos de reproducción de la vida humana y de la naturaleza en general. Aquí destaca la reconsideración sobre los cuidados, tan fuertemente concentrados en las mujeres, casi siempre en condiciones de precariedad. En la transformación de la especialización económica de los países

habrá que revalorar el papel de los servicios de cuidado, en especial si se toma conciencia de que, en unas pocas décadas, la población latinoamericana estará envejeciendo a ritmos que cambiarán el polo de demanda de cuidados, de la población infantil y juvenil a la gente de edad avanzada, que requiere mayor complejidad y financiamiento. Este elemento a futuro también cuestiona las actuales políticas de seguridad social, que, ya sea por la informalidad laboral o por lo exiguo de las pensiones de jubilación, vuelven incierto el bienestar de los adultos mayores.

## Costa Rica

El segundo capítulo, escrito por Álvaro Martín Parada Gómez, Shirley Benavides Vindas y Rafael Arias Ramírez, presenta el caso costarricense. Se trata de un país que durante décadas se ha distinguido del resto de la subregión centroamericana por su mayor grado de desarrollo democrático y de inversión en educación, salud y seguridad social. Sin embargo, desde finales del siglo XX se ha visto un notable deterioro de los niveles de equidad y de brechas de productividad entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía. El presupuesto público para financiar un amplio espectro de derechos contrasta con la exigua carga tributaria, lo que da lugar a un recurrente déficit fiscal elevado que pone en cuestión la sostenibilidad del pacto social. El tipo de apertura comercial y atracción de inversiones le ha permitido una privilegiada inserción internacional en la que destacan nichos de media y alta tecnología, tanto en la producción de bienes como en algunos servicios. El problema es que estos rubros suelen apenas vincularse con el conjunto de la economía, al tiempo que presentan tasas de tributación muy bajas en razón de los incentivos fiscales recibidos. Si bien Costa Rica aún despunta entre sus pares centroamericanos, se ha rezagado en comparación con otros países latinoamericanos y del mundo con los que hace unas décadas compartía indicadores sociales y económicos similares.

El café fue el producto mediante el cual la economía costarricense se insertó de lleno en la economía mundial del siglo XIX. Hacia 1840, el Estado liberal se había afianzado y la modernización económica se basaba en la actividad cafetalera en manos de capital nacional y distribuido en un gran número de unidades productivas en el Valle Central. A finales de ese siglo, comenzó el auge bananero impulsado por empresas



transnacionales. La Gran Depresión de los años treinta del siglo XX provocó un *shock* externo por la caída de los precios y la demanda de los principales bienes exportados (café y banano). Esta contracción agudizó la inconformidad de sectores que se veían marginados de la estructura de poder político y económico. Así se fueron gestando las bases para las transformaciones que se aceleraron a partir de la Revolución de 1948. De este acontecimiento surgieron las bases de un Estado social de derecho y la incorporación en la esfera política de los sectores emergentes, entre los que destacaban la pequeña burguesía industrial y comercial, pequeños y medianos productores agrícolas, actores medios e intelectuales.

Las restricciones externas y la nueva reconfiguración endógena de poder llevaron a impulsar políticas de industrialización por sustitución de importaciones entre los años 1950 y 1980. Para apuntalar este modelo se incrementó la inversión en infraestructura, se nacionalizó la banca, se aprobó una Ley de Fomento Industrial para la diversificación productiva y, no menos importante, se acordó el ingreso del país en los tratados de integración económica centroamericana. En general, durante esas tres décadas los ritmos de crecimiento económico fueron notables.

Aparte de las medidas de política económica, se pusieron en marcha políticas y programas sociales que ampliaron lo que se conoce como “salario social”. Esto favoreció un piso aceptable en el acceso a servicios públicos de calidad y, también significativo, una mayor capacidad de consumo de la población en el mercado interno. En 1961, la población que vivía en pobreza alcanzaba el 50% del total, mientras que a fines de los años setenta solo un 22% vivía en esa condición. La combinación de crecimiento económico sostenido y mejora de las condiciones de bienestar de la población, junto con la prevalencia de un régimen democrático, hicieron del costarricense un caso atípico en la región, solo comparable por aquellos años a la experiencia uruguaya.

Durante los años setenta, la crisis económica internacional, la inestabilidad en Centroamérica, el aumento de la deuda y la centralización excesiva de la toma de decisiones se combinaron para poner en cuestión la continuidad del modelo costarricense. El sector industrial enfrentó sus límites por el escaso valor agregado de la producción manufacturera. Esto, junto con otros factores, repercutía en un sesgo antiexportador. La concentración de la infraestructura social y económica en la región central acentuaba las disparidades con el resto del país. Así, se intensificaron las presiones para cambiar la estrategia de desarrollo económico a partir

de un impulso al sector exportador y la atracción de IED. A inicios de la década de los ochenta, la inflación se disparó, con secuelas en el desempleo y en la contracción de los salarios. El gobierno de turno reestableció vínculos con el Fondo Monetario Internacional para aplicar un ajuste macroeconómico, al tiempo que se renegociaron créditos con el Banco Mundial. La apuesta exportadora se reflejó en la Ley de Fomento a las Exportaciones, que otorgaba incentivos fiscales y monetarios y configuraba regímenes especiales de producción para atraer inversión que diversificara la producción y la insertara en los mercados internacionales. En el balance, los autores del capítulo resaltan que, en términos comparados, el ajuste neoliberal siguió un enfoque heterodoxo, en contraste con los de la mayoría de los países latinoamericanos. Debido a las resistencias sociales y la racionalidad política de las autoridades públicas, las medidas tendieron a ser más graduales y selectivas.

En 1990, la distribución del ingreso mejoró en relación con la década anterior, y continuaron mejorando indicadores como esperanza de vida, reducción de la tasa de mortalidad infantil y otros, sin perjuicio de que los autores reconocen que durante el siglo XXI las brechas de inequidad se han acrecentado. Por otra parte, el sector exportador ligado a nuevos nichos de media y alta tecnología se relaciona poco con el resto de los sectores productivos y goza de considerables incentivos fiscales que merman su aporte tributario. En suma, la diversificación de las exportaciones y la atracción durante varios años de montos aceptables de IED se han combinado con la ampliación de las asimetrías sectoriales y territoriales. Las exoneraciones y bajas tasas tributarias inciden en un rasgo crítico de la economía costarricense: los elevados déficits fiscales que se han acumulado en esta década.

Sin perjuicio del impulso exportador de mercancías observado en las últimas décadas, la composición del PIB costarricense se basa abrumadoramente en el sector servicios. Estos pasaron de aportar el 68% al 77% en el período 2000-2019. Por su parte, el sector industrial declinó su participación en el mismo lapso, al pasar de 26% a 18%, mientras que el sector primario pasó del 7% al 5%. La estructura sectorial del empleo muestra también el peso del sector terciario que, entre 2010 y 2019, dio cuenta en promedio del 71% de la población ocupada, mientras que el sector industrial explicó el 17% y el primario el 12%. Es importante consignar que, a inicios de 2019, se estimaba que el 46.1% de los empleos eran informales.

Las actividades económicas del país presentan luces y sombras en la protección ambiental. Si bien la matriz energética tiene como una de sus principales fallas el alto consumo de fuentes fósiles demandado por el sector transporte, en la matriz eléctrica se ha alcanzado un nivel destacado en la región: prácticamente el 100% de la generación de electricidad se produce mediante fuentes alternativas a los hidrocarburos, principalmente hidroeléctrica y eólica. Por otra parte, de 1983 a la fecha se ha duplicado la cobertura forestal, después de ritmos de destrucción crecientes entre 1950 y 1980. De igual manera, se calcula que el país poseía en 2016 una cobertura de áreas protegidas equivalente al 25% del territorio nacional. En las sombras, los autores señalan la degradación de los suelos y de las aguas por el alto uso de plaguicidas en los cultivos agrícolas, en los que sobresalen el banano y la piña.

En la parte final del estudio se señalan algunos de los desafíos que debería afrontar Costa Rica para transformar su perfil productivo:

1. Avanzar sostenidamente en la desfosilización de la matriz energética, siguiendo el buen ejemplo observado en la matriz eléctrica. La descarbonización del sector transporte es una prioridad de primer orden.
2. Desincentivar el uso de plaguicidas altamente contaminantes en la agricultura y promover formas más sustentables para mejorar el rendimiento de los cultivos.
3. Agregar mayor valor a productos agropecuarios, con especial énfasis en el cacao, la miel de abeja, los lácteos y el café.
4. Priorizar la mejora de la infraestructura vial para reducir los tiempos de desplazamiento en el sistema productivo interno y facilitar la interconexión de las principales áreas de producción.
5. Ampliar la plataforma de servicios de logística para que sirva de apoyo tanto al comercio doméstico como al internacional. Asimismo, propiciar una mejor inserción en las cadenas globales de valor que, entre otros propósitos, fortalezca los servicios de proveeduría de las empresas domésticas a las empresas exportadoras.
6. Atraer IED intensiva en tecnología y servicios de logística ligados a las zonas especiales de industrialización, dando preferencia a tecnologías que hagan uso de energías renovables y sostenibles.

## El Salvador

El tercer capítulo, elaborado por Vinicio Coreas y Melissa Salgado, expone el caso salvadoreño. Es el país de menor tamaño y el más densamente poblado de la América Latina continental. Desde la primera mitad del siglo XX, la concentración de la tierra y de los principales medios de producción procreó graves conflictos sociales que desembocaron después en una cruenta guerra civil que, entre otras consecuencias, aceleró el fenómeno migratorio. Al no poseer grandes provisiones de recursos naturales, la economía salvadoreña está cada vez más presionada a agregar valor a su producción y a expandir sus plataformas de servicios. Sin embargo, las apuestas hasta ahora no han fructificado de la mejor manera. La dolarización adoptada a inicios de este siglo le confirió al país una mayor estabilidad macroeconómica, pero, en combinación con otros fenómenos, incidió en un estancamiento del aparato productivo. Cabe decir que las remesas juegan un papel determinante en la economía nacional al amortiguar la balanza de pagos y dinamizar el consumo interno. El Salvador requiere, incluso en mayor medida que otros países de la subregión centroamericana, una transformación que tome en cuenta su estrechez territorial y la ausencia de materia de primas estratégicas.

A finales del siglo XIX, el modelo primario exportador del país se consolidó con el café. Con ese propósito, en 1881, al tenor de la reforma liberal tardía, se decretó la abolición del régimen de tierras comunales que venía del período colonial. Con esta medida se pretendía poner las parcelas al servicio de los capitales que quisiesen invertir en ese cultivo. Las elites cafetaleras fueron hegemónicas desde ese momento hasta la medianía del siglo XX, y su apuesta principal estaba puesta en la exportación. A comienzos de los años treinta del siglo pasado, la caída de las exportaciones y de los precios internacionales del café causó un declive relativo del poder de estas elites. Esta coyuntura incidió para que la oligarquía cafetalera se viese obligada a construir una sinuosa alianza con los militares, que duró desde 1931 hasta finales de los años setenta. A cambio de cuantiosos privilegios otorgados por los terratenientes, los militares gobernaron el país durante ese período y se comprometieron a aplacar los alzamientos de la población que cuestionaba las injusticias sociales en un país de reducido tamaño y alta densidad poblacional.

En los años cincuenta, en pleno apogeo de las dictaduras militares, dio comienzo el momento de industrialización capitalista mediante la

sustitución de importaciones, que generó diversificación y crecimiento durante algunos años; pero la política industrial tenía pies de barro. El proceso estuvo muy subordinado a los intereses de los inversionistas estadounidenses. Tampoco fue acompañado de una reforma agraria que promoviera condiciones de expansión del mercado interno, por lo que las manufacturas tenían que venderse sobre todo en el mercado centroamericano. Las pugnas entre los agroexportadores del café y los industriales eran frecuentes y tensionaban el alcance y orientación de las políticas macroeconómicas. El hecho de que la industria dependa marcadamente de inversionistas extranjeros incidió en exoneraciones fiscales excesivas en favor de estos últimos. Asimismo, el tipo de manufacturas elaboradas contenían una escasa incorporación tecnológica. La década de los sesenta inició con un evidente crecimiento económico empujado por la actividad industrial, pero hacia fines de esa misma década se observó un agotamiento que se agravaría en 1969 con los efectos del conflicto bélico con Honduras, y en los años siguientes con las crisis mundiales del petróleo y de la deuda externa.

En los años setenta se acumularon condiciones que detonaron un conflicto armado que estremeció al país desde 1979 hasta 1992. Aun en el marco de una economía devastada por la guerra civil, durante ese período se observaron cambios importantes en la estructura económica. El previo decaimiento del momento industrializador y del mercado común centroamericano llevó a la promoción de zonas francas y zonas de exportación a terceros países. En ese contexto, a principios de los años ochenta la Iniciativa de la Cuenca del Caribe supuso un redireccionamiento notable de las exportaciones hacia Estados Unidos en la modalidad maquiladora. Hacia finales de los años ochenta se concretó el paso de un modelo híbrido (agroexportador-industrial) hacia uno basado en el sistema financiero y el despunte de otros servicios. El predominio del sector financiero se consolidó con la dolarización de la moneda en 2001. Este cambio otorgó al país mayor estabilidad macroeconómica, pero también aceleró el traslado de la riqueza a los sectores financieros y comerciales en detrimento de las inversiones productivas, los salarios reales y el crecimiento económico en general. Años después, el cambio político que observó el país con los dos períodos de gobierno del FMLN, entre 2009 y 2019, supuso modificaciones en el financiamiento y gestión de la política social, pero se mantuvieron las bases del enfoque económico preexistente.

En el presente, la composición sectorial del PIB exhibe una fuerte concentración en el sector terciario. En efecto, entre 2005 y 2017 el sector de los servicios contribuyó con aproximadamente el 70% del producto; el sector industrial aportó alrededor del 20%, y cerca del 10% se atribuye al sector primario. En cuanto al comportamiento de las exportaciones, entre 2000 y 2015 se observa una diversificación relativa de las ventas al exterior, con un fuerte peso de los bienes producidos en las industrias maquiladoras, el café y el azúcar. Es conveniente mencionar que, desde el período 2011-2015, el café dejó de ser el principal bien exportado, al verse superado por las prendas textiles y los productos plásticos.

En la estructura sectorial del empleo, en 2017, tres ramas —comercio, hoteles y servicios— absorbían el 29.3% de la población ocupada. Después seguían los rubros primarios —agricultura, ganadería, caza y silvicultura— con el 16.3%. Por otra parte, los niveles de informalidad en la estructura laboral rondaron el 50% entre 2000 y 2017. La insuficiencia de generación de oportunidades de trabajo digno, a raíz de la economía de guerra de las décadas pasadas, la concentración económica y los efectos posteriores de la dolarización, han influido de manera decisiva para que alrededor del 30% de la población viva en el exterior, sobre todo en Estados Unidos. Las remesas adquieren así una relevancia crucial. Durante el período 2012-2019, estos flujos rondaron el 15% con respecto del PIB. Se asume, además, que en ausencia de las remesas la pobreza de ingreso se incrementaría en más del 30%.

Al abordar los impactos ambientales de la actividad económica, los autores mencionan que el sector energético es el principal responsable de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), seguido por el cambio de uso del suelo y, después, por los procesos industriales. Asimismo, en virtud de la alta densidad poblacional y la gran concentración de la tierra, hay una fuerte presión ecológica en relación con la agricultura en ladera que realizan las familias rurales más pobres. En 2018 se acreditaba que el 95% de los suelos de ladera habían perdido su cobertura primaria. De igual manera, cerca del 93% del agua residual es descargada sin tratamiento en ríos y quebradas.

Por lo que hace a los desafíos para la transformación de la estructura productiva, Vinicio Coreas y Melissa Salgado señalan la conveniencia de fortalecer las aglomeraciones productivas y de servicios en el mercado interno, tarea que debería comenzar por un sistema de incentivos al sector alimentario, buscando que este sea capaz de garantizar una

provisión suficiente, sustentable y saludable. Estas medidas tendrían que confrontar la excesiva concentración de la tasa de ganancia en el sector intermediador que, en consecuencia, termina afectando a pequeños y medianos productores. A la vez, sugieren acelerar la reconversión de la matriz energética hacia una que esté mayormente basada en fuentes limpias. Asimismo, el país deberá equilibrar la apuesta en los mercados externos con un mejor aprovechamiento de la economía doméstica, que incluya un aumento de la productividad y de los salarios reales. Esto supone desarrollar políticas para lograr una inserción en eslabones más complejos de las cadenas globales de valor. También, debido a la relevancia del fenómeno migratorio y de las remesas, los autores recomiendan priorizar la creación de oportunidades socioeconómicas para que la población no se vea obligada a migrar. Al mismo tiempo, se tendría que seguir buscando mecanismos que favorezcan el uso de las remesas para la reconversión del tejido productivo.

## Guatemala

El cuarto capítulo, escrito por Christian Calderón Cedillos, se ocupa del caso guatemalteco. Dentro de Centroamérica es el país más poblado y el que posee la economía de mayor tamaño. Después de Bolivia, es el país de América Latina con mayor proporción de población indígena, y además es el que ostenta la mayor representación de población menor de 15 años: cerca del 30% del total, lo que le otorga mayor margen de maniobra para aprovechar el dividendo demográfico. No obstante, los altos niveles de desnutrición y el bajo logro educativo están causando el desperdicio del bono poblacional. Por otra parte, la concentración del poder político y económico ha ido de la mano con niveles dramáticos de exclusión social, en especial para la población indígena. Si bien la economía ha alcanzado una moderada diversificación durante el siglo XXI, las ventajas espurias siguen siendo la columna vertebral del perfil productivo. El empleo informal y la migración al exterior son las opciones inmediatas para la mayoría de la población económicamente activa. La baja captación tributaria del Estado con respecto del PIB, considerada la más baja de la región, impide el abordaje estructural de los déficits que frenan el bienestar inclusivo. La transformación de la matriz productiva no será viable sin una redefinición del papel del Estado en el campo social y económico, con instituciones más

robustas que reviertan la corrupción y el peso de las actividades ilícitas en la economía.

La historia económica del país señala que el añil fue el bien con el que despegó el modelo primario exportador en el siglo XIX, en especial en el lapso que va de 1840 a 1865. Le siguió el café, que ocupó un rol protagónico hasta 1944, año en el cual la crisis política precipitó una transformación del modelo oligárquico cafetalero. Entre 1945 y 1954, la llamada primavera democrática generó sustanciales cambios políticos y sociales que en cierta forma prepararon las condiciones para las políticas de industrialización por sustitución de importaciones que después impulsaron las dictaduras militares, desde mediados de los años cincuenta hasta finales de los años setenta. Combinando el autoritarismo y conservadurismo político y el reformismo económico, los gobiernos militares apoyaron al sector industrial para sacarle provecho al mercado común centroamericano. También promovieron la creación de una oleada de empresas públicas. La expansión y el dinamismo de la economía fueron incuestionables durante el momento industrializador. Las principales manufacturas producidas consistían en bienes de consumo inmediato, como bebidas, alimentos, calzado y textiles.

A la postre, la sustitución de importaciones se quedó en meras intenciones, ya que el sector fabril dependía mucho de la importación de insumos y bienes de capital que el país no era capaz de producir. De igual manera, el apogeo económico se concentró en la ciudad capital y en otro puñado de centros urbanos, en tanto que la mayoría de la población, de origen indígena, quedó al margen de los beneficios. Hacia la medianía de los años ochenta, el restablecimiento de gobiernos democráticos coincidió con una aguda crisis económica y la adopción de las reformas de ajuste estructural, las cuales, entre otros propósitos, allanaron el camino para la ola privatizadora de la década siguiente. En 1996, se firmaron los acuerdos de paz que pondrían fin al conflicto armado interno. A comienzos del nuevo siglo, la estabilización política favoreció la atracción de IED y el surgimiento de la manufactura textil maquiladora, en tanto que el aumento de las remesas provenientes de los migrantes en Estados Unidos incentivó el consumo, el comercio y otros servicios. En la segunda década del siglo se observó una moderada diversificación de la oferta productiva, en la que las exportaciones no tradicionales y la expansión interna del sector terciario han desempeñado un papel sustantivo. Empero, esta diversificación ha ido de la mano de una alta concentración



de ciertos grupos económicos, cuyo poder ha logrado, entre otras cosas, que persistan las bajas tasas de tributación.

Entre 2001 y 2017, los sectores manufactureros, incluyendo las maquilas, mantuvieron su contribución al PIB, con una ligera variación, al pasar de 19.8 a 18%, en tanto que agricultura, silvicultura y pesca cayeron del 13.9 al 10.1%. En cambio, el sector servicios se ha incrementado durante ese período, más que todo por la expansión del comercio, que casi duplicó su aporte al producto, pues en 2001 representaba el 12.1%, y en 2017, alcanzó el 24.4%. Otros servicios al alza fueron transporte, almacenamiento y comunicaciones, intermediación financiera y seguros, así como los servicios de administración pública.

Uno de los principales objetivos de las reformas neoliberales consistía en el aumento de las exportaciones. En el transcurso de la última década del siglo XX, su tasa promedio de crecimiento alcanzó el 5.9%, superando incluso la del PIB durante ese período (4.2%). Entre 2001 y 2013, el ritmo de las exportaciones se redujo y fue más bajo que el de crecimiento del producto. En términos generales, de 2014 a la fecha, el desempeño del sector exportador no ha recuperado el dinamismo de los años noventa. Dentro de las exportaciones, destacan las manufacturas, que significaron el 17% del total exportado en 2018. Los principales productos industriales, exceptuando la maquila, corresponden a alimentos, bebidas, plásticos, hormigón, textiles y calzado. En ese mismo año, los principales destinos de las manufacturas vendidas al exterior fueron Centroamérica (62%), Estados Unidos (16%) y México (6%).

La distribución por sectores de la población ocupada muestra que las actividades agropecuarias, el comercio y las manufacturas son los que más emplean a la población económicamente activa. Los primeros dos, el sector primario y comercio, muestran —como es característico en la subregión— una bajísima productividad y una gran prevalencia de empleo informal. Aunque el sector agropecuario ha perdido participación en el PIB, todavía sigue siendo el principal rubro empleador, en especial para la población con más rezago educativo. En términos generales, Christian Calderón reitera que el crecimiento económico en Guatemala se explica más por la agregación de personas a la fuerza laboral que por aumentos de productividad. Además, se estima que cerca del 70% de la población ocupada lo hace en empleos considerados como informales.

Sobre los impactos ambientales y su relación con las principales actividades económicas, el autor menciona con preocupación la

vulnerabilidad del país a los efectos del cambio climático, con especial perjuicio sobre los bosques y el suelo agropecuario. También en la disponibilidad de agua se prevén serios impactos en las próximas décadas. En un país en el que cerca de un tercio de la población se ocupa en el sector agropecuario, hay motivos de sobra para alarmarse por los efectos múltiples de la alteración climática. Asimismo, el capítulo menciona las secuelas ecológicas del sector minero y el rechazo que genera en las comunidades, en especial indígenas. Esta oposición obedece sobre todo a los impactos sobre la disponibilidad y calidad del agua, la degradación de los suelos, la pérdida de biodiversidad y los impactos en la salud de los proyectos extractivos.

La generación de energía primaria exhibe también un problema ambiental de importancia. En 2015, dos tercios de la energía consumida provenían de la leña, lo que muestra la insuficiencia de los sistemas energéticos en un país con una alta proporción de población rural y en situación de pobreza. En la matriz de generación eléctrica, el panorama es apenas alentador: en 2017, un 48.3% de la electricidad provenía de las hidroeléctricas, por encima de la participación de las fuentes fósiles (35%).

Finalmente, de la exposición del autor se deducen al menos cinco desafíos prioritarios para alterar la especialización económica guatemalteca:

1. Complementar la actual diversificación productiva con una mayor transformación y agregación de valor a los bienes y servicios producidos en el país. Esto supone, entre otros aspectos, complementar mejor los retos de fortalecimiento del mercado interno con los desafíos de ampliar una oferta exportadora que agregue más conocimiento y sofisticación.
2. Revertir la concentración de los activos productivos y propiciar una mayor democratización de la actividad económica entre grupos sociales y entre las diferentes regiones del territorio.
3. Propiciar una reforma fiscal que dote de mayores recursos al Estado para impulsar una reconversión productiva y una mayor cohesión socioterritorial. La actual carga tributaria es la más baja de América Latina, y cierra las posibilidades de bienestar general para la población, en especial la indígena y rural.
4. Invertir debidamente en una mejor preparación de la fuerza de trabajo es fundamental para que la gente pueda escapar de la trampa de los empleos de baja productividad y precariedad

laboral, así como de la migración masiva al exterior. El país cuenta con la ventaja de que aún le quedan varias décadas para aprovechar el bono demográfico, pero si no se adoptan políticas efectivas, este dividendo se desperdiciará.

5. Incorporar en debida forma los parámetros de sustentabilidad ambiental en las actividades económicas para revertir los daños progresivos sobre los ecosistemas. Con especial atención tendrían que atenderse los riesgos ante las alteraciones del clima. La estrategia para atender el cambio climático debería permear transversalmente las políticas de desarrollo productivo.

## Honduras

El quinto capítulo, escrito por Javier Suazo, introduce el perfil productivo hondureño. Es uno de los países latinoamericanos con mayor incidencia de pobreza y rezago educativo. Su inserción económica descansa en exportaciones de materias primas con escasa transformación y manufacturas elaboradas en plantas maquiladoras. La presión ambiental de las actividades primarias es creciente, y esto ha generado un aumento significativo de los conflictos socioambientales por los efectos de las actividades mineras, hidroeléctricas, cultivos de palma africana y megaproyectos turísticos en zonas habitadas por comunidades ancestrales. La crisis generada por el golpe de Estado de 2009 ha traído inestabilidad y agudizó la concentración de la riqueza. La magnitud del empleo informal es una de las más dramáticas en la región. La población se ocupa sobre todo en agricultura y en actividades de comercio, rubros en los que la productividad y las condiciones laborales son por demás precarias. Al igual que en la mayoría de los países centroamericanos, la migración es una de las principales válvulas de escape para la población. Sin embargo, las dificultades para migrar son cada vez más palpables, lo que hace crecer las tensiones internas. La violencia homicida y la corrupción campean y atentan contra las oportunidades de una vida digna. Superar la fragmentación social y política es un desafío de primer orden para pensar en nuevas trayectorias de especialización económica que generen prosperidad compartida, equilibrios territoriales y sustentabilidad ambiental.

Después de la tardía reforma liberal en las décadas finales del siglo XIX, las autoridades intentaron modernizar las fuerzas productivas e

insertarlas de lleno en la economía internacional mediante el cultivo del café y la actividad minera, pero en general los resultados fueron insatisfactorios. A cargo de empresas transnacionales y con excesivas concesiones gubernamentales, fueron las plantaciones bananeras las que determinaron la fase agraria exportadora del país, en especial durante la primera mitad del siglo XX. Más adelante, en la década de los cincuenta, la coyuntura externa obligó al país a buscar nuevos sectores que pudiesen compensar el desplome de la exportaciones agrícolas. Como en el resto de los países latinoamericanos, se impulsaron políticas industriales así como medidas para ampliar la participación del Estado en la economía. No obstante, la industrialización por sustitución de importaciones alcanzó resultados magros e, incluso durante los años sesenta, la participación del país en el mercado común centroamericano fue apenas ventajosa por la debilidad del aparato productivo para insertarse de una mejor manera en el comercio subregional. Si bien el producto creció notablemente entre 1950 y mediados de los años setenta, y además se observó una cierta diversificación de los bienes vendidos al exterior, el déficit comercial se expandió a un ritmo mayor. En 1950, el 91% de las exportaciones se concentró en el banano, el café, la madera, la plata y el ganado vacuno, mientras que en 1970 estos productos bajaron su participación a un 69%.

Javier Suazo plantea que las políticas industrializadoras fueron marginales, pues la exportación de alimentos no procesados siguió siendo la apuesta principal. La crisis económica de los años ochenta, expresada en una fuerte contracción del producto, inestabilidad de precios, endeudamiento constante y aumento crónico de la pobreza, mostró las limitaciones de las políticas adoptadas en las tres décadas anteriores. Las presiones externas para un cambio de rumbo económico atizaron el fuego para que, a partir de 1990, se aprobasen de golpe fuertes políticas de ajuste: reducción del papel del Estado, liberalización y apertura. Quedó en evidencia que las medidas proteccionistas de las décadas anteriores no fueron aprovechadas para apuntalar las capacidades del sector manufacturero, sino que tendieron a financiar y proteger a grupos económicos que se enriquecieron gracias a los beneficios otorgados por el Estado. Más aún, las empresas públicas creadas, sobre todo en los años setenta, fueron en general mal administradas, al grado de desnaturalizar la función que deberían cumplir en el desarrollo nacional. Todo lo anterior ocurrió en concurrencia con el alza insostenible de la deuda externa.

Contrario a lo que postularon sus promotores, las medidas neoliberales no detuvieron el endeudamiento. En 1993, la deuda externa equivalía al 110% del PIB y el déficit fiscal promedió 7.1% durante el lapso 1990-1993, en tanto que el déficit en la balanza de bienes y servicios siguió ampliándose y alcanzó el 15.6% del PIB en 1993. Uno de los énfasis del modelo neoliberal se enfocó en la mercantilización de las tierras entregadas a los campesinos durante los moderados procesos de reforma agraria de los años sesenta y setenta. Esto incidió en una mayor concentración de la tierra porque la población campesina se vio orillada a vender las tierras más codiciadas por los inversionistas. Esta situación favoreció el desplome de la producción de cultivos básicos para la alimentación de la población hondureña. Es importante apuntar que la contribución del sector agropecuario en el PIB cayó de 22.4% en 1990 a 14.4% en 2000. Sin duda, durante esa década el perfil productivo del país sufrió modificaciones profundas. Aparte de los cambios en los rubros agropecuarios, fue notoria la mayor integración de las empresas de capital extranjero en los sectores exportadores. Las ventas al exterior continuaron dependiendo de bienes primarios, como café, banano, azúcar, camarón y madera, a los que se sumaron nuevos productos, como palma africana, melón y otros cultivos no tradicionales. En el sector industrial, las manufacturas usuales perdieron terreno y su lugar fue tomado por la industria maquiladora. Por su parte, el sector terciario exhibió un ascenso significativo, detonado por la expansión de los servicios financieros y las telecomunicaciones.

Durante el siglo en curso, se ha mantenido la tendencia expansiva de los servicios en la economía interna y una dependencia de las exportaciones de materias primas agrícolas y de la producción maquiladora, sobre todo textil. En el año 2000, cinco grupos de productos —café, banano, camarón y langosta, puros y cigarros y plomo y zinc— representaron el 55% de las exportaciones de bienes, sin incluir la maquila. En 2017, esos rubros mostraban una participación del 59%, notándose ya desde 2010 un aumento considerable en la exportación de aceite de palma. Grandes empresas, extranjeras o nacionales, acaparan la producción y exportación de los principales bienes exportables, con la excepción relativa de la producción del café y, en menor grado, de la palma africana, sectores en los que es posible identificar gran cantidad de pequeños productores y cooperativas agrarias. Al incluir los bienes transformados en los centros maquiladores, estos productos alcanzaron el 77.9% de las exportaciones

totales en 2005, cifra que varió un poco en 2017, al registrar un 69.4%. Javier Suazo puntualiza que el perfil exportador coexiste con un persistente déficit comercial.

En el año 2000, las exportaciones hondureñas tuvieron como destino principal Estados Unidos (45.4%), Europa (22.6%) y Centroamérica (22.6%). En 2015, estos porcentajes fueron: Estados Unidos (36%), Europa (23.8%) y Centroamérica (24%). Las exportaciones a otros países latinoamericanos saltaron de 4.5% en 2000 a 11% en 2015, mientras que la participación de las exportaciones al continente asiático sigue siendo incipiente: 6.4% en 2000 y 7.4% en 2017. Cabe decir que las ventas a Centroamérica se concentran fuertemente hacia El Salvador y Guatemala; las ventas a Europa se dirigen sobre todo a Alemania, Italia y Bélgica, mientras que en las dirigidas al resto de América Latina prevalecen las exportaciones a México, Colombia y Ecuador.

En la composición del empleo según rama de actividad, cuatro de cada cinco ocupados se agrupaban en cinco categorías. En 2006, el sector agropecuario, silvícola y pesquero ocupaba al 35.8% de la población económica activa; en 2015, este porcentaje bajó al 29%. Por su parte, el sector del comercio al por mayor y minorista, junto con el de hoteles y restaurantes, absorbía el 20.4% de los empleos en 2006, con una ligera disminución en 2015, al registrar 18.3%. La industria manufacturera mantuvo su participación en torno al 15% en 2006 y 14% en 2015, mientras que el sector de la construcción también mostró un comportamiento estable: 6.3% en 2006 y 5.5% en 2016. Los servicios comunales, sociales y personales subieron casi tres puntos al pasar de 14% en 2006 a 16.9% en 2015.

Por otra parte, la tasa de desempleo abierto creció de 4.2% en 2001 a 7.3% en 2015, pero el verdadero inconveniente es el subempleo visible e invisible, que alcanzó un 62.4% en 2018, cifra muy cercana a la estimación de la prevalencia de la economía informal en el país. El empleo de baja calidad predomina en servicios como el comercio, la construcción y las actividades agropecuarias ligadas a la producción para el autoconsumo y los mercados locales. Debido a la alta proporción de niños, niñas y adolescentes en la pirámide poblacional, el trabajo infantil es de especial relevancia en países como Honduras y Guatemala, y se concentra en los sectores agropecuario y comercial. El fenómeno de niños y jóvenes que no estudian ni trabajan también presenta una incidencia alarmante que pone en grave riesgo el futuro de las generaciones de relevo. Sin

educación y sin acceso a empleos dignos, junto a la ausencia de un sistema robusto de seguridad social, el dividendo demográfico corre grave riesgo de malograrse.

Ciertamente, la baja productividad y precariedad laboral en Honduras explica, junto a los acuciantes niveles de violencia e inseguridad ciudadana, la abrumadora intención de migrar fuera del país. La diáspora comporta la desintegración del tejido social y drena el tejido productivo. A cambio, se reciben remesas que superan el valor de los principales productos de exportación y también el de la inversión extranjera directa. Aparte de ofrecer una posibilidad de ingreso para miles de hogares, estos flujos cumplen un papel crucial para amortiguar los grandes desequilibrios en la balanza de pagos. En el año 2000, las remesas equivalían al 6.1% del PIB; en 2010, subieron al 16.5%; en 2015, al 17.4%, y se calcula que la cifra rondó el 20% en 2019.

El perfil económico productivo presenta un nefasto impacto sobre los ecosistemas. Como sucede en la mayoría de los países del istmo centroamericano, la situación ambiental se ve agravada por la alta vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático. Entre las actividades que degradan la naturaleza y aumentan la conflictividad ambiental, sobre todo en zonas con alta proporción de población indígena o afrodescendiente, están la pérdida constante y creciente de recursos forestales y biodiversidad; la ampliación de la frontera agrícola para cultivos de exportación; la gestión deficiente de los recursos forestales; los efectos de la agricultura de subsistencia en tierras con pendientes altas; el uso de agroquímicos contaminantes; la ganadería extensiva de baja productividad, así como la ejecución de proyectos hidroeléctricos, mineros y turísticos en zonas boscosas, de mantos acuíferos o de ecosistemas biodiversos.

La matriz de generación eléctrica ha mostrado cambios apreciables durante las primeras dos décadas del siglo, tanto en términos de cobertura como en la reducción de la dependencia de fuentes fósiles. En el año 2000, el 63% de la electricidad provenía de fuentes térmicas, con base en bunker, diésel y carbón; hacia 2017, su participación había caído al 41.7%. Sin duda, el país ha avanzado en la reducción de las fuentes fósiles para generar electricidad. Sin embargo, Javier Suazo resalta que este cambio se acompaña de la concentración de empresas proveedoras y de numerosos conflictos socioambientales por la ejecución de ciertos proyectos, en especial hidroeléctricos, en áreas que afectan la diversidad

y sostenibilidad naturales. Prácticamente, la ley concede prioridad a la generación de electricidad sobre la protección de las áreas de amortiguamiento, áreas protegidas y cuencas. Otro rasgo llamativo del sistema de concesiones en proyectos de energías renovables, sean hídricos, eólicos o fotovoltaicos, es el traspaso casi absoluto del riesgo al Estado, ya que este está obligado a darle preferencia a la compra de la producción de los proveedores privados por montos determinados que aseguren la rentabilidad de las empresas.

Entre otras valoraciones, el capítulo concluye expresando que los rasgos de la especialización productiva hondureña hacen inviable una senda de bienestar inclusivo y sustentable. Las medidas de política impulsadas desde los años noventa han logrado una ligera diversificación de la producción exportadora, pero en general han reforzado al menos siete rasgos, de los cuales los seis primeros son recurrentes en la historia económica del país:

1. Escasa agregación de valor de los bienes y servicios producidos.
2. Priorización de inversiones en rubros que generan una alta presión sobre los recursos naturales y/o explotación laboral.
3. Tendencias crecientes de despojo de los medios de vida y hábitat de las poblaciones campesinas y de pueblos ancestrales.
4. Concentración territorial de las oportunidades de inversión y desarrollo productivo con generación de empleo, con especial perjuicio para las zonas occidental y oriental del país.
5. Privatización de los activos y sectores estratégicos, así como onerosos incentivos fiscales y prerrogativas concesionales.
6. Incipiente integración de los rubros exportadores con el resto de los sectores económicos endógenos, tanto en términos de difusión tecnológica como de proveeduría local.
7. Creciente dependencia de las remesas y del dinero proveniente de actividades ilícitas para oxigenar la deprimida economía interna.

Para concretar sus intereses por encima del bienestar general, los principales grupos empresariales han tenido éxito en la captura corporativa del Estado hondureño. El debate político formal confronta en escasa medida la racionalidad del modelo económico; a lo sumo, las discusiones se quedan en el ámbito de las políticas de redistribución y compensación mediante los cada vez más exiguos ingresos públicos.



Revertir cada uno de los siete puntos anteriores es una agenda impostergable para la transformación estructural de la economía del país.

## Nicaragua

El sexto capítulo, escrito por Luis Gustavo Murillo Orozco, expone el caso nicaragüense. Se trata del país con mayor extensión territorial en Centroamérica, pero, junto con Haití, ha sido desde hace varias décadas una de las economías de menor tamaño y menor PIB per cápita en la región. Su perfil productivo es de los menos diversificados en América Latina, y exhibe uno de los desempeños más bajos en productividad laboral. A las limitantes estructurales del desempeño de la economía se suma el efecto de los conflictos armados que tuvieron lugar en los años setenta y ochenta del siglo pasado. La migración ha provocado, entre otros impactos, el drenaje de una parte importante de la población económicamente activa. Si bien el país mantuvo tasas de expansión del producto aceptables entre 2007 y 2017, los factores que provocaron el auge no parecen ser tan sostenibles, como lo muestra la drástica caída a partir de 2018. La polarización política es tanto causa como efecto de la ausencia de acuerdos básicos para el fortalecimiento de un Estado democrático que sienta las bases de políticas de desarrollo más consistentes y de largo plazo. Junto con Guatemala y Honduras, es uno de los Estados centroamericanos con mayores problemas para generar instituciones públicas confiables y eficientes. Asimismo, la impronta de las actividades económicas está causando en forma creciente presiones a los ecosistemas, sin que la normativa e institucionalidad ambiental estén a la altura de los desafíos.

Hacia mediados del siglo XIX, la economía del país seguía presentando muchos de los rasgos de la época colonial. El añil, la ganadería vacuna, el cacao, los granos básicos y la explotación minera formaban la base de la producción nacional. Durante la segunda mitad de ese siglo, el modelo agroexportador nicaragüense permitió distinguir dos subsistemas productivos claramente diferenciados: a) un ámbito de producción agroexportadora controlado por la oligarquía nacional, y que se concentraba en productos tradicionales, como el café y el ganado vacuno. Este tipo de producción usaba técnicas extensivas, tenía poco valor agregado y era muy vulnerable a los precios internacionales, y b) una producción agroexportadora en manos de empresas transnacionales que

incorporaba tecnologías intensivas en capital y mercados de demanda garantizados, además de gozar de amplios incentivos fiscales y facilidades financieras. Los dos subsistemas antes mencionados coexistían con el enclave minero y con el subsistema productivo basado en pequeñas parcelas agrícolas de subsistencia que se dedicaban al cultivo de granos básicos para el consumo nacional.

A partir de los años treinta, y hasta 1945, la inestabilidad internacional golpeó el dinamismo económico de la producción exportadora nicaragüense, lo cual se agudizó por el incipiente desarrollo del mercado interno. El país reaccionaría de manera activa a las restricciones del comercio externo a partir de los años cincuenta, con el viento a favor de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones que se diseminaron a lo largo y ancho de la región latinoamericana. La expansión del producto fue considerable desde ese momento hasta mediados de los años setenta, lo cual se debió tanto al aporte de las manufacturas ligeras como al notable auge agroexportador algodonero. A partir de la segunda mitad de esa década, varios factores se conjugaron para desacelerar la expansión de la economía, entre los que destacan: a) la caída de los precios del café y del algodón (debido a la progresiva sustitución de las fibras naturales por fibras artificiales, como el poliéster); b) la crisis mundial del petróleo y su consecuente alza de precios; c) los límites estructurales de las políticas de industrialización, que fueron incapaces de dar el salto a una mayor complejidad de la base productiva, y d) la inestabilidad política que fue avanzando en la mayor parte de los países centroamericanos, incluyendo por supuesto a Nicaragua. A estos factores se sumaría después la subida de los intereses de la abultada deuda externa contraída por el Estado.

La crisis nicaragüense de los años ochenta fue *sui generis* en relación con la del resto de los países centroamericanos. Como consecuencia del triunfo de la revolución armada, en 1979, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ejerció el poder político desde ese año hasta 1990. Durante ese período, y sobre todo en la segunda mitad de los años ochenta, el país sufrió tanto la falta de pericia del gobierno para alcanzar los ambiciosos objetivos de transformación como la caída de la producción y de los precios de los principales bienes de exportación. Lo sacudió también —y no es un dato menor— el impacto de la injerencia de Estados Unidos para financiar la contrarrevolución sandinista y las medidas colaterales de bloqueo comercial. La gravedad

de la situación se manifestó en los niveles de inflación, que en 1987 alcanzaron la inconcebible cifra de 33,000%, mientras que el déficit fiscal en 1988 registró un 25%, y cerca del 30% de la infraestructura productiva fue destruida por las secuelas del conflicto armado interno. De manera tardía, el FSLN intentó hacer varios ajustes para estabilizar los indicadores macroeconómicos, pero los resultados no fueron satisfactorios. Así, esta fuerza política tuvo que salir del gobierno en 1990, después de perder un año antes las elecciones convocadas en medio de la severa crisis económica.

Desde 1990 hasta 2006 se sucedieron tres gobiernos que, con distintos contextos, estilos y prioridades, coincidieron en impulsar la agenda neoliberal. Esta perseguía reducir el peso del Estado en la economía, y privilegiar la estabilidad macroeconómica, la apertura y la promoción de las exportaciones agropecuarias y de las industrias maquiladoras. Diversos factores, como la fragmentación del bloque antisandinista y acuerdos políticos que favorecieron al FSLN, hicieron posible que este partido, cada vez más fraccionado con respecto al original frente político que comandó la revolución antisomocista, retornase al poder a partir de 2006. En el período 2007-2017, exceptuando 2009, el crecimiento económico del país fue vigoroso, en buena parte debido a los precios favorables de los bienes exportados, las políticas de atracción de inversiones para aprovechar ventajas comparativas, la cooperación externa recibida por ese tiempo de Venezuela y el efecto de las remesas. Sin embargo, a partir de 2018 este ambiente de prosperidad se vino abajo por la disminución creciente del apoyo venezolano y la desaceleración económica mundial. En este caso, la crisis económica ha coincidido también con un ambiente de agitación política que se hizo evidente sobre todo en 2018. Durante el largo ciclo presidencial de Daniel Ortega se han priorizado variados programas sociales y se ha estimulado el mercado interno, pero es indiscutible que se han reforzado los patrones primario extractivista y maquilador para la inserción externa del país.

En 2017, la composición del PIB según ramas de actividad indicaba que más de la mitad era aportado por los servicios, mientras que cerca del 17% correspondía al sector manufacturero (incluyendo la maquila) y un 15% se debía a las actividades agropecuarias, silvícolas y pesqueras. Para el mismo año, la distribución sectorial del empleo revelaba que los rubros agropecuarios, la silvicultura y la pesca empleaban alrededor del 30% de la población ocupada; el comercio absorbía cerca del 20% de

los empleos; los servicios sociales, comunales y personales rondaban el 17%, y la industria manufacturera el 11%. La precariedad y la baja productividad son el común denominador en el mercado de trabajo. Las estimaciones expresan que, en 2017, cerca del 75% de la población económicamente activa se desempeñaba en ocupaciones informales.

Las dificultades para el emprendimiento y para encontrar empleos decentes y productivos es una de las variables que, junto a los períodos de confrontación armada interna en los años setenta y ochenta, han llevado a una importante cantidad de nicaragüenses a migrar, en especial hacia Costa Rica y Estados Unidos. Aunque durante el período 2007-2017 la propensión migratoria se desaceleró, esta ha vuelto a activarse a partir de 2018. Al igual que en los países del triángulo norte centroamericano, la migración provoca desintegración social y productiva, al tiempo que las remesas enviadas por los migrantes se han convertido en una importante fuente de divisas. En 2019, las remesas registraron un valor estimado del 10% respecto del PIB.

Las consecuencias ambientales de las actividades económicas se deben sobre todo a la presión del sector primario. Desde finales del siglo XIX, la cafcultura y la ganadería intensiva afectaron parte de la región Pacífico, zona norte y central del país. Esto se aunó a la destrucción ambiental que provocaron las concesiones mineras de la época en varios municipios. En los años cincuenta y sesenta del siglo XX, el auge algodónero, de la mano con las plantaciones de caña de azúcar, menguó la fertilidad de la tierra volcánica. Por su parte, el bosque primario fue arrasado en vastos territorios en la región costera del Caribe para dar paso a la ganadería extensiva y la extracción forestal insostenible. En el siglo XXI, destacan las secuelas de la ampliación de los cultivos de palma africana en las zonas aledañas al río San Juan, así como la explotación minera en Rancho Grande. Sin regulaciones ambientales adecuadas, las actividades turísticas han destruido la biodiversidad en la región sur. El capítulo también menciona que, al amparo de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea, el aumento de las cuotas de exportación de carne promueve el avance de la frontera agropecuaria en varias zonas del país. En muchos casos, la degradación ambiental ha dado lugar a importantes conflictos socioambientales, al ponerse en riesgo los medios de vida y el hábitat general de las poblaciones locales.

La destrucción forestal también es provocada por el alto consumo de leña para la cocción de alimentos. Casi la mitad de la energía primaria

consumida procede de esa fuente. Desde hace varios años, el gas licuado supera al uso de la leña en los hogares urbanos, pero esto no sucede aún en los hogares rurales. Esto tiene que ver con patrones tradicionales de vida y con el bajo poder adquisitivo que impide a muchos el acceso a otras fuentes de energía. La segunda fuente energética son los hidrocarburos, que se emplean principalmente para el transporte y para la generación de electricidad. Por su parte, la matriz eléctrica exhibe importantes progresos, ya que en 2013 las fuentes renovables contribuían con el 51% de la generación eléctrica, mientras que en 2018 esa cifra alcanzó el 75%, con aportes distribuidos entre fuentes hidroeléctricas, geotérmicas, eólicas y de biomasa. Un reto importante es aumentar la cobertura de energía eléctrica, que todavía dista de poder dar cobertura eficiente a toda la población.

En resumen, la estructura productiva del país mantiene el desafío de una mayor diversificación y agregación de valor, junto con la imperiosa necesidad de revertir el daño ambiental que provoca el actual perfil económico, sobre todo el que proviene de las actividades primarias. Luis Murillo sostiene que, a raíz del reducido tamaño de la economía y mercado interno nicaragüenses, es importante considerar una mayor integración productiva centroamericana para hacer viables economías de escala y mayor complementariedad económica. Pese a las oportunidades que se han abierto con los tratados de comercio e inversión aprobados por esta subregión con Estados Unidos y la Unión Europea, estos no necesariamente favorecen la integración y mayor complejidad de la oferta de bienes y servicios. En general, Nicaragua ha apelado a ventajas espurias o coyunturales para dinamizar el tejido económico. También es cierto que la debilidad institucional atenta contra acuerdos nacionales duraderos que permitan una senda de transformación con inclusión social, eficiencia económica y sustentabilidad ambiental.

## Panamá

El séptimo y último capítulo de este volumen fue elaborado por Rubiel Cajar y Anastacio Rodríguez. Panamá es un país escasamente integrado con el resto de los países de la subregión. Su condición especial, derivada de la existencia del Canal de Panamá y servicios conexos —logística, comercio, telecomunicaciones y finanzas—, lo vuelven una especie de mundo aparte en relación con Centroamérica. Durante el siglo XXI, sus

elites han sido muy certeras en sacarle provecho a su envidiable posición geográfica. Con toda propiedad, la panameña se puede considerar una economía de servicios —su canasta exportadora se basa casi exclusivamente en el aporte de los servicios.

Esta nación ha tenido dinamismo económico, como lo demuestra el hecho de ser el país latinoamericano que en promedio creció a tasas más elevadas desde finales de los años noventa hasta 2019, justo a partir del momento en que el control del canal quedó plenamente en manos de las autoridades panameñas. Su continuo crecimiento lo sitúa como uno de los dos países con mayor ingreso per cápita en América Latina. Sin embargo, estas credenciales se opacan al poner en la mesa las brechas de bienestar socioterritorial. Es como si existieran dos Panamá: el del corredor transístmico donde se ubica el canal, y el rural de las provincias del interior. Aparte de su asombrosa desigualdad, un reto estratégico pasa por construir mayores grados de suficiencia, ya que sus niveles de producción agropecuaria e industrial son exigüos. Frente a coyunturas externas desfavorables que pudiesen poner en riesgo el ritmo de actividad de los servicios de exportación, su adaptación y sobrevivencia podrían complicarse en exceso debido a los desequilibrios en su perfil productivo.

Apenas obtenida su independencia, en 1903, Panamá pasó de ser una provincia colombiana a ser un Estado subordinado a los intereses geoestratégicos de Estados Unidos. El Canal de Panamá, inaugurado en 1914, permaneció bajo el control de ese país hasta 1999. Desde el surgimiento de la república, el dólar fue adoptado como moneda legal. De inmediato, las actividades canaleras se convirtieron en el centro de gravitación de la economía nacional. El resto era una economía incipiente en un territorio apenas conectado internamente. Aparte de las actividades del canal, en algunas provincias sobresalía el cultivo del banano para exportación.

Entre 1950 y 1980, Panamá vivió un largo período de crecimiento económico, explicado en mucho por el alza de las exportaciones y la producción industrial y agropecuaria en el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. El Tratado Remón-Eisenhower, de 1955, permitió un sustancial aumento de los salarios de los panameños empleados en la Zona del Canal, y abrió los mercados de esta zona especial a los productos panameños. Entre 1973 y 1980, aunque se mantuvieron tasas de crecimiento positivas, las espinosas condiciones internacionales orillaron al gobierno del Omar Torrijos a aumentar

significativamente la inversión pública para amortiguar la desaceleración económica. Se construyeron así importantes obras, como un nuevo aeropuerto, el oleoducto transistmico, las hidroeléctricas, la expansión de la llamada zona libre, el centro bancario y de turismo. En 1977, se firmó el Tratado Torrijos-Carter que estipulaba que en 1999 la Zona del Canal pasaría completamente a la administración del gobierno panameño. Los años ochenta presentaron altibajos para la economía nacional, destacando 1983 y 1988 por sus tasas negativas de crecimiento.

Una vez que el canal estuvo bajo el control legítimo del Estado de Panamá, las autoridades diseñaron un proyecto de ampliación para modernizar la infraestructura y hacer posible el tránsito de naves de mayor calado. Al impulso de estas inversiones, el período 2004-2008 reportó una gran expansión económica, a la que también contribuyó el auge de la construcción y de las exportaciones del sector terciario. El sector de los servicios pasó de representar el 67% del PIB en 1980 a un 85% en 2018.

Durante la presente década, la expansión de la construcción, los servicios de transporte, logísticos, de comercio y financieros le permitió al país ubicarse como la segunda economía de mayor crecimiento en la región, sin perjuicio de la desaceleración relativa observada a partir de 2012. Durante los años de mayor aceleración económica (2005-2015), cabe destacar que el sector de las manufacturas fue uno de los que perdió más peso en la composición del producto, pues cayó de 8.6% a 5.8%. También la agricultura, la industria forestal y la pesca en conjunto se redujeron, al pasar de 6.2% a 3.1%. En contraste, durante ese mismo período, el sector de la construcción triplicó su participación al subir del 5.8% al 15.8% del PIB.

Las variaciones en la composición sectorial del empleo presentan características relevantes. Aunque la agricultura aporta menos del 3% del producto, todavía absorbe el 13.5% de los puestos de trabajo. Son las actividades de comercio y agricultura, y el sector de la construcción, los principales sectores que emplean a la población económicamente activa, pero, a la vez, estos rubros muestran un alto grado de informalidad laboral y de baja productividad. En 2019 se estimaba que la informalidad laboral afectaba al 43% de la fuerza de trabajo. Asimismo, los autores subrayan los cambios en la distribución funcional de la riqueza: en el año 2000, la remuneración de las personas asalariadas suponía el 38% del total de las rentas del capital y del trabajo, mientras que en 2018 cayó al 26%, lo que revela una mayor concentración de la riqueza.

Las exportaciones panameñas presentan un comportamiento atípico. Junto con Cuba, son las economías de la región en las que prevalecen los servicios dentro de la canasta exportadora. En 2018, se estimaba que el 95% del valor de las exportaciones provenía de los servicios, y apenas un 5% correspondía a bienes. Es importante señalar que, entre 2000 y 2018, la venta de bienes al exterior mostró un comportamiento decreciente y, además, se basó esencialmente en productos agroalimentarios, con una minúscula aportación de las manufacturas. Por su parte, los principales servicios ofrecidos al exterior son los de transporte marítimo y aéreo, así como el turismo.

Por lo que se refiere a la situación ambiental por los efectos de las actividades económicas, Rubiel Cajal y Anastacio Rodríguez resaltan la deforestación de cerca de la mitad de los bosques primarios del país durante la segunda mitad del siglo XX. Este fenómeno obedece principalmente a la ganadería extensiva. La deforestación ha continuado en el siglo XXI y se prevé que, de no cambiar la tendencia, Panamá dejaría de contar con bosques primarios entre 2040 y 2050. Como consecuencia de la pérdida de cobertura forestal en un país con una topografía muy montañosa, los efectos sobre la erosión de los suelos no se han hecho esperar. Aparte de la ganadería, en los últimos años se ha sumado el impacto de los proyectos de minería a cielo abierto y la depredación de manglares para aumentar la mancha urbana y las zonas para turismo de masas. La suma de los problemas ambientales del país incide en que, desde 2008, se le considere deficitario en biocapacidad, lo que significa que su huella ecológica excede la capacidad de regeneración de los ecosistemas.

La matriz energética panameña es poco diversificada: se estima que cerca el 92% de la energía que produce proviene de fuentes fósiles. El país tiene que importar alrededor de dos tercios de la energía que consume, siendo el sector transporte su principal demandante. En la matriz eléctrica sí que se observan una mayor diversificación y una menor dependencia de fuentes fósiles. Los avances en la promoción de la hidroelectricidad han dado resultados positivos, al grado de que, en 2018, se estimaba que el 66.6% de la energía era generada por plantas hidroeléctricas, un 23.9% provenía de plantas térmicas, el 6.9% de fuentes eólicas y un 2.7% de plantas fotovoltaicas. Sin embargo, los autores alertan de que el avance de las fuentes renovables podría entorpecerse por las concesiones para aumentar la oferta de electricidad con base en gas natural.



En la síntesis del capítulo, Rubiel Cajar y Anastacio Rodríguez arguyen que las políticas productivas del país en las últimas dos décadas han reforzado la especialización en los rubros de comercio, finanzas, turismo y, más que nada, transporte y servicios logísticos conexos. Poco se ha hecho para promover políticas de mayor encadenamiento sectorial y territorial. Preocupa, además, la creciente extranjerización de los activos, así como las tendencias deficitarias del país en producción de alimentos y bienes industriales. En ausencia de otras políticas de integración productiva nacional, las actuales plataformas de servicios tienden a concentrar la riqueza en algunos sectores y en una parte muy pequeña del territorio nacional: la zona transístmica alrededor de las actividades del Canal de Panamá.

Por esta razón, se recomienda apoyar con más firmeza la producción de bienes primarios e industriales y los servicios a la producción, así como crear clústeres que sean apropiados para las distintas provincias. Para ello, es condición esencial que se reviertan dos tendencias. La primera es la preocupante desnacionalización de los activos económicos. La segunda, reforzada durante el siglo XXI, es la formación bruta de capital destinada mayormente hacia el sector de la construcción, en detrimento de la adquisición de bienes y maquinaria para la producción agrícola e industrial.

## Comentarios finales

Después de visitar las trayectorias productivas de América Latina y, en el caso particular de este tomo, de los países centroamericanos, queda en evidencia el desafío de trascender los modelos económicos basados en la extracción insostenible de materias primas y el pago de salarios bajos. Los esfuerzos tendrían que enfilarse hacia la diversificación productiva con mayor uso de conocimiento y mayor sensibilidad sobre los efectos de la ocupación del territorio en los ecosistemas y culturas ancestrales. El cambio estructural es una prioridad que los países de la región no han querido o no han podido afrontar. La transformación de los sistemas de producción no se dará por decreto ni por un golpe de suerte: exige una alineación estratégica de políticas, instituciones y actores para aprovechar los márgenes de maniobra actuales y, enseguida, expandirlos en el futuro. Para la región, es un imperativo histórico crear condiciones para salir del extractivismo y la fragmentación productiva

Las tendencias y escenarios regionales y globales obligan a que los países superen la visión cortoplacista en la que quedan atrapadas las miradas y análisis puramente nacionales. La reconfiguración del poder económico y político en el mundo; los impactos de las tecnologías disruptivas; la crisis ambiental, y los cambios demográficos y culturales son algunas de las principales megatendencias que requieren atención por parte de la academia, los gobiernos, los actores económicos y la sociedad civil (Bitar, 2014). Todas las megatendencias están muy vinculadas entre sí y condicionan las oportunidades y restricciones para los futuros probables en América Latina. Los sistemas de producción pueden ser afectados en una u otra dirección según se comporten las tendencias y, sobre todo, según se anticipen los países. Si bien los estudios prospectivos no buscan ni pueden predecir el futuro, es bien sabido que la exploración de escenarios y su vinculación con las políticas públicas permiten una mejor preparación ante su advenimiento.

La heterogeneidad productiva, la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, la insuficiencia dinámica del capital, la restricción externa y la enfermedad holandesa, así como la internacionalización del mercado interno, la industrialización trunca y la desindustrialización prematura son conceptos explicativos para dar cuenta del perfil dominante de las economías latinoamericanas. Cada uno ha sido abordado consistentemente desde la economía política regional, pero su consideración ha sido escasa en las políticas promovidas por los gobiernos que han dirigido los destinos de cada país. No parece ser entonces un problema de conocimiento; antes bien, es un divorcio entre la generación de pensamiento y la acción política. Cabe preguntarse qué es lo que motiva dicha separación. Al menos, aparecen dos factores cruciales para bosquejar una respuesta.

En primer lugar están los intereses y el balance de poder de los grupos económicos que han encontrado una zona de confort en la fragmentación productiva y en la oportunidad de captar altas tasas de ganancia a partir de la competitividad espuria. Sus lógicas de acción se orientan a reforzar: a) el sistema de privilegios que les facilita una economía basada en la exportación de bienes de escaso valor agregado; b) el control de los rubros más dinámicos de los mercados domésticos; c) la baja tributación, y d) la flexibilización precaria de las condiciones laborales. En segundo lugar, aparecen las débiles capacidades estatales y de los organismos de integración supranacional para aplicar políticas

productivas basadas en una debida planeación y coordinación interinstitucional e intersectorial, capaces de romper las inercias actuales. Esta falla de origen se complementa con el endeble músculo regulatorio de los Estados, que impide, entre otros propósitos, equilibrios tanto funcionales como equitativos sobre quién hace qué en el desarrollo económico y cómo se procuran pactos redistributivos que reduzcan las brechas de capacidades y oportunidades entre los grupos sociales (Oszlak, 2019).

Sin perjuicio de que los déficits estructurales antes mencionados afectan a la región en su conjunto, sería un error suponer que las soluciones son las mismas en cada caso. Existe un conjunto de orientaciones de base que valdrían para casi todos los países —derivadas del papel subordinado y marginal de las economías latinoamericanas en el sistema mundial—, pero, a la vez, se marcan compases diferenciados que exigen medidas particulares según las diferencias en contexto, trayectorias y capacidades de cada país.

Desde el enfoque de transformación social-ecológica se asume que el Estado cumple una función estratégica en la provisión de condiciones para el cambio productivo estructural (FES Transformación, 2019). Esto no implica subestimar el papel de los distintos actores sociales; por el contrario, las agencias del Estado —en los distintos niveles territoriales— serán más acertadas en sus decisiones en la medida en que ventilen de manera democrática los principales dilemas que surgen del traslape de diversas aspiraciones e intereses societales.

Una tarea fundamental es construir una institucionalidad resistente tanto a la autorreferencia burocrática como a la racionalidad caudillesca-clientelar, así como a prueba de la captura corporativa por parte de los principales grupos de poder económico. La transformación requiere una sociedad que sea capaz de influir en el reconocimiento y corrección de las principales fallas del Estado y del mercado.

En cuanto a las diagonales entre la dimensión económica y el bienestar social, que menciona Matías Kulfas en el primer capítulo, vale la pena repensar el papel del Estado en las estrategias de desarrollo socioeconómico en los países de América Latina. Siguiendo a Martner y otros (2014; p. 214), al menos cinco tareas principales deberían ocupar el quehacer estatal en forma articulada: a) dinamizar el desarrollo económico; b) promover la convergencia en la productividad sectorial; c) fomentar una mayor articulación territorial; d) impulsar mejores

condiciones de empleo e institucionalidad laboral, y e) dotar de bienes públicos y protección social con vocación universalista y redistributiva.

Como reitera Kulfas en su texto, faltaría identificar también las diagonales entre el desarrollo socioeconómico y la sustentabilidad ambiental. Esto vuelve más compleja la identificación de las rutas de transformación. Si ya son considerablemente antagónicas las perspectivas económicas y las del bienestar social, al incorporar la dimensión ambiental se agregan nuevas encrucijadas. Sin embargo, la protección de la naturaleza no es un capricho o moda por atender; es condición de sobrevivencia para las sociedades humanas y para el conjunto de especies que habitan el planeta. Alinear la economía dentro de los contornos sociales y ambientales es una condición indispensable para la transformación de los sistemas productivos.

La subordinación de la economía a las dimensiones sociales y ambientales exige políticas que desacoplen el bienestar de la pretensión de crecimiento ilimitado. De lo contrario, seguirá prevaleciendo la lógica de generar exponencialmente nuevos deseos y productos que los satisfagan —por lo común, bienes de corta duración—, para así alimentar el insaciable apetito del crecimiento económico, sin considerar sus consecuencias sobre la biocapacidad planetaria (Brand y Wissen, 2018; Daly, 2013; Dias, 2017).

América Latina podría transitar al menos por tres senderos prototípicos, según su orientación productiva. El primer sendero representa el curso actual, la reinvencción perpetua del mito de *El Dorado*, seguir explotando sin piedad su riqueza natural, manteniendo intactas las brechas de productividad y las disparidades sociales. Es una senda que requiere altas tasas de crecimiento para reducir la pobreza, y aún mayores para reducir un ápice la desigualdad. Lo cierto es que sus propias contradicciones vuelven improbable sostener el nivel de crecimiento que promete, y lo que termina primando es la volatilidad. Y en tiempos de vacas flacas son los pobres los que han sufrido los peores estragos. Así, el tipo de crecimiento promovido es un problema central que invalida esta ruta. Este camino es el que no da para más y conduce solo al precipicio.

El segundo sendero apunta a una situación intermedia en la que los países de la región logran salir del extractivismo depredador, de las peores formas de destrucción ambiental y de la explotación más oprobiosa de la fuerza de trabajo. Pretende aumentar la inversión en la producción de bienes de capital y estimular una aglomeración productiva

—nacional, subregional y regional— que impacte positivamente en la convergencia tecnológica, el valor agregado y la creación de empleos de calidad. Sigue importando mucho el crecimiento del producto. Sin embargo, se prefiere aquel tipo de crecimiento que beneficie la cohesión social. La efectiva provisión de bienes públicos estatales y la regulación del mercado con criterios de eficiencia económica, justicia social y una mejor estimación del impacto ambiental son clave en esta perspectiva. Los impuestos ambientales cumplen un importante rol recaudador, a la vez que son útiles para desincentivar ciertos rubros nocivos y ayudan a financiar otros más adecuados para la transición sostenible. En esta ruta es posible plantearse una inserción más inteligente y selectiva en la economía mundial. Aunque sigue en esencia las coordenadas de la reproducción capitalista, la viabilidad de este derrotero se ve amenazada por la fuerte competencia interregional y por los sesgos de la arquitectura económica global.

Por su parte, el tercer sendero avanza hacia la recreación profunda de nuevos sentidos y configuraciones entre economía, ambiente y sociedad, con una honda reflexión sobre los patrones de extracción, producción y consumo. Se trata de un camino o proyecto alternativo sin pretensiones de determinismo histórico ni de crear una sociedad perfecta (Mora, 2018). Enfrenta de manera directa la apropiación que la economía hace de la naturaleza y de los cuerpos. Pone en primer plano el respeto a los ciclos de reproducción y regeneración de la naturaleza. Procura equilibrios juiciosos entre tradición e innovación. Concibe la riqueza como un concepto multidimensional que se bifurca en riqueza en tiempo, relaciones convivenciales y bienes materiales. No menos importante, revaloriza el trabajo de reproducción de la vida tan largamente castigado por la lógica productivista. Propone superar la dicotomía entre Estado y mercado para trascender hacia una comprensión holística en la que comunidades y organizaciones sociales aporten valores, lógicas y ritmos distintos a los que ofrecen tanto la racionalidad burocrática como la del lucro. Para transitar por esta vía, se requiere un pacto territorial ecosocial. La revalorización del tiempo y los cuidados, así como la desmercantilización de la naturaleza y de importantes esferas societales, son objetivos innegociables en esta dirección.

Para continuar en el rumbo del primer sendero solo se necesita *más de lo mismo* que se ha hecho hasta ahora: una fórmula infalible para el fracaso. Para ir por el segundo camino se requiere una política productiva

de largo plazo más integral y coordinada, con más autonomía de los países y de la región en las arenas globales, junto con un Estado capaz de gestionar con sensatez los *tradeoffs* socioambientales. En este derrotero, siguen vigentes muchos de los parámetros de la visión occidental productivista, pero se atenúan sus peores efectos. Para el tercero, como supondrá el lector, se precisa un nuevo paradigma, el surgimiento de una nueva cultura que oriente las relaciones sociales y las relaciones con la naturaleza (Ardila, 2019; Mora, 2018).

Las contradicciones entre el primer sendero y los otros dos son tajantes e irreconciliables. Por su parte, el segundo y el tercero poseen en común que son caminos por construir y persiguen algunos objetivos convergentes, pero no son necesariamente complementarios. El segundo apuesta por una morigeración de la economía para que respete equilibrios hoy pasados por alto. El tercero, en cambio, apunta a repensar la economía desde sus fundamentos; por lo tanto, es más radical y requiere unas condiciones de posibilidad más inasibles que las del segundo. No se refiere tanto a las condiciones de posibilidad material —esta dirección requiere ciertamente menos complejidad material—, sino a las condiciones subjetivas, ya que los imaginarios que dominan a las sociedades latinoamericanas —los de los estratos dirigentes y los de los subordinados— asumen el progreso material como un fetiche.

El lector pensará de inmediato que quizás el tercer sendero esconde una mirada que idealiza la marginación y la privación de bienes y servicios de la población latinoamericana, sobre todo la que vive en zonas rurales. Es una preocupación muy válida. Hay que tomar distancia de las posturas esencialistas que a la larga reproducen el *statu quo* y la desigualdad que le es inherente. Desde el enfoque de la transformación social-ecológica, la apuesta por el tercer sendero reconoce el deber de satisfacer estándares básicos de dignidad humana, lo que incluye la satisfacción de necesidades de bienes y servicios. Pero la forma en que cada sociedad gestione su bienestar tendría que ser más socialmente construida, desde abajo, en lugar de ser impuesta por los ritmos de la sociedad de consumo y la acumulación concentrada de capital.

Desde una visión menos prejuiciada, podrían entablarse puentes entre el segundo y el tercer senderos. No son automáticos y plantean sortear muchas contradicciones, intereses y dilemas. La descarbonización progresiva de la economía y el fomento de la producción agrícola eco-saludable poseen atributos para llegar a ser dos ejes comunes de lucha.

Desde la acción política de partidos y gobiernos, no es posible esperar a que estén dadas todas las condiciones para decantarse por la opción más deseable en términos aspiracionales. Hay una cuota de realismo que debe conjugarse con la razón utópica. Las transiciones son en este sentido importantes. Hay que concebir y forjar los puentes entre la segunda y la tercera vías, sin perjuicio del derecho, en especial de las comunidades de base territorial, de defender y mostrar —en el *aquí y ahora*— esferas de posibilidad para el tercer sendero. Sin esa lucha por la expansión de las prácticas alternativas no hay mayores chances para que el futuro se impregne fuertemente de un nuevo *ethos* vital.

Para finalizar, conviene decir que los estudios nacionales que componen estos cuatro tomos se ubican todos de espaldas al primer sendero; sus coordenadas apuntan a vislumbrar el segundo camino con algunos matices que recordarán al tercero. Desde la concepción del proyecto de Transformación Social-Ecológica en América Latina, este es un buen punto de partida. La combinación inteligente entre gradualidad y radicalidad puede dar a luz condiciones menos adversas que las actuales y, sobre esa base, hacer posible el surgimiento de ideas y esferas portadoras de cambio.

## Referencias

- Ardila, Gerardo (2019). “Transformar el presente para poder vivir. Cultura y territorio; una aproximación desde la transformación social-ecológica”, en *Cuadernos de la Transformación* No. 1. Proyecto FES Transformación. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15778-20191202.pdf> Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2019.
- Bitar, Sergio (2014). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. CEPAL/Inter American Dialogue. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35890>. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019.
- Brand, Ulrich; Wissen, Markus (2018). “Modo de vida imperial: dominación, crisis y continuidad de las relaciones societales con la naturaleza”, en Cáliz, Álvaro; Denzin, Christian (2018) (Coord.) *Más allá del PIB hay vida. Una crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina*. Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 27-57.
- Cáliz, Álvaro (2018). “Los enfoques del desarrollo en América Latina: hacia una transformación social-ecológica”, en Cáliz, Álvaro; Denzin, Christian (2018) (Coord.) *Más allá del PIB hay vida. Una crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina*. Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 163-216.
- (2017). “Cambio político en América Latina: perspectivas y tendencias para la transformación social-ecológica”, en Denzin, Christian; Cáliz, Álvaro (2017) (Coord.) *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica*. Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 169-226.
- Daly, Herman (2013). “Una economía de estado estacionario”, en *Revista Nueva Sociedad* No. 244, marzo-abril de 2013, pp. 134-141. Buenos Aires, Argentina.
- Dias, Vivianne (2017). “Los desafíos del capitalismo global para la transformación social-ecológica de América Latina”, en Denzin, Christian; Cáliz, Álvaro (2018) (Coord.) *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica*. Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 19-99.
- De Echave, José (2019). “Los sectores extractivos en una propuesta de transformación social y ecológica”, en *Cuadernos de la*



- Transformación* No. 6. Proyecto FES Transformación. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15921-20200211.pdf> Fecha de consulta: 8 de enero de 2020.
- FES-Transformación (2019). *Sinopsis: Esto no da para más. Hacia la transformación social-ecológica en América Latina*. Primera edición. CDMX.
- Kaltmeier, Olaf (2018). *Refeudalización. Desigualdad social, economía y cultura política en América Latina en el temprano siglo XXI*. CALAS. Disponible en file:///C:/Users/USUARIO/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/LEXTN-v3-Kaltmeier-150253-PUBCOM.pdf Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2019.
- Kreimerman, Roberto (2017). “Contexto económico en América Latina: Perspectivas y tendencias para la transformación social-ecológica”, en Denzin, Christian; Cálix, Álvaro (2017) (Coord.) *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica*. Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 169-226.
- Martner, Gonzalo (2017). *Matriz productiva, transformación social-ecológica y el rol de los actores económicos*. FES-Chile. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/14161.pdf> Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2019.
- Martner, Ricardo; Podestá, Andrea; González, Ivonne (2014). “Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad”, en Fuentes, Alberto (Coord.) *Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe*. pp. 259-298. CEPAL. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37042/S201483\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37042/S201483_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2019.
- Mora, Henry (2018). “Utopía y proyecto alternativo: un marco categorial para la transformación social-ecológica en América Latina”, en Cálix, Álvaro; Denzin, Christian (2018) (Coord.) *Más allá del PIB hay vida. Una crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina*. Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 217-268.
- Puyana, Alicia (2018). “El neoextractivismo en Latinoamérica: ¿Nuevo rumbo o extracción de rentas en la globalización?”, en Cálix, Álvaro; Denzin, Christian (2018) (Coord.) *Más allá del PIB hay vida. Una*

- crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina*. Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 109-162.
- Rodríguez, Iokiñe; Inturias, Mirna; Frank, Volker; Robledo, Juliana; Sarti, Carlos; Borel, Rolain (2019). “Conflictividad socioambiental en Latinoamérica. Aportes de la transformación de conflictos socioambientales a la transformación ecológica”, en *Cuadernos de la Transformación* No 3. Proyecto FES Transformación. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15783-20191202.pdf> Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2019.
- Schmidtke, Tobias; Koch, Henriette y Camarero, Verónica (2018). *Los sectores económicos en América Latina y su participación en los perfiles exportadores*. Proyecto FES Transformación. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/14815.pdf> Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2019.





**CAPÍTULO I**

# **Caracterización del perfil económico-productivo latinoamericano**

---

**MATÍAS S. KULFAS**



## Introducción

Desde hace largo tiempo, América Latina ha sido objeto de debates y controversias. Existen numerosos elementos para cuestionar la idea de “región”, más allá de los acuerdos administrativos de los organismos internacionales. Hay una historia con rasgos en común, así como factores de divergencia. En su interior conviven países con ingresos medio-altos y avances importantes en desarrollo humano, así como también países sumergidos en la extrema pobreza. La desigualdad es un elemento predominante: si bien también existen países un tanto menos alejados de los desempeños de las naciones más avanzadas, lo cierto es que la región compite con África subsahariana en cuanto a indicadores de desigualdad.

En la zona conviven países de elevado tamaño y cierto peso en la economía internacional, como Brasil y México, con varios de reducido

tamaño y otros intermedios. Si bien se han sucedido diferentes proyectos de integración económica regional, no se han logrado avances significativos y duraderos, salvo excepciones puntuales. Mientras México se encuentra profundamente integrado al mercado estadounidense, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay implementaron el proyecto más serio de integración en el Mercosur, con alcances limitados y cierta inestabilidad, al tiempo que países como Chile han priorizado una integración en el mercado internacional por sus propios medios, diversificando mercados a través de diferentes acuerdos comerciales.

Con una población en torno a los 630 millones de personas, América Latina representa el 7.9% de la población mundial. El PIB latinoamericano explica el 7.5% del total, y su PIB por habitante se ubica en un nivel 7% por debajo del promedio. La región es una importante reserva de recursos naturales: el acervo latinoamericano representa el 14.4% del total mundial, es decir, aproximadamente el doble de su aporte en términos de producción y población. Asimismo, la presencia del sector manufacturero muestra señales de debilidad: América Latina contribuye con el 6.3% del producto manufacturero, por debajo del aporte económico agregado, al tiempo que su valor agregado manufacturero por habitante es 19% más bajo que el promedio mundial. Para completar esta primera aproximación, podemos también encontrar brechas significativas de productividad. A modo de ejemplo, es posible señalar que la productividad por ocupado de Estados Unidos (considerando manufacturas, minería y construcción) es 4.6 veces más elevada que la del promedio latinoamericano.

En las últimas décadas se han realizado numerosos estudios que enfatizan el papel de las brechas tecnológicas y el factor diferencial de los sistemas nacionales de innovación en la explicación de las diferentes trayectorias de desarrollo. En un sentido más amplio, Alice Amsden (2001) señalaba que el desarrollo consistía esencialmente en el tránsito desde una sociedad que produce predominantemente bienes basados en recursos naturales hacia otra que lo hace con base en bienes intensivos en el uso del conocimiento. Chang (1994, 2010) hizo referencia al papel de la política industrial y las estrategias de creación y acumulación de capacidades tecno-productivas como elemento esencial. Y, de manera más reciente, la CEPAL (2014b) puso el foco en la necesidad de articular estrategias de cambio en la estructura productiva como paso necesario para reducir la desigualdad, haciendo uso de dos tipos de eficiencia:

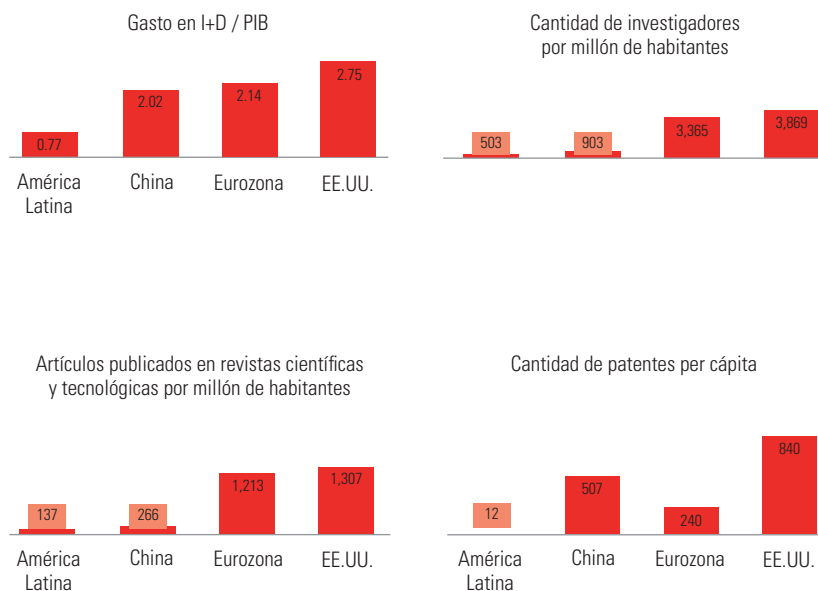


### Cuadro 1. Perfil productivo latinoamericano: una primera aproximación



Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco Mundial y ONUDI.

### Cuadro 2. Indicadores de brecha tecnológica latinoamericana respecto a China, países de la eurozona y Estados Unidos, 2014-2015



Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco Mundial.

la keynesiana o de crecimiento y la schumpeteriana, que estimula la innovación tecnológica.

En este aspecto, las brechas tecnológicas muestran un rezago considerable en la región. El gasto en investigación y desarrollo (como proporción del PIB) en América Latina se ubica en 0.77, cuando China, los países de la eurozona y Estados Unidos invierten una proporción entre tres y cuatro veces más elevada. Por su parte, América Latina tiene 503 investigadores por cada millón de habitantes, entre seis y ocho veces menos que los países más avanzados. La presencia de investigadores latinoamericanos en publicaciones científicas y tecnológicas es casi diez veces menor, y la cantidad de patentes por habitante es entre 20 y 70 veces más baja que la registrada en países desarrollados.

Asimismo, no puede dejar de soslayarse la elevada heterogeneidad que se manifiesta tanto entre los países como en el interior de las diferentes naciones. Este aspecto refleja que los avances que se van produciendo no se traducen necesariamente en una mayor integración de los sistemas productivos regionales, sino que, antes bien, se observan economías de enclave de bajo efecto agregado y reducida sincronía (Kreimerman, 2017).

Mencionábamos la significativa brecha tecnológica con los países más avanzados. Sin embargo, un análisis de diferentes países de la región muestra un notable contraste. Brasil invierte más de 1% del PIB en investigación y desarrollo (I+D), por debajo de los países más avanzados, pero con una distancia bastante menor a la media regional. Un escalón más abajo, Argentina, Costa Rica y México invierten en torno a 0.5 y 0.6% del PIB, mostrando cierta propensión a desarrollar un sistema innovativo. En tercer lugar, encontramos un conjunto de países cuya inversión en I+D se ubica entre 0.3 y 0.4% del PIB, donde están Chile (con una tendencia en franco crecimiento), Colombia, Cuba, Ecuador y Uruguay. Finalmente, en el resto de los países el gasto en I+D es insignificante. En otras palabras, encontramos diferentes casos y grados de avance en este aspecto que, como señalamos, es central a la hora de pensar el desarrollo productivo.

Una reflexión similar cabe a la hora de analizar el valor agregado en las manufacturas (VAM) por habitante. Encontramos dos países con significativas brechas respecto a los países desarrollados, pero con un VAM per cápita que se ubica por encima de la media mundial (Argentina y Uruguay). En segundo lugar, vemos un conjunto de países que

**Cuadro 3. Heterogeneidad estructural: gasto en I+D como proporción del PIB y valor agregado manufacturero por habitante**

País / región	Gasto en I+D / PIB	
Países desarrollados	Mayor a 2%	
Asia en desarrollo	Cerca de 2%	
América Latina		0.77%
Brasil	Mayor a 1%	1.16%
Argentina	Entre 0.50% y 1%	0.59%
México		0.52%
Costa Rica		0.53%
Chile	Uruguay Entre 0.20% y 0.50%	0.37%
Colombia		0.23%
Cuba		0.43%
Ecuador		0.32%
		0.28%
El Salvador	Menos de 0.20%	0.07%
Nicaragua		0.08%
Perú		0.07%

País / región	VAM p.c. en dólares	
Países desarrollados	Mayor a 6,000	
Asia en desarrollo	En torno a 2,000	
Promedio mundial	1,500	
América Latina	1,200	
Uruguay	Por encima de la media mundial	1,600
Argentina		1,550
Chile	Cerca de la media mundial	1,430
México		1,390
Brasil		1,300
Venezuela		1,200
Costa Rica		1,160
Cuba	La mitad de la media mundial	890
Rep. Dominicana		850
Colombia		800
Perú		790
Ecuador	Un tercio de la media mundial	520
El Salvador		500
Honduras	Un cuarto de la media mundial	320
Nicaragua		260
Bolivia		240

Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco Mundial.

producen manufacturas por un valor cercano a la media mundial (Chile, México, Brasil, Venezuela<sup>1</sup> y Costa Rica). Luego observamos cómo la brecha se va acrecentando y encontramos países cuyo VAM es aproximadamente la mitad del promedio mundial (Cuba, República Dominicana, Colombia y Perú), la tercera parte (Ecuador y El Salvador) y la cuarta parte (Bolivia, Nicaragua y Honduras).

La cuestión de la heterogeneidad estructural no es nueva y ha sido frecuente este tipo de enfoque desde la historia económica. Cardoso y Pérez Brignoli (1979) diferenciaban senderos de especialización productiva, distinguiendo entre las economías agrícolas de productos tropicales, de clima templado, y las mineras, incorporando también el tipo de encuentro entre las sociedades nativas precolombinas, las europeas y las africanas, así como el tamaño de las economías. Bértola y Ocampo (2013) retoman y actualizan esa clasificación. Existen motivos para analizarla en su conjunto y para interpretar sus especificidades nacionales y subcontinentales. En esta aseveración entran en juego tanto consideraciones de perfil productivo (con fuerte relevancia de la provisión de materias primas) como geopolíticas e históricas.

En definitiva, pensar sobre América Latina es un desafío constante y necesario, sin dejar de reconocer que se trata de un reto de alta complejidad, por la heterogeneidad histórico-estructural de la región y los diferentes proyectos políticos, económicos y sociales que conviven en su interior.

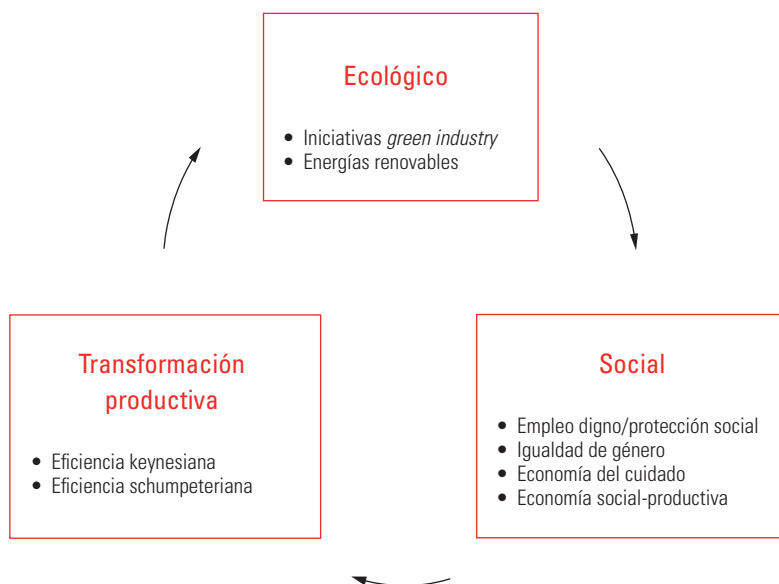
Este capítulo emprende un esfuerzo de síntesis para identificar rasgos comunes y factores de divergencia en la región. No se trata de un simple ejercicio de diagnóstico, sino también de identificación de factores de impulso para el cambio de matriz productiva con un perfil social-ecológico en los términos que propone el proyecto FES Transformación. En esta dirección, se expone un lente conceptual para abordar dicho desafío, el cual procura articular tres dimensiones: a) productiva, donde se retoma el marco conceptual de la CEPAL (2014); b) ecológica, conjuntando las iniciativas *green industry*, y un énfasis especial en el desarrollo de clústeres tecno-productivos en torno a las energías renovables, y c) social,

---

1. Las estadísticas correspondientes a Venezuela deberán ser analizadas con precaución dada la situación vigente en dicho país, donde se ha producido una inusual y muy abrupta caída de la actividad económica, en particular después de 2015.

incorporando activamente los desafíos de la igualdad de género, la economía del cuidado y la economía social productiva. En torno a estos tres ejes es posible encontrar un espacio articulador para la transformación social-ecológica. Naturalmente, el papel de los recursos naturales y la crítica del extractivismo forman parte de este abordaje.

### Esquema 1. Ejes para repensar la transformación productiva con una perspectiva social-ecológica



Fuente: elaboración propia.

La búsqueda del cambio estructural incorpora nuevas dimensiones de análisis. Desde lo tecnológico, implica incorporar crecientemente el conocimiento humano en las técnicas productivas, entendiendo que ello recrea un círculo virtuoso entre innovación, desarrollo productivo, empleos de calidad, mejores ingresos y generación de ámbitos innovativos y cooperativos en la sociedad. Desde el inicio, este enfoque implica reconocer que existen diferentes vías para favorecer el desarrollo económico, y que la elección que se tome no es neutral y tiene impactos de consecuencias duraderas. No es lo mismo pensar estrategias de cambio estructural que incorporen la búsqueda de la inclusión social y la equidad, que otras que se desentiendan de dichos objetivos o, en todo caso,

## Esquema 2. Objetivos y políticas de transformación social-ecológica

### El horizonte de la transformación social-ecológica

Un cambio de trayectoria hacia una sociedad del buen convivir en la diversidad, con una democracia social y una economía plural orientadas al bienestar equitativo y sostenible

#### Objetivos principales

1. Fortalecer el Estado democrático y social de derecho, la convivencia, la participación y la deliberación colectiva.
2. Diversificar estructuralmente la economía, preservar los bienes comunes y ampliar el acceso a bienes públicos de consumo colectivo, junto con la expansión de la economía social y del cuidado.
3. Cambiar la estructura distributiva para lograr el acceso universal a condiciones de existencia y funcionamiento social dignos y una igualdad efectiva de oportunidades entre sectores sociales, géneros y territorios.
4. Transformar los hábitats para hacerlos crecientemente inclusivos, culturalmente diversos y sostenibles, y con capacidad de enfrentar las causas y efectos de la violencia cotidiana y la inseguridad.
5. Recuperar las biocapacidades y su uso resiliente.

#### Ejes de política

1. Incremento de las capacidades fiscales y de la planificación gubernamental estratégica y concertada con los actores sociales y económicos para la reconversión social-ecológica de corto y largo plazos.
2. Reconversión mediante regulaciones y cambios de precios relativos hacia una producción resiliente, circular y descarbonizada, con actores económicos plures y desconcentrados, y una ampliación de la inversión y la creación de empleo decente, priorizando: a) cadenas de valor selectivas y con integración global o regional de alta productividad, no extractivistas y basadas en conocimiento, con mejora de los encadenamientos hacia atrás y hacia delante, y b) circuitos de producción de bienes básicos, como viviendas mejoradas, alimentos saludables y servicios a las personas y comunidades, con cadenas cortas de producción y consumo.
3. Redistribución de ingresos mediante retribuciones equitativas, especialmente en la dimensión de género, del trabajo y del cuidado humano, junto con un ingreso básico universal y protección social frente al desempleo, la enfermedad, la vejez y las discapacidades.
4. Inversión en saberes, educación, salud, capacidades humanas, equipamientos, infraestructuras e innovación, en el contexto de un nuevo ordenamiento del territorio en ciudades inteligentes y en espacios rurales integrados, con electromovilidad y espacios públicos para la convivencia segura en la diversidad social y cultural.
5. Inducción de flujos de demanda de consumo funcional y saludable; regulación y encarcelamiento de consumos no saludables o ambientalmente dañinos, y ampliación de los soportes de recuperación y fortalecimiento de la resiliencia ecosistémica con base en el estímulo de las capacidades de acción colectiva y la incentivación de conductas socialmente responsables.

Fuente: FES Transformación (2019).

los identifiquen como efectos que se producirán hipotéticamente una vez alcanzadas ciertas metas de crecimiento sostenido.

Asimismo, de manera más reciente, los problemas del cambio climático y la incorporación de la perspectiva ambiental han integrado nuevas dimensiones de análisis para pensar el desarrollo productivo. Existe suficiente evidencia empírica para ubicar el uso de combustible fósil como aspecto central en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que provocan alteraciones climáticas, catástrofes naturales y otros graves problemas sobre los que se debe operar de manera contundente para revertir sus efectos. En este escenario, la transición desde una economía que utiliza intensivamente combustible fósil para generar energía, tanto en el quehacer productivo como en prácticamente toda actividad humana, hacia otra que utilice fuentes renovables que no produzcan emisiones contaminantes es, sin duda, un capítulo central, si bien no el único, en la agenda de cambio que el planeta demanda.

Este trabajo utilizará el marco teórico-conceptual neoestructuralista para interpretar la dinámica del cambio tecnológico a la luz de los objetivos de desarrollo económico y social. Se adiciona al mismo la perspectiva de industrialización con sustentabilidad ecológica para incorporar el aspecto ambiental. En cuanto a lo primero, se recurre al enfoque de la CEPAL (2014a), entendiendo que un ámbito virtuoso para el desarrollo productivo debe combinar dos tipos de eficiencia: i) eficiencia schumpeteriana, o de innovación, que consiste en estimular actividades que incorporen crecientemente el conocimiento humano en las funciones de producción, y ii) eficiencia keynesiana, o de crecimiento, entendiendo que es necesario darle ímpetu a actividades que permitan crecer de manera acelerada y de un modo que posibilite desplazar la restricción externa. Este enfoque propone una agenda para el desarrollo económico y social, pero no da cuenta específicamente de la problemática ambiental. Ante ello, agregamos un nuevo vector de análisis a partir del enfoque de *green industry*, entendido en tres direcciones: i) renovar las tecnologías de producción, reemplazando tecnologías contaminantes por otras que no lo son (esto implica señalar que, en muchos casos, no son las industrias las que necesariamente contaminan, sino que ello depende de las tecnologías de producción que se implementen); ii) avanzar en la transición energética desde la generación por medio de combustibles fósiles hacia fuentes renovables no contaminantes, y iii) desarrollar nuevo equipamiento y tecnologías compatibles con el medio ambiente.

Este enfoque conceptual se ubica en las antípodas respecto a las concepciones neoliberales que enfatizan la centralidad del mercado como eje prioritario y excluyente en la articulación de las relaciones económicas y sociales. La historia ha brindado sobrados ejemplos acerca de las tensiones disruptivas que este enfoque plantea, tanto en las relaciones laborales y el papel del trabajo humano como en la sustentabilidad del propio planeta y el uso de los recursos naturales. El mismo expone críticas a las posiciones desarrollistas que han hecho especial y excluyente hincapié en el mero desarrollo de las fuerzas productivas en los países más pobres como una vía, en ocasiones determinista, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y social. Hoy es posible trazar diagonales integrando diferentes enfoques donde pueda gestarse el desarrollo productivo sustentable e inclusivo.

Históricamente han existido tensiones evidentes entre las demandas asociadas al discurso “ecologista” y los postulados de la economía del desarrollo. Los problemas ambientales parecían menos relevantes ante los desafíos que representaba el desarrollo de una nueva estructura productiva en los países más pobres, orientado a estimular una mayor industrialización que permitiera combatir efectivamente la pobreza a partir de una nueva base productiva, nuevos empleos y un alza sostenida en la productividad media de la economía. El postulado de algunos sectores ambientalistas, consistente en promover el decrecimiento poniendo fin a los factores que afectan negativamente las condiciones ambientales planetarias, podría tener algún sentido en los países desarrollados, pero difícilmente podría ser aceptado en los países en desarrollo, donde vive el 87% de la población mundial,<sup>2</sup> con índices de pobreza y desigualdad sumamente elevados, particularmente en África, América Latina y muchas naciones asiáticas. Asimismo, en las últimas cinco décadas, muchos países desarrollados iniciaron un proceso de traslado de algunas líneas de producción con mayor impacto ambiental negativo, exportando el problema a los países de menor desarrollo. En ese sentido, tal como propone el enfoque FES (2019), es deseable pensar en términos de un esquema de crecimiento selectivo que promueva el crecimiento de sectores y tecnologías ambiental y socialmente responsables, al tiempo que desincentive aquellas que no lo son.

---

2. Estimado con base en Banco Mundial (2018a), *World Development Indicators*.



El desarrollo de energías limpias constituye no solo un aporte positivo para enfrentar el problema del cambio climático, sino también una oportunidad para el desarrollo económico y social de los países de América Latina. En los últimos años, se hace más presente la posibilidad de quebrar esa dicotomía entre desarrollo productivo y cuidado del medio ambiente. Antes que ello, predominan nuevos enfoques que trazan “diagonales” y puntos de encuentro entre la economía ambiental y la economía del desarrollo. La conjunción de ambas esferas puede presentarse como una oportunidad para el desarrollo productivo. Los enfoques en torno a la *green industry* (UNIDO, 2011) nos hablan de la posibilidad de generar una nueva fase de industrialización cuyo eje sea la implementación de nuevas prácticas productivas que no solo no afecten el medio ambiente, sino que también promuevan el uso de prácticas de remediación de los daños ambientales producidos.

Young (2011) propone una mirada destinada a construir “diagonales” orientadas a afrontar simultáneamente los problemas ambientales y los del desarrollo productivo: “Las inversiones ecológicas resuelven simultáneamente las dos cuestiones: aumentan la actividad económica y el empleo al mismo tiempo que constituyen un paso adelante hacia una sociedad más sostenible”. A partir de una serie de datos sobre la evolución de las exportaciones latinoamericanas, el autor concluye que las ventas externas de la región han ido incrementando su dependencia respecto de bienes primarios e industriales cuya producción es muy contaminante (Young, 2011). A partir de esa constatación, realiza un estudio sobre el caso brasileño que le permite trazar diferentes escenarios de crecimiento económico e impactos en el nivel del empleo, llegando a la conclusión de que un enfoque de economía ecológica podría ser mucho más inclusivo respecto a la tendencia de expansión basada en sectores que generan problemas para el medio ambiente.

Más aún, la mirada de Young permite visitar las ideas de Raúl Prebisch y actualizar aspectos del esquema centro-periferia aplicado al modelo de desarrollo productivo y su impacto ambiental: “Los países en desarrollo tienden a concentrar su comercio en productos básicos estrechamente ligados a recursos naturales y a actividades “sucias” o más contaminantes, que resultan menos competitivas en los países desarrollados porque estos aplican controles ambientales más estrictos. Este fenómeno podría considerarse como una nueva expresión del modelo centro-periferia en que el “centro” se especializa en proveer bienes

y servicios caracterizados por un uso intensivo de tecnología y que son relativamente “limpios”. En otras palabras, los países de la periferia “exportan” sostenibilidad a los del centro”.

Lo Vuolo (2015) señala que, en el debate sobre el desarrollo, ha tenido creciente peso una visión a la que denomina “productivista”, la cual centra su análisis en los problemas de baja productividad de la región. Los aspectos propositivos de este enfoque “se concentran principalmente en la estructura productiva, indicando la necesidad de favorecer a sectores intensivos en conocimiento para acelerar el *catch-up* con las economías más industrializadas”. A esta corriente, Lo Vuolo opone otra a la que denomina “holística”, la cual “alienta un cambio estructural que no solo tenga en cuenta la matriz productiva y la necesidad de aumentar la productividad. Esta corriente se orienta por la creciente insatisfacción con la “calidad de la vida” y los costos derivados del modo de organización de las sociedades industrializadas. En este caso, el estilo de desarrollo alternativo para América Latina habría que construirlo cuestionando a la “sociedad opulenta”, dudando de la propia posibilidad de reproducir el modelo de las sociedades “avanzadas” y defendiendo la necesidad de preservar valores que se han destruido en ese tipo de sociedades”.

De acuerdo con la CEPAL (2014a), el cambio climático puede convertirse en una nueva restricción al crecimiento económico, pero “si se aborda de manera oportuna e integrada, es una oportunidad para la renovación y mejora de las infraestructuras, la urbanización, el avance de los procesos productivos y la industrialización, la creación de modos de transporte más eficientes y con menos emisiones, y la promoción de un cambio paulatino hacia un patrón de desarrollo con menor contenido de carbono. Este tránsito puede tener efectos importantes desde el punto de vista de la igualdad y la convergencia productiva si implica la provisión de servicios públicos de mejor calidad para el bienestar de los estratos menos favorecidos”.

Posteriormente, la CEPAL (2016) planteó la necesidad de generar un “*big push* ambiental”, inspirado en viejos conceptos de economía del desarrollo, donde se busca estimular una expansión coordinada de las economías con foco en las inversiones “a través de senderos de crecimiento bajo en carbono”. El concepto de “gran impulso ambiental” hace referencia a tres características necesarias para estimular la inversión: “la complementariedad entre distintos tipos de inversión, incluso en educación y capacidades tecnológicas; la expansión de los mercados

hacia bienes menos intensivos en carbono o en recursos naturales, y la realización de inversiones públicas por un período prolongado, hasta que la inversión privada pueda sostener la expansión”.

En definitiva, se afirma que, entre el fundamentalismo de mercado que propone el neoliberalismo y el desarrollismo que tradicionalmente ha trazado una línea determinística entre desarrollo productivo y transformación social inclusiva para el bienestar, existe un espacio para pensar el desarrollo económico y social con nuevos parámetros que incorporen activamente la problemática de la sustentabilidad social y ambiental; en definitiva, un enfoque para repensar el desarrollo y el bienestar.

El presente capítulo está dividido en cinco secciones. Tras esta introducción, la sección 1 realizará un breve recorrido por la historia económica latinoamericana, identificando rasgos en común en diferentes subregiones y el papel de los distintos sectores económicos, los recursos naturales y las elites económicas y sociales. En la sección 2 se analizará el perfil productivo estructural a comienzos del siglo XXI, mostrando el peso de las diferentes actividades económicas, el empleo y la inserción internacional. El resultado de esta sección es una caracterización de diversos modelos productivos existentes en la región. La sección 3 estará orientada a sintetizar los desafíos para la transformación productiva regional, la cual estará basada en la tipología resultante de la sección 2, es decir, atendiendo a la heterogeneidad estructural. Finalmente, se expondrán las conclusiones.

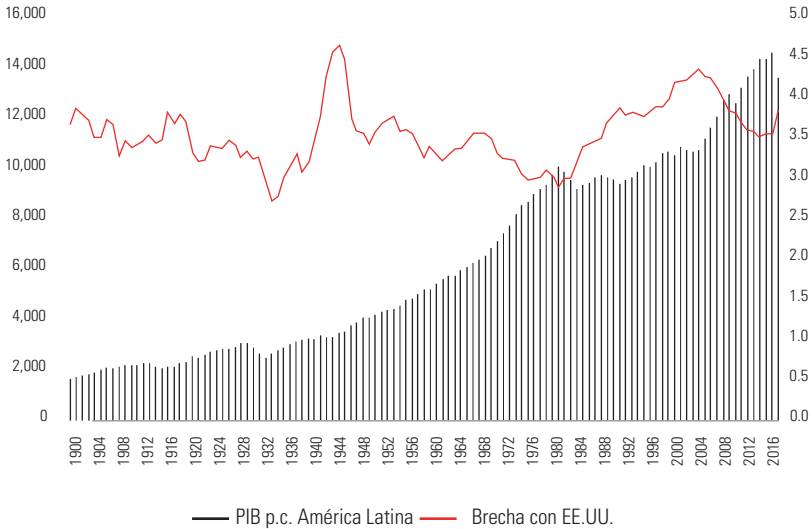
## **Síntesis de la historia económica y productiva de América Latina**

### América Latina en el largo plazo

La evolución del crecimiento económico latinoamericano, en términos agregados, muestra tres etapas diferenciadas. Entre 1900 y 1929 se registró una expansión significativa del PIB por habitante, con un crecimiento promedio del 3.1% anual. Por su parte, entre 1930 y 1980 la región ingresó en un sendero altamente expansivo, exhibiendo un crecimiento de 5% anual. En los años ochenta, conocidos como “la década perdida” en el crecimiento latinoamericano, se observó un claro punto de inflexión. Finalmente, el crecimiento se pudo retomar en la década de 1990, aunque

a un ritmo no muy elevado (durante el período comprendido entre 1990 y 2016, la región tuvo un crecimiento anual de solo 1.4%).<sup>3</sup>

**Gráfica 1. PIB per cápita de América Latina y brecha con Estados Unidos, 1900-2016**



Fuente: elaboración propia con base en datos de Maddison Project Database (2018).

Tomando como referencia la evolución de la gran potencia mundial del siglo XX, podemos observar que, en promedio, América Latina ha mantenido una brecha relativamente estable con respecto a Estados Unidos. En efecto, como se desprende de la Gráfica 1, en el largo plazo Estados Unidos tiene un PIB per cápita 3.6 veces más elevado que el del promedio latinoamericano, y, si bien se produjeron algunas oscilaciones, ello no se tradujo en procesos muy pronunciados de convergencia o divergencia, pues la brecha se movió entre un piso de 2.8 y un

3. Las comparaciones de largo plazo se basan en los datos del Maddison Project (2018), donde es posible encontrar estadísticas comparables sobre la evolución del PIB por habitante de una considerable cantidad de países. Lamentablemente, no existen aún bases de datos que ofrezcan otros indicadores comparables y somos conscientes de las limitaciones que implica analizar esta evolución de largo plazo solo con base en el PIB por habitante.

techo de 4.7. No obstante, es posible observar algunos movimientos relevantes. En las primeras décadas del siglo XX, la región experimentó una leve tendencia a la reducción de la brecha. En 1932 se registró el pico histórico de la serie (2.8), pero se trató de un fenómeno coyuntural atribuible al demoleedor peso de la Gran Depresión en Estados Unidos. Con posterioridad, dicho país retomó un fuerte ritmo de crecimiento y la brecha alcanzó un máximo histórico en 1944. Durante el período de posguerra, tanto Estados Unidos como el promedio latinoamericano crecieron a tasas significativas. Destaca la clara tendencia convergente que se produjo a partir de la década de 1960. Entre fines de dicha década y 1980, la brecha se redujo de 3.6 a 2.8, la más significativa y persistente reducción de toda la serie. A partir de entonces, dio inicio una fase de divergencia, al pasar la brecha de 2.8 a 4.3 en 2004, para luego iniciar otra etapa de reducción que se frenó en 2012. Cabe señalar que este último período coincidió con una fase de baja expansión de la economía estadounidense con un buen crecimiento en América Latina.

En definitiva, los datos muestran que, en el largo plazo, América Latina no logró reducir de manera persistente las brechas con Estados Unidos, salvo en períodos específicos. En términos agregados, la fase 1900-1929 mostró una brecha promedio de 3.51; el período 1930-1980, de 3.37, y 1990-2016, de 3.91.

**Cuadro 4. Tasa de crecimiento del PIB per cápita de América Latina y brecha promedio con Estados Unidos**

	Tasa de crecimiento del PIB per cápita	Brecha promedio con Estados Unidos
1900-1929	3.1%	3.51
1930-1980	5.0%	3.37
1990-2016	1.4%	3.91
1900-2016	1.8%	3.62

Fuente: elaboración propia con base en datos de Maddison Project Database (2018).

## Una revisión de la historia económica latinoamericana

Como veíamos previamente, la evolución de largo plazo muestra algunas fases diferenciadas que, según examinaremos en este apartado, se encuentran relacionadas con diferentes modelos de desarrollo e inserción internacional (Cálix, 2016). Contrariando la idea de una “leyenda negra” sobre la industrialización latinoamericana (Bértola y Ocampo, 2013), el período en que la mayor parte de los países de la región se abocó a desarrollar su tejido manufacturero fue también el que mostró la más elevada tasa de crecimiento y la menor brecha con Estados Unidos (aunque dicha reducción no fue muy pronunciada, particularmente por el extraordinario desempeño de la economía norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial y en los años inmediatos de posguerra). Asimismo, se observa un buen desempeño agregado en la fase primaria exportadora, pero en menor medida que en el período de industrialización. Finalmente, la fase de mayor apertura, donde se implementaron reformas promercado, fue un período de bajo crecimiento y ampliación de las brechas, solo limitado en los primeros años del siglo XX, donde se produjo un bajo ritmo de crecimiento en la economía norteamericana.

La historia latinoamericana exhibe matices importantes y rasgos de heterogeneidad. Aun así, es posible identificar algunos trazos en común desde el punto de vista regional. Las economías iniciaron el siglo XX con un patrón productivo fuertemente asentado en la actividad primaria y una orientación hacia el mercado mundial basada en estos tipos de productos. La ganadería bovina, el trigo y el maíz en Uruguay y Argentina, el salitre en Chile, el cacao y el banano en Brasil y Ecuador, el azúcar en República Dominicana y Cuba, el café en Nicaragua, el estaño en Bolivia, marcaron patrones de producción y una orientación hacia el mercado internacional.

El Cuadro 5 presenta una evolución estilizada de la historia económica de los países de América Latina. El cuadro está ordenado de sur a norte y muestra algunos rasgos en común de relevancia. La fase primaria exportadora finalizó más tempranamente en países como Argentina y Brasil, y se prolongó algo más en los países andinos y centroamericanos. La fase de industrialización comenzó de manera tardía en estos últimos. Y en la década de 1990 prácticamente la totalidad de los países de la región había mutado a modelos más abiertos y con reformas promercado.

Podemos también destacar algunas excepciones: las experiencias de corte socialista y estatista de Cuba (desde la revolución de 1959 en adelante) y Nicaragua (en la década de 1980) y, de manera más reciente, la experiencia venezolana, autodefinida como socialismo del siglo XXI (aunque diferentes miradas críticas han cuestionado esta apreciación, señalando las dificultades de encontrar una caracterización tanto socialista como desarrollista en dicha experiencia) (Sutherland, 2019).

El cuadro distingue también algunas tonalidades que expresan matices relevantes. En particular, si bien países como Brasil, Argentina, Ecuador, Uruguay y Bolivia mantuvieron los parámetros fundamentales de inserción internacional vigente, y en algunos casos la profundizaron, también implementaron algunas políticas heterodoxas, sea en materia macroeconómica, productiva o social. Por tal motivo, se diferencian las tonalidades para introducir dichos matices.

La industrialización latinoamericana tuvo resultados intermedios y altamente heterogéneos. De manera reciente, autores como Bértola y Ocampo (2013) cuestionaron la idea de una industrialización impulsada por la sustitución de importaciones, proponiendo en su lugar la idea de una industrialización dirigida por el Estado, entendida como un proceso orientado a generar nuevos espacios para la producción manufacturera a partir de la combinación de políticas macroeconómicas, comerciales e industriales para el desarrollo. Desde el punto de vista de los mencionados actores, el proceso de industrialización excedió ampliamente el objetivo de sustituir importaciones; de hecho, superó considerablemente tales preceptos, debiendo ser interpretada como una búsqueda consciente de alterar la estructura productiva, desarrollando nuevas capacidades industriales a través de una miríada de instrumentos macroeconómicos y sectoriales, incluyendo, en muchos casos, la creación de empresas estatales.

Los resultados de ese proceso fueron variados. Dos países lograron avances muy significativos. El primero de ellos fue Brasil, al punto que autores como Singh (1995) han señalado que dicho país estuvo muy cerca de lograr un “milagro” económico al estilo coreano, de no haber mediado la crisis de la deuda externa a comienzos de la década de 1980. Por entonces, el 66% de la producción industrial estaba compuesta por ramas no tradicionales. El otro caso relevante es el de México, país que tuvo un destacado desempeño económico entre 1940 y 1980, en línea con los pocos países de la periferia que alcanzaron el desarrollo sobre fines

del siglo XX (los países de la periferia europea, como España y Portugal, y los del este asiático: Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán).

Un escalón más abajo se encuentran los casos de Argentina y Chile, el primero con algunos avances significativos en manufacturas no tradicionales y producción de insumos de uso difundido, mientras que Chile encontró un freno político muy rápido a sus aspiraciones industriales. Venezuela y Colombia tuvieron avances relativos, mientras que en el resto predominó una industrialización mucho más orientada hacia ramas tradicionales (o industria ligera). Asimismo, también es posible encontrar casos donde la industrialización no pasó de intentos aislados y esporádicos, como es el caso de Paraguay, donde los conflictos armados externos e internos influyeron negativamente en la implementación de este tipo de estrategia (Arce y Rojas, 2019).

Lo cierto es que, lejos de la leyenda negra de la industrialización latinoamericana, la región experimentó un acelerado crecimiento y tuvo algunos resultados no despreciables. En las décadas de 1960 y 1970, la zona enfrentaba nuevos desafíos para generar plataformas exportadoras y progresar en la integración tecnológica. A diferencia de la industrialización asiática, el desarrollo manufacturero había estado muy asentado en el mercado interno y se habían experimentado pocos avances en la integración regional, limitando la escala productiva.

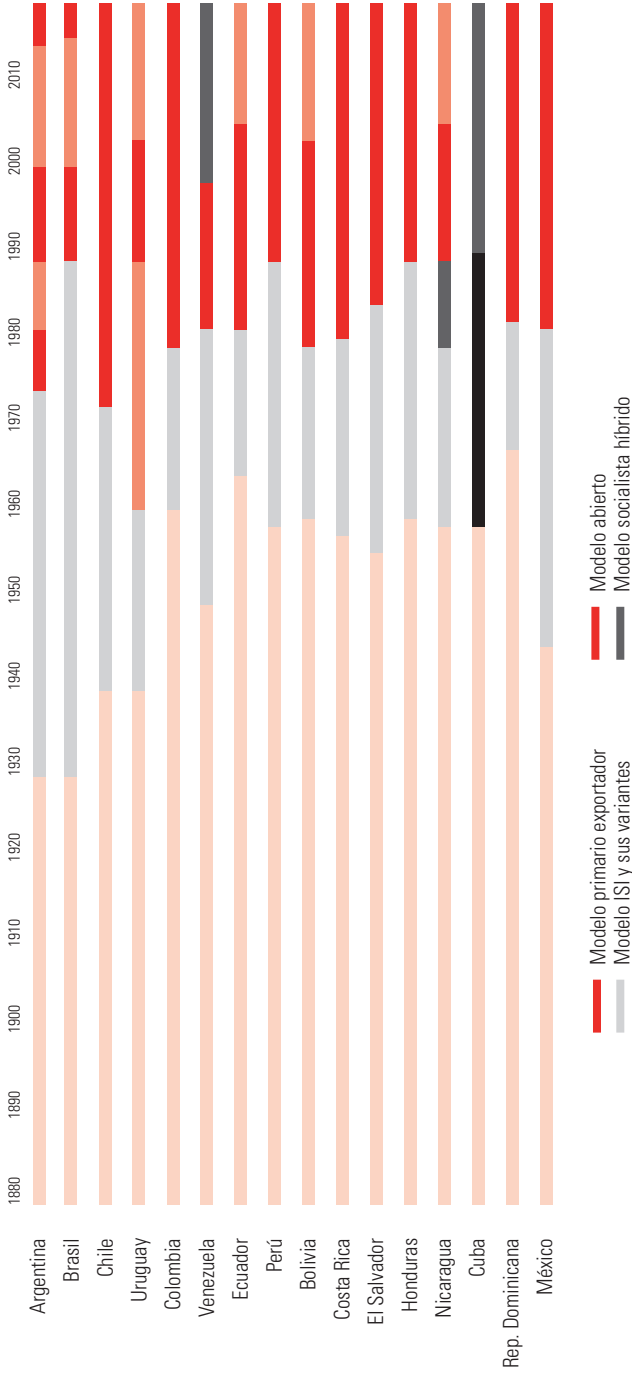
En 1980, cuando los países desarrollados todavía concentraban el 86% de la producción industrial mundial, América Latina llegaba a explicar casi 7% de las manufacturas a nivel global, y casi la mitad de la producción periférica. Lo que vino después fue una decadencia absoluta y relativa: la participación latinoamericana fue decayendo tanto en términos del total mundial (representando menos del 6% en la actualidad) como también del peso en la periferia, donde pasó a explicar solo el 11% de la producción periférica. En un mundo que tendió a trasladar la producción manufacturera desde el centro a la periferia, América Latina ocupó una posición más bien marginal y fue recuperando un papel más orientado a los recursos naturales.

## Después de las reformas neoliberales

Entre fines de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, la casi totalidad de los países de la región inició procesos de reformas promercado fuertemente asociadas al ideario neoliberal. América Latina venía de una



Cuadro 5. Fases estilizadas de la historia económica latinoamericana



Nota: la tonalidad de colores refleja versiones híbridas dentro de un mismo modelo. Por ejemplo, en los casos de Brasil, Argentina, Uruguay, Ecuador y Bolivia en períodos recientes muestra un modelo abierto pero con algunas políticas específicas alternativas al período anterior. Fuente: elaboración propia con base en los datos aportados por cada autor de este título.

**Cuadro 6. Composición del sector industrial latinoamericano hacia 1974-75 según ramas tradicionales y no tradicionales**

	Tradicionales	No tradicionales
Argentina	48.0%	52.0%
Brasil	33.7%	66.3%
Chile	32.3%	67.7%
México	36.5%	63.5%
Venezuela	40.2%	59.8%
Colombia	49.3%	50.7%
Perú	53.3%	46.7%
Uruguay	58.8%	41.2%
Ecuador	64.6%	35.4%
Bolivia	72.4%	27.6%
Paraguay	79.4%	20.6%
Guatemala	73.6%	26.4%
Costa Rica	75.0%	25.0%
El Salvador	68.7%	31.3%
Nicaragua	72.5%	27.5%
Honduras	79.2%	20.8%

Nota: para los países de América del Sur y México, corresponde al año 1974. En el caso de los países centroamericanos, la información corresponde a 1975. Las actividades tradicionales comprenden alimentos, bebidas y tabaco; textiles, confecciones, cuero y calzado; madera, muebles, ediciones y otras manufacturas. Las no tradicionales incluyen minerales no metálicos; refinación de petróleo; papel; químicos; metales básicos; equipo de transporte y metalmecánica.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la CEPAL y Bértola y Ocampo (2013).

**Cuadro 7. Distribución geográfica de la producción industrial mundial**

	1980	1990	2000	2010	2015
Países desarrollados	85.8%	79.3%	76.1%	64.4%	49.2%
Países en desarrollo	14.2%	20.7%	23.9%	35.6%	50.8%
América Latina	6.7%	6.1%	5.9%	5.7%	5.7%
Este de Asia (excl. China)	3.5%	5.1%	6.2%	8.3%	11.5%
China	1.4%	2.7%	6.7%	15.4%	25.9%
Otros	2.6%	6.8%	5.1%	6.2%	7.7%
Total mundial	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en datos de ONUDI y Banco Mundial.

década de crecimiento casi nulo, crisis macroeconómica y problemas de sobreendeudamiento externo. La caída del Muro de Berlín, en 1989, y la rápida disolución del bloque soviético en los primeros años de la década de 1990, condujeron a cambios significativos. Finalizada la confrontación capitalismo/comunismo, sería también hora de cuestionar las instituciones del Estado de bienestar y las políticas de desarrollo económico y social en el mundo periférico. En un escenario donde venían avanzando la tercera revolución industrial, la globalización y fragmentación de la producción y el auge de las finanzas globales, una oleada de reformas neoliberales llegó con fuerza a la región, apuntalada por el denominado Consenso de Washington. Estas prescripciones apuntaban a incorporar activamente a los países latinoamericanos en la economía internacional, reduciendo barreras comerciales y financieras, estimulando una mayor desregulación en el funcionamiento interno de las economías y reduciendo el peso del Estado en la actividad económica, fundamentalmente a través de la privatización de empresas.

Prácticamente todos los países avanzaron en este sendero de reformas, algunos con mayor intensidad que otros. Cuba fue la excepción, pero la caída de la URSS llevó a una reducción del 48% en su PIB, de acuerdo con datos del Maddison Project, y la condujo a introducir algunas reformas, en particular una apertura al capital extranjero para invertir en ciertos rubros, entre los que destaca el turismo.

Las reformas modificaron el funcionamiento económico de la mayor parte de las economías de la región. En América del Sur, dio lugar a un

mayor peso de los recursos naturales, tanto en su fase primaria como en la orientación del sector manufacturero. En México y algunos países de Centroamérica y el Caribe, al papel de los recursos naturales se adicionaron proyectos maquiladores en las ramas de electrónica e indumentaria, tendientes a generar plataformas de exportación basadas en el aprovechamiento de salarios bajos y la cercanía al mercado de Estados Unidos.

La producción manufacturera se reestructuró de manera significativa. Brasil perdió el dinamismo industrial de sus décadas de oro. México modificó un patrón manufacturero propio por otro asociado al ensamblaje como inserción en las cadenas de valor global (CVG). Argentina sufrió el cierre de unidades manufactureras y una reconversión sectorial significativa. La actividad económica mostró nuevos patrones de comportamiento que afectaron el empleo y el comercio exterior.

En términos agregados, las reformas trajeron consigo una reducción de las tasas de crecimiento económico y productividad. El PIB per cápita creció al 1.7% anual entre 1990 y 2010, un punto porcentual menos que en el período 1950-1980, al tiempo que el PIB por ocupado creció al 1.9% anual, 0.8 puntos porcentuales menos que antes de las reformas. La población también creció a menor ritmo que en aquel período.

Con respecto a la productividad, se verificó una situación para muchos paradójica. En economías más abiertas, más expuestas a la competencia internacional, con mayor presencia de inversión extranjera directa (IED) y menores regulaciones, el crecimiento de la productividad fue mucho más lento que durante el período de industrialización. En efecto, mientras que la productividad total de los factores crecía al 1.6% anual en el período 1950-1980, lo hizo a menos de la mitad entre 1990-2010: 0.7% anual.

Esta constatación generó numerosos estudios y controversias donde se intentaron diversas explicaciones, procurando atribuirla a deficiencias en el capital humano, rigideces en el mercado laboral, el sistema educativo y otros aspectos. Ros (2014) describió y refutó la mayor parte de esas explicaciones, proponiendo otra alternativa: las debilidades del proceso de acumulación y, en particular, su reorientación sectorial, debilitaron el crecimiento de la productividad. A una conclusión similar llega Ocampo (2011). La explicación parece más sencilla: si en la etapa de industrialización se invertía más y esto se hacía en sectores que presentan mayor productividad, el resultado lógico es que en ese período la productividad crezca a una tasa más elevada que cuando la

inversión se reduce, y además se oriente a sectores de menor productividad, como las actividades primarias y los servicios. Más aún, la reducción del espacio de inversión en las manufacturas generó mayores excedentes de mano de obra, que terminó ocupándose en los servicios informales, reduciendo aún más la productividad, aspecto particularmente visible en el caso de México.

Uno de los elementos centrales de este lapso es entonces la pérdida de dinamismo de la acumulación de capital.<sup>4</sup> Las tasas de inversión no solo fueron más reducidas que en el período de industrialización, sino que además tendieron a la baja, salvo en la primera década del siglo XXI. Más aún, América Latina muestra tasas de inversión similares o incluso por debajo de las de los países desarrollados, cuando una estrategia de desarrollo y disminución de las brechas llevaría a pensar en la necesidad de estimular la inversión por encima de los niveles de los países desarrollados. Como muestra la Gráfica 2, esa situación se verifica en el este de Asia, cuyos países vienen invirtiendo muy por encima de la media de los países desarrollados, e incluso con una tendencia creciente.

Estas tendencias se reflejan en los disímiles resultados obtenidos en materia de acumulación de capital. Como muestra la Gráfica 3, el *stock* de capital (la acumulación de inversión reproductiva neta de su depreciación) en América Latina creció muy lentamente. Para realizar comparaciones internacionales recurrimos a dos países muy diferentes que tuvieron un excelente desempeño económico en la segunda posguerra. Por un lado, Finlandia, que posee una elevada dotación de recursos naturales y en 1950 tenía un *stock* de capital por habitante inferior al de Argentina y apenas superior al promedio latinoamericano. En 2010, Finlandia tenía un *stock* de capital por habitante similar al de Estados Unidos, 3.5 veces más elevado que el del promedio latinoamericano, y unas tres veces más alto que el de Chile o Argentina. Esto refleja la debilidad del proceso inversor, expresada en una baja acumulación de capital, respecto de otros países o regiones que tuvieron un punto de partida igual o inferior al de América Latina.

---

4. Se trata de un período que registra un marcado descenso en los niveles de inversión, tanto estatal como del sector privado. Entre otras cosas, el cambio de perfil productivo redujo los niveles de inversión privada, y también se observó una reorientación de la inversión hacia sectores de menor productividad. Estos cambios tuvieron impacto en una menor densidad del tejido productivo y también en menores requerimientos de empleo directo e indirecto.

**Cuadro 8. América Latina: tasa de crecimiento anual del producto por habitante, producto por ocupado, población y productividad total de los factores**

	1950-1980	1990-2010
PIB per cápita	2.7%	1.7%
PIB por ocupado	2.7%	1.9%
Población	2.7%	1.5%
Productividad total de los factores	1.6%	0.7%

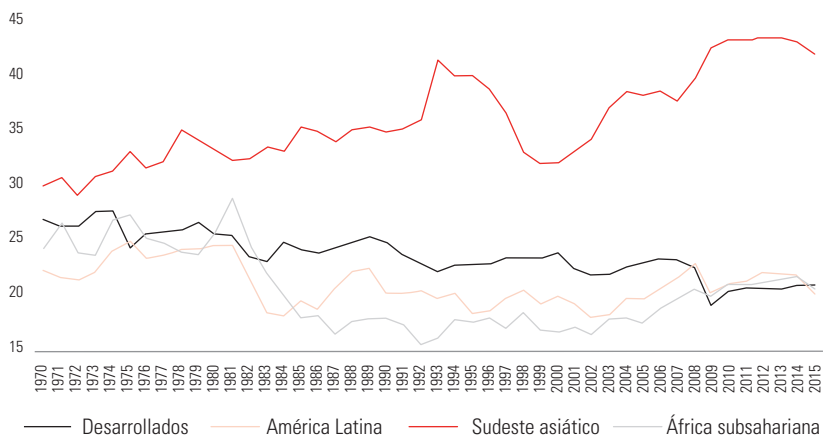
Fuente: Ros (2014) y Banco Mundial.

El otro país relevante en la comparación es Corea del Sur, una nación pobre que se industrializó aceleradamente desde la década de 1960. Hasta comienzos de la década de 1980, el *stock* de capital por habitante de Corea del Sur continuaba siendo inferior al de las principales economías de América Latina. Esta situación se modificó drásticamente, y a mediados de la década de 1990 ya había sobrepasado a todas las economías latinoamericanas. En 2010, Corea del Sur tenía un *stock* de capital por habitante 3.2 veces más elevado que el del promedio latinoamericano.

Semejante proceso de reducción del espacio de inversión en la región trajo consigo consecuencias sociales relevantes. En particular, el empleo y su calidad mostraron peores perspectivas. La etapa del auge de las *commodities* implicó holgura financiera y reducciones de la pobreza, aunque no siempre de la desigualdad, observándose una fuerte heterogeneidad. La finalización del ciclo de altos precios volvió a introducir tensiones en muchos de estos países respecto de la continuidad en las mejoras sociales.

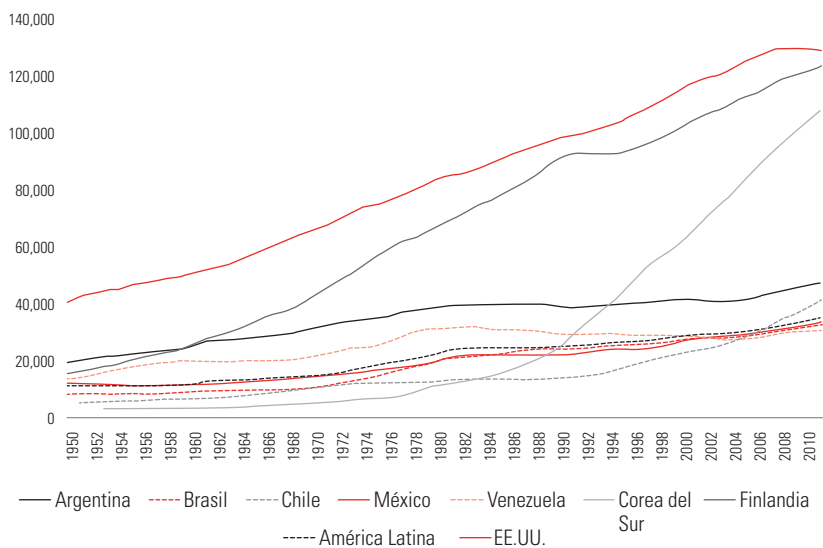
Las reformas trajeron también una fuerte oleada de IED, la cual se volcó, en primera instancia, a la adquisición de empresas públicas en procesos de privatizaciones, y luego a recursos naturales y maquilas. Los resultados no fueron siempre los esperados ni previstos por la teoría económica convencional: como mostraron Agosin y Meyer (2000), la IED no amplió la tasa de inversión de las economías latinoamericanas, sino que generó efectos de desplazamiento de la inversión nacional, a diferencia de lo observado en el este de Asia. En otras palabras, antes que una complementación y consecuente ampliación del

**Gráfica 2. Tasa de inversión en países desarrollados y regiones en desarrollo (inversión bruta interna fija como porcentaje del PIB)**



Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco Mundial.

**Gráfica 3. Stock de capital por habitante en países de América Latina, Estados Unidos, Corea del Sur y Finlandia, 1950-2010, en dólares constantes de 2005**



Fuente: elaboración propia con base en Penn World Tables. <https://cid.econ.ucdavis.edu/pwt.html>

espacio de inversión, se observó el efecto contrario. Con posterioridad, y en particular durante la fase de auge de las *commodities*, el resultado fue más heterogéneo y diverso entre países.

En definitiva, la región consolidaba nuevos patrones de desarrollo productivo, más integrados al mundo, pero alejados de las tendencias mundiales en cuanto a nuevas vanguardias tecnológicas y más distante aún de los desafíos de las transformaciones productivas con una perspectiva social y ecológica.

Cabe por último realizar algunas acotaciones respecto a las experiencias políticas posneoliberales en la región, particularmente en América del Sur. Durante la primera década del siglo XXI, tuvieron lugar cambios políticos en varios países que, en mayor o menor medida, presentaron matices alternativos al neoliberalismo. Sus enfoques y resultados han sido heterogéneos y ambiguos. En todos los casos se intentaron reformas económicas y sociales. Los éxitos en materia productiva han sido limitados: en la mayoría de los países se consolidó un patrón de crecimiento vinculado a los recursos naturales y escasos logros en materia de diversificación productiva. Los patrones centrales del modelo abierto no fueron cuestionados y se acentuó un perfil primario en casi todas las economías de la región (Cálix, 2017).

No obstante ello, no son desdeñables algunos esfuerzos realizados. Brasil acentuó el peso de su banco de desarrollo (el BNDES), el cual amplió sus políticas de estímulo a la producción, creando también nuevas herramientas de apoyo a las pymes, al tiempo que promovió activamente un aumento del salario mínimo y políticas sociales para combatir la pobreza extrema. Bolivia recuperó el control de la renta hidrocarburífera y, junto a una gestión macroeconómica muy prudente, logró generar un escenario de crecimiento e inclusión social. Uruguay hizo algunos avances en sectores de recursos naturales, donde combinó esfuerzos propios y atracción de IED, al tiempo que sumó nuevas iniciativas sociales. Argentina implementó un régimen macroeconómico heterodoxo que dio muy buenos resultados en términos de crecimiento y empleo entre 2003 y 2008, al que luego buscó reemplazar con mayor política social inclusiva y algunas iniciativas como la creación de un ministerio de ciencia y tecnología.



## El perfil económico-productivo de América Latina a comienzos del siglo XXI

### Perfil productivo y del empleo

A lo largo de su historia económica, el perfil productivo y del empleo latinoamericano no ha estado exento de contrastes y diversidad de situaciones. El perfil de especialización en torno a los recursos naturales, el grado de avance de los procesos de industrialización y el perfil tecnológico, el impacto de las reformas promercado y las transformaciones introducidas por los procesos de maquila son, todos ellos y en diferentes alcances y grados de inserción, aspectos que definen las características centrales de dicho perfil.

Acceder a una tipificación que permita caracterizar adecuadamente las heterogeneidades del perfil latinoamericano no es una tarea que se desprenda de manera directa del análisis de las cuentas nacionales. Una desagregación sectorial permite encontrar muchos rasgos en común: todos los países muestran predominio del sector servicios en la composición del PIB, así como una presencia relevante de las actividades primarias y de sus vínculos con las manufacturas, sea a partir de la agricultura y los alimentos, de la minería metalífera o de los hidrocarburos. Finalmente, todos muestran una presencia, en mayor o menor medida, de las manufacturas, en algunos casos muy relevante, en otros, minoritaria.

Sin embargo, la composición de los servicios, tema no siempre estudiado en profundidad, varía notablemente en función del desarrollo de otros sectores productivos y de la estructura social. Un país con un sector manufacturero más desarrollado y mayor peso de las actividades intensivas en el uso del conocimiento demandará servicios de mayor complejidad y también una mayor cantidad de servicios que un sector de baja integración manufacturera y/o con bajos grados de eslabonamiento. Asimismo, países con mucha población y bajos niveles de inversión en actividades no primarias probablemente lleven a incrementar el peso del empleo en actividades de servicios bajo condiciones de informalidad. Si consideramos dos países, uno con las características del ejemplo 1 y otro con las del ejemplo 2, en ambos casos encontraremos un peso relevante de los servicios en el PIB y en el empleo, pero la conformación será cualitativamente muy diferente en cuanto a la calidad y remuneración de los empleos y el grado de desarrollo de las economías.

Schmidtke, Koch y Camarero (2018) realizan un estudio de perfiles productivos latinoamericanos, analizando el perfil sectorial y de las exportaciones. Allí muestran que el peso de los servicios en el PIB de América Latina oscila entre un 50% y un 72% del total, con un promedio de 61%, no muy alejado de la media mundial (68%).

El Cuadro 9 presenta una síntesis de variables relevantes que han sido consideradas para analizar el perfil productivo latinoamericano. Se han considerado seis variables explicativas: 1) el perfil innovativo, incorporando fundamentalmente el peso de las actividades de investigación y desarrollo; 2) el grado de industrialización, medido por el nivel del producto industrial por habitante y del grado de desarrollo de actividades manufactureras complejas; 3) el peso de las actividades de maquila o ensamblaje; 4) el nivel de encadenamientos productivos; 5) el nivel de informalidad en los servicios, y 6) el peso del empleo en el sector primario.

Las variables seleccionadas permiten mostrar la dispersión existente en la región. La combinación entre variables vinculadas al perfil innovativo, el grado de industrialización, los encadenamientos y el peso del empleo en el sector primario permite encontrar un primer conjunto de países, entre los que se ubican Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica y México, en los cuales se observan grados relevantes de avance. Como se puede observar, también existen heterogeneidades en este conjunto de países: no todos poseen el mismo nivel de profundidad en los eslabonamientos productivos ni en los esfuerzos innovativos, pero marcan algunas diferencias respecto al resto. Las naciones con alto peso del empleo en el sector primario son también aquellas que poseen considerables niveles de informalidad en los servicios. En algunas de ellas, en particular en Centroamérica, se observa cierto peso de la maquila. Donde hay maquila, el nivel de los encadenamientos tiende a ser bajo.

La composición del empleo presenta algunos rasgos en común y otros que reflejan una considerable heterogeneidad, particularmente en cuanto a informalidad laboral. Por una parte, se observa con claridad el peso predominante del sector servicios y cierta caída de las actividades primarias. Allí donde las actividades primarias conservan cierto peso (Bolivia, Ecuador, Perú y Honduras), los servicios disminuyen el suyo, incluso por debajo del 50%. En los países donde el empleo primario ha seguido un sendero descendente, los servicios tienden a concentrar cerca del 70% del empleo.

**Cuadro 9. Síntesis de las variables relevantes del perfil productivo en países de América Latina y el Caribe**

	Perfil innovativo	Grado de industrialización	Maquila / ensamblaje	Encadenamientos productivos	Informalidad en los servicios	Peso del empleo en el sector primario
Argentina	Medio bajo	Medio	Bajo	Medios	Media baja	Bajo
Brasil	Medio	Medio-alto	Bajo	Medios altos	Media	Bajo
Chile	Medio bajo	Medio	Bajo	Medios	Media baja	Bajo
Uruguay	Medio bajo	Medio	Bajo	Bajos	Media baja	Bajo
Colombia	Bajo	Bajo	Bajo	Bajos	Media alta	Bajo
Venezuela	Bajo	Bajo	Bajo	Bajos	Media alta	Bajo
Ecuador	Bajo	Bajo	Nulo	Bajos	Alta	Alto
Perú	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	Bajos	Alta	Alto
Bolivia	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	Bajos	Alta	Alta
Costa Rica	Medio bajo	Medio	Bajo	Medios	Baja	Bajo
El Salvador	Muy bajo	Muy bajo	Alto	Bajos	Media alta	Medio alto
Honduras	Muy bajo	Muy bajo	Alto	Bajos	Media alta	Alta
Nicaragua	Muy bajo	Muy bajo	Medio alto	Bajos	Alta	Alto
Cuba	Medio bajo	Muy bajo	Nulo	Bajos	Media	Bajo
República Dominicana	Muy bajo	Muy bajo	Alto	Bajos	Alta	Bajo
México	Medio bajo	Medio	Medio alto	Medios	Alta	Bajo

**Nota:** las diferentes variables fueron clasificadas en distintos niveles en función de variables cuantitativas y cualitativas relevadas en indicadores de Banco Mundial, cuando los hubiere, y de los autores señalados en las fuentes. Para su clasificación, se tuvieron en cuenta tanto variables absolutas como relativas a los países más avanzados.

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Banco Mundial y los datos aportados por cada autor de este título.

En México, el 67% se emplea en servicios de diferente tipo y grado de formalidad, mientras que solo 9% lo hace en actividades primarias, fundamentalmente en el sector agropecuario, un 18% en las manufacturas (donde existe una presencia muy importante de maquila, que explica aproximadamente el 75% del empleo industrial) (Ruiz Durán, 2019). Este mismo autor muestra que la creación de empleo formal ha sido baja, de modo que el 57% de los empleos son informales.

En República Dominicana, el sector servicios explica el 70% del empleo, al tiempo que el sector agropecuario emplea al 13% y las manufacturas al 10% (Isa Contreras, 2019). El 55% de la población económicamente activa tiene un empleo informal, el cual llega a niveles de hasta 85% en la actividad agropecuaria. Destaca el crecimiento del turismo, actividad que genera casi tantos ingresos de divisas como las exportaciones de bienes, pero es descripto aún como un servicio de baja gama (Isa Contreras, 2018).

Por su parte, en Cuba el sector servicios explica el 64% del empleo, la actividad primaria el 19% y las manufacturas el 17%. En El Salvador, el sector primario concentra el 20% del empleo, las manufacturas (especialmente maquilas) el 16%, la construcción el 6% y los servicios el 58%.

El peso de los servicios es menor al de otros países en Honduras, donde apenas supera el 50% de la población ocupada (Suazo, 2019). Según el mismo autor, la actividad primaria (sobre todo agropecuaria) continúa teniendo un alto peso en el empleo (30%), al tiempo que las manufacturas concentran el 16% y la construcción el 5%.

En Venezuela también se observa un elevado peso de la informalidad laboral, la cual asciende al 40% del empleo. A partir de los años 2000 y durante al menos una década, se notó un mayor crecimiento del empleo formal y un estancamiento del informal, pero ello se debió en ese entonces al incremento del peso del empleo público a partir del reclutamiento de cientos de miles de personas en cargos estatales, a pesar de lo cual, “la estructura aún muestra a una enorme cantidad de personas trabajando sin los mínimos derechos laborales” (Sutherland, 2019).

Bolivia es otro país que aún conserva una estructura del empleo con fuerte presencia del sector primario: allí se emplea el 32%, donde el 30.3% corresponde al sector agropecuario (Villaruel Böhrt, 2019). Por su parte, el 58% se emplea en los servicios y el 10% en las manufacturas.

Ecuador es un caso similar. Allí, el 30% se emplea en la actividad primaria (de manera casi excluyente en la actividad agropecuaria), el

10% en las manufacturas, el 6% en la construcción y el 54% en los servicios (Caria, 2019). Por su parte, en Perú el 27% del empleo corresponde a la actividad primaria, el 9.5% a manufacturas, 6.2% a la construcción y 57.3% a servicios (Rodríguez Salcedo, 2019).

En Paraguay, la actividad primaria continúa conservando un 20% del empleo, al tiempo que las manufacturas explican el 12%, la construcción el 8% y los servicios el 60% (Arce y Rojas, 2019).

En Brasil predomina otra estructura del empleo, donde las actividades primarias han ido perdiendo peso y hoy solo explican el 9.3% del total, mientras que las manufacturas conservan el 20.4% de participación y los servicios el 70% (a comienzos de este siglo representaban el 59%) (Podcameni, 2019).

Los países del cono sur muestran tendencias similares. En Uruguay, la actividad primaria explica el 9% del empleo (casi todo en el sector agropecuario), las manufacturas el 10.7%, la construcción el 7.7% y los servicios el 72.6% (Torres, 2019). En Chile se observa una distribución similar, donde la actividad primaria explica el 11.5% del empleo (9.1% en agro y 2.4% en la minería), las manufacturas el 10.8%, la construcción el 8.4% y los servicios el 69.3% (Petersen y Silva, 2019). Por su parte, en Argentina la actividad primaria explica el 7% del empleo, las manufacturas el 11%, la construcción el 6% y los servicios el 76% (Kulfas, 2019).

En definitiva, los principales rasgos de heterogeneidad en la región radican en aquellos países que conservan un sector primario con un peso relevante, en torno a 20-30% del total (particularmente en algunos países de la región andina, Centroamérica y Paraguay), respecto de otros donde dicho peso ha ido en descenso y en su lugar ha crecido significativamente el sector servicios (en general, con importantes índices de informalidad).

### Inserción comercial externa: el perfil de las exportaciones

Las exportaciones latinoamericanas han aumentado al mismo ritmo del promedio mundial durante el siglo XXI (7% anual), conservando una participación del 5.6% en el total. Como se desprende de datos procesados de TradeMap, reflejados en el Cuadro 10, el comercio intrarregional ha crecido por debajo del promedio, de modo que ha perdido peso relativo: de representar el 16.4% del total comercial a comienzos de siglo, explicó el 13.7% en 2018. Las exportaciones hacia destinos

extrarregionales crecieron al 7.2%, pero el gran cambio fue el notable aumento de exportaciones a China, que crecieron a una tasa anual del 20.7% entre 2000 y 2018. De este modo, China pasó de representar el 1.6% del destino de las exportaciones latinoamericanas a comienzos de siglo al 12.1% en 2018. Por su parte, las exportaciones a Estados Unidos, si bien tuvieron un buen desempeño, subiendo al 5.3% anual, cayeron en participación, desde el 55.9% al 42.7%. Europa también perdió peso relativo, pero otros destinos, incluyendo Asia y África, mostraron un crecimiento significativo. En otras palabras, se observó una mayor diversificación de destinos.

Los alimentos fueron los productos de mayor dinamismo, con un crecimiento del 8.3% anual, al tiempo que las manufacturas tuvieron un fuerte impulso, fundamentalmente por la relevancia de la maquila mexicana y, en menor medida, de algunos países de América Central y el Caribe. Las exportaciones de minerales mostraron una menor dinámica agregada, si bien tuvieron un fuerte peso en países como Chile y Perú, al tiempo que los combustibles presentaron cierto dinamismo, aunque dicha dinámica se ha ido reduciendo de manera reciente debido a la crisis en Venezuela.

El perfil comercial externo refleja la heterogeneidad señalada respecto al perfil productivo. En promedio, casi el 59% de las exportaciones son bienes primarios y alimentos, mientras que el 41% son productos manufacturados, donde sobresalen automotores y manufacturas diversas, como maquinarias, electrónicas y textiles (Schmidtke, Koch y Camarero, 2018).

Sin embargo, hay algunas diferencias relevantes entre los países. Allí donde predominan las manufacturas y pierden peso relativo los bienes primarios es donde han tenido mayor inserción las maquilas. Se trata fundamentalmente de México, donde las manufacturas explican el 88% de las exportaciones, junto con Nicaragua (63%), Honduras (51%), Guatemala (56%), El Salvador (85%) y República Dominicana (76%). Tres países con fuerte presencia hidrocarbúrfica en su matriz productiva exhiben una canasta exportadora de mayor incidencia primaria: Venezuela (97%), Bolivia (93%) y Ecuador (89%). Argentina y Brasil presentan mayor equilibrio, donde juega un peso importante el Mercosur como destino de las exportaciones manufactureras. Uno de los países que sale de estas tendencias es Costa Rica, que tiene 61% de exportaciones manufactureras sin tener maquila.

**Cuadro 10. Exportaciones de América Latina, monto total exportado, participación mundial, desagregación por tipo de producto y destino geográfico (millones de dólares y porcentajes)**

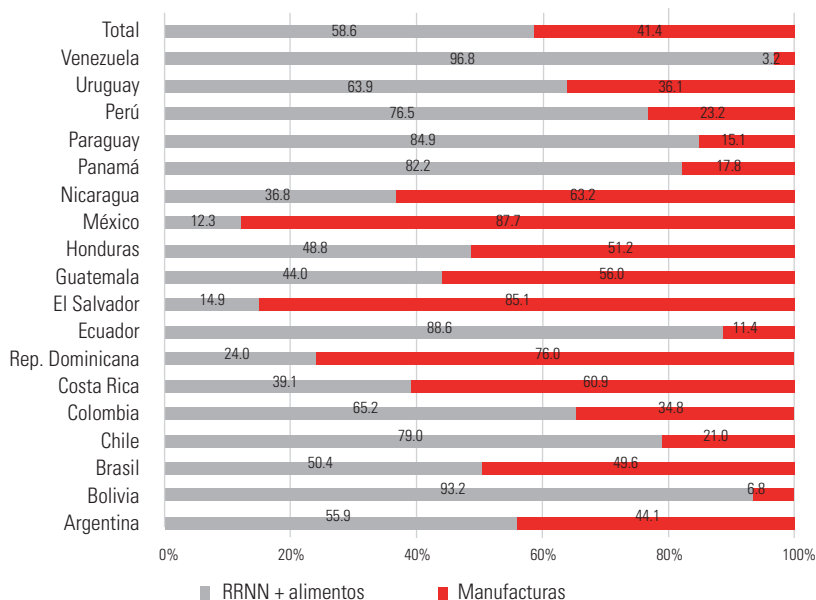
	2001	2018	Tasa de crecimiento
América Latina	340,592	1,073,769	7.0%
Mundo	6,127,468	19,227,545	7.0%
Participación AL / mundo	5.6%	5.6%	
<i>Desagregación por producto</i>			
Productos primarios y agroindustriales	132,155	396,586	6.7%
Alimentos	59,271	231,570	8.3%
Minerales	20,498	21,389	0.3%
Combustibles	52,386	143,627	6.1%
Manufacturas	208,437	677,183	7.2%
<i>Desagregación por destino</i>			
Intrarregional	55,997	147,088	5.8%
Resto	284,595	926,681	7.2%
China	5,280	129,649	20.7%
Estados Unidos	190,403	458,461	5.3%
Europa	46,844	133,072	6.3%
Otros	42,068	205,499	9.8%

Fuente: elaboración propia con base en datos de TradeMap.

## Competitividad y políticas de desarrollo

La región presenta una distancia considerable en diferentes indicadores productivos y tecnológicos, reforzando asimismo la heterogeneidad ya señalada, con una distancia notable respecto a los países desarrollados (Cuadro 11). La productividad por ocupado en manufacturas, minería y construcción equivale a solo 24% de la que se observa en Estados Unidos, destacando Chile con una distancia menor (41%); luego viene

Gráfica 4. Composición de las exportaciones latinoamericanas, circa 2015



Fuente: Schmidtke, Koch y Camarero (2018).

un grupo en torno a la media, integrado por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Panamá. En el otro extremo, países como Bolivia, El Salvador, Guatemala y Nicaragua presentan brechas mucho más elevadas. Cabe asimismo señalar que la brecha de productividad promedio latinoamericana es similar a la del promedio mundial respecto a la de Estados Unidos

Los indicadores científico-tecnológicos, ya mencionados en la introducción, muestran considerables brechas. Si bien Brasil, Argentina, México, Costa Rica y, de manera más incipiente, Chile presentan ciertos avances, la distancia con los países más desarrollados es significativa.

Ante este panorama, resulta relevante analizar qué han estado haciendo los diferentes países para modificar su estructura productiva, más aún en un escenario reciente que se caracterizó por la mayor holgura financiera dada por los elevados precios internacionales de las materias primas y las bajas tasas de interés internacionales, así como por los nuevos debates que introdujeron las experiencias progresistas en la región.



El Cuadro 12 sintetiza los esquemas de política económica implementados durante el siglo XXI en los países de la región, diferenciando entre políticas asociadas al entorno económico y aquellas de mayor incidencia en la matriz productiva. Como se puede observar, en materia de entorno han predominado aquellas orientadas a la estabilidad macroeconómica y la atracción de inversión extranjera directa (IED).

Es interesante señalar que los objetivos de estabilidad macroeconómica aparecen vinculados a países con gobierno de corte más ortodoxo, pero también en algunos países con gobiernos progresistas. Así, por ejemplo, Bolivia avanzó en una política de nacionalización de la renta hidrocarbúrfica, sin que se procediese a la expropiación, y las empresas transnacionales permanecieron en el país bajo nuevos contratos (Villaruel Böhr, 2019), lo cual trajo algunos conflictos internos, para luego asentarse en una política macroeconómica más ortodoxa, procurando la estabilidad como uno de sus objetivos centrales. También se visualizan algunas iniciativas productivas en proyectos de industrialización, principalmente en industrias pesadas (petroquímica, hidroeléctrica, termoeléctrica y recursos evaporíticos de litio), procurando generar externalidades positivas de arrastre sobre otros sectores de la economía (Villaruel Böhr, 2019). El anuncio de un proyecto de litio asociado a capitales alemanes ha abierto una expectativa relevante.

Por ejemplo, en Brasil, la política monetaria durante los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff tuvo un sesgo ortodoxo y muy asentado en las exigencias del sector financiero. En tal sentido, como señalan Podcameni y otros (2019), el primer gobierno de Lula representó una continuidad de las anteriores políticas fiscal y monetaria, con elevadas tasas de interés, metas de inflación y mayores metas de superávit fiscal. Sin embargo, la política interna fue significativamente diferente, destinando recursos a programas de asistencia social, como Bolsa Família y Fome Zero, y un aumento real del salario mínimo que, en conjunto, impactaron positivamente en el consumo y la distribución del ingreso, registrándose un incremento en el índice de desarrollo humano y una reducción en el índice Gini (Podcameni y otros, 2019). Asimismo, el segundo gobierno de Lula estuvo marcado por una mayor presencia del BNDES en la economía, además de una flexibilidad fiscal que fue acompañada de políticas anticíclicas para contener los efectos de la crisis económica mundial.

En Uruguay, los gobiernos progresistas dieron especial énfasis a políticas de atracción de IED. Si bien existen más de 180 herramientas

**Cuadro 11. Indicadores de producción, productividad, innovación y contenido tecnológico en producción y exportaciones. Comparaciones internacionales en países seleccionados (promedio 2010-2016)**

	Brecha de productividad por ocupado*	Gastos en I+D como % del PIB	Investigadores**	Artículos en revistas científicas**	Patentes per cápita**	Producto industrial por habitante***	Exportaciones de media y alta tecnología****
Argentina	0.23	0.56	1,179	188	15	1,553	47.18
Bolivia	0.06	...	166	8	1	236	3.41
Brasil	0.23	1.16	698	237	23	1,299	38.25
Chile	0.41	0.33	380	309	21	1,434	11.77
Colombia	0.21	0.23	145	98	6	797	37.68
Costa Rica	0.22	0.53	413	68	3	1,158	58.57
Cuba	0.16	0.44	...	299	3	882	...
Ecuador	0.19	0.38	271	21	1	514	19.00
El Salvador	0.08	0.05	65	3	1	505	14.46
Guatemala	0.10	0.05	25	5	0	510	20.35
Honduras	0.06	...	...	3	1	334	7.16
Nicaragua	0.05	0.10	...	5	0	260	...
México	0.26	0.54	284	103	9	1,388	78.77
Panamá	0.24	0.12	65	39	6	603	18.44
Paraguay	0.10	0.08	124	10	...	385	16.34
Perú	0.19	0.08	...	23	2	790	6.02

	Brecha de productividad por ocupado*	Gastos en I+D como % del PIB	Investigadores**	Artículos en revistas científicas**	Patentes per cápita**	Producto industrial por habitante***	Exportaciones de media y alta tecnología****
Rep. Dominicana	0.18	...	...	3	1	855	...
Uruguay	0.27	0.33	529	192	8	1,626	25.15
Venezuela	...	...	269	40	1	1,202	13.37
América Latina	0.24	0.80	503	137	12	1,199	...
China	0.15	1.71	1,049	266	507	1,388	58.73
Malasia	0.28	1.04	1,830	510	38	2,185	60.12
Tailandia	0.15	0.00	798	117	16	1,574	60.56
Irán	0.24	0.28	715	416	150	779	30.39
Países zona euro	0.73	1.99	3,490	1,213	240	5,655	...
Japón	0.89	3.14	5,202	884	2,165	9,551	79.10
Corea del Sur	0.59	3.45	6,340	1,145	2,978	6,642	73.21
Polonia	0.27	0.72	1,849	775	108	2,288	55.99
Turquía	0.33	0.84	1,059	373	57	1,911	41.15
Mundo	0.25	2.04	1,277	290	213	1,479	...

\* Producto de manufacturas, minería y construcción por ocupado con respecto a Estados Unidos.

\*\* Cada millón de habitantes.

\*\*\* Dólares constantes de 2010.

\*\*\*\* Como porcentaje de las exportaciones manufactureras.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco Mundial.

de política productiva vigente (incluyendo subsidios, instrumentos financieros, programas de asistencia técnica y servicios técnicos pagos), por sus impactos en la transformación productiva, se destacan principalmente dos instrumentos: el régimen de zonas francas (ZF) y la ley de inversiones (Torres, 2019). Según el mismo autor, el régimen de ZF fue el de mayor incidencia en la economía uruguaya en el ciclo de gobiernos progresistas iniciado en 2004. Las exportaciones desde ZF representan un tercio del total y se concentran en unos pocos bienes primarios e industriales de bajo contenido tecnológico: habas de soja, trigo, pasta de celulosa y preparaciones alimenticias para la elaboración de bebidas. Las actividades en ZF están exentas de todo tributo nacional. La captación de inversiones a través de esta política se orientó hacia la producción tanto de bienes (celulosa –UPM y Montes del Plata–, bebidas –Pepsi–, productos farmacéuticos –Mega Pharma–) como de servicios (especialmente en software, consultoría y servicios informáticos, Globant, MercadoLibre, PwC y Deloitte, entre otros).

Ecuador fue otro país donde se produjo un ciclo de gobiernos progresistas. Los gobiernos de Rafael Correa conservaron uno de los rasgos centrales del esquema macroeconómico heredado, basado en el uso del dólar estadounidense como moneda. Desde el punto de vista productivo, se hicieron esfuerzos para mejorar el ambiente innovativo y el desarrollo de algunas cadenas de valor. Se realizaron avances en cuanto a la construcción de proyectos multipropósito que posibilitaron la incorporación de nuevas áreas potenciales para riego y el mejoramiento de la infraestructura vial y de las telecomunicaciones (Caria, 2019), así como inversiones en infraestructura para generación eléctrica y la duplicación de la capacidad de producción de energía limpia. Como resultado de esta política, Ecuador se convirtió, en 2016, en uno de los países con mayor cobertura de electricidad de la región (97.24%), con un costo de electricidad para las empresas entre los más bajos de América Latina (Caria, 2019). Pero, como sostiene la misma autora, la debilidad institucional se ha mantenido: la elevada rotación de autoridades y equipos técnicos ha debilitado la continuidad de muchas iniciativas y su efectividad, gestando políticas generales, dispersas, sin metas definidas y que no contaron con suficiente financiación. La política de diversificación productiva quedó subordinada a la necesidad de disponer de recursos rápidos para la inversión y el gasto público, procedentes de la exportación de petróleo y otros productos primarios; se entregaron nuevas concesiones mineras

y se pusieron en marcha nuevos proyectos petroleros (Caria, 2019). En tal sentido, no se observaron cambios muy significativos en la estructura productiva del país.

**Cuadro 12. La política económica y su impacto en el perfil productivo en países de América Latina**

	Entorno	Matriz productiva
Argentina	Política cambiaria (2002-2008) / incentivos financieros / política comercial	Política industrial inercial / nueva institucionalidad CyT / promoción software / protección comercial / proyectos específicos (satélites, energía nuclear) / paquete soja
Brasil	Estabilidad macroeconómica / control de la inflación – banco central independiente	Rol activo del BNDES / complejos productivos locales SEBRAE
Chile	Estabilidad macroeconómica / tratados comerciales / control a los movimientos de capitales	Consejo Nacional de Innovación (selección de clústeres) / programas CORFO (“especialización inteligente”)
Uruguay	Estabilidad macroeconómica / atracción de IED / zonas francas	Empresas públicas / energías renovables / trazabilidad cárnica / sector celulósico
Paraguay	Estabilidad macroeconómica / atracción de IED	Zona franca industrial
Colombia	Estabilidad macroeconómica / apertura	Financiamiento / fondos de garantías / políticas de emprendedurismo e innovación
Venezuela	Desarrollismo fallido	Intentos de desarrollo de nuevas empresas y cooperativas / estatizaciones / desindustrialización y decadencia de la producción petrolera
Ecuador	Mayor inversión pública	Iniciativas de desarrollo productivo y tecnológico / cambio en la matriz de generación eléctrica
Perú	Estabilidad macroeconómica / tratados comerciales / apertura financiera	Minería / actividad primaria / actividad financiera
Bolivia	Estabilidad macroeconómica / recuperación de la renta hidrocarburífera	Iniciativas productivas / desarrollo del litio / polos productivos / proyectos hidroeléctricos
Costa Rica	Estabilidad macroeconómica / atracción de IED / exportaciones no tradicionales	Turismo / electrónica / lácteos
El Salvador	Zonas económicas especiales	Maquila indumentaria / café, caña de azúcar
Honduras	Atracción de IED / zona franca / reformas laborales	Maquila / incentivo a energías renovables / agricultura

	Entorno	Matriz productiva
Nicaragua	Reformas fiscales	Primaria extractivista / escasa diversificación
Cuba	Mayor apertura al sector privado y cooperativas (30% del empleo formal) / mayor IED	Turismo / níquel, tabaco y ron
República Dominicana	Apertura económica	Zona franca, maquila / turismo de baja gama
México	Atracción de IED / integración con Estados Unidos / estabilidad macroeconómica y autonomía del Banco de México	Maquila / integración en cadenas globales de valor / menor dependencia del petróleo / aumento en exportaciones agrarias

Fuente: elaboración propia con base en los datos aportados por cada autor de este título.

En México, las políticas estuvieron atravesadas por el impacto de la integración con Estados Unidos. En este marco, se realizaron reformas en sectores estratégicos, fundamentalmente la privatización parcial del petróleo. Los gobiernos hicieron esfuerzos para la atracción de IED y el aumento de la productividad en sectores dinámicos, así como un eje muy asentado en la estabilidad macroeconómica, la autonomía del banco central, una reducida inflación con ancla cambiaria, lo cual causó problemas de baja competitividad y al final no pudo evitar algunos desequilibrios macroeconómicos (Ruiz Durán, 2019). La elevada informalidad laboral trajo consigo desafíos de política y énfasis en la productividad. Sin embargo, las políticas implementadas no generaron logros y la creación de empleo formal continuó por un sendero de bajo dinamismo (Ruiz Durán, 2019).

En República Dominicana, el fin de la ISI significó también el fin de las políticas de desarrollo productivo (Isa Contreras, 2018). Ello trajo consigo el desescalamiento de las intervenciones agrícolas. Se introdujo una protección arancelaria moderada frente a socios comerciales sin TLC, lo cual condujo a una contención salarial. Los incentivos tributarios se concentraron en políticas de zona franca y en turismo. Por otra parte, se registraron intentos fallidos o limitados para reinventar políticas de desarrollo productivo: clústeres productivos e impulso a mipymes y algunos proyectos agropecuarios (Isa Contreras, 2019).

Honduras hizo una apuesta por un marco jurídico-institucional que fortaleció un modelo sustentado en bienes primarios exportables con poco valor agregado, acompañado de la producción de bienes manufactureros

generados por la industria maquiladora, sobre todo textil. A esto se sumaron la Ley de Minería y una Ley de Inversiones Agrícolas y Empleo Rural (Suazo, 2019). Con la primera, se inicia la concesión de los recursos, y la segunda puso fin al proceso de reforma agraria (Suazo, 2019). Entre 2000 y 2009, la industria maquiladora recibió un nuevo impulso con la creación de las zonas agrícolas de exportación (ZADE) y la Ley de Incentivos a la Promoción de la Inversión en Zonas de Inversión y Empleo (ZIE), ambas orientadas a promover la exportación de bienes a terceros mercados con regímenes diferenciados en los salarios y en el pago de servicios públicos, aprovechando los incentivos a las importaciones de materias primas, equipos y pago de impuestos. Asimismo, se aprobó el CAFTA-RD, tratado que permite a los países de Centroamérica y República Dominicana exportar productos a Estados Unidos, otorgándoles una protección arancelaria para aquellos bienes denominados como sensibles (maíz blanco, maíz amarillo, arroz granza, arroz pilado, carne de cerdo, carne de pollo, leche en polvo, mantequilla y queso), por un período de entre 15 y 20 años.

Después del golpe de Estado, las intervenciones del gobierno se orientaron a crear mayores facilidades e incentivos para la inversión con miras a la exportación de bienes primarios y venta de servicios al gobierno (informática, hotelería, alimentos, promoción de productos, mantenimiento de equipos, transporte); el achicamiento del Estado (funciones y competencias), con la privatización de empresas y servicios públicos, y el desarrollo de iniciativas para compensar o enfrentar el creciente desempleo, pobreza, inseguridad alimentaria y migración masiva. Entre las principales leyes, destacan: la Ley de Empleo por Hora, que permite una precarización del trabajo y una creciente desprotección social, con miras a ganar competitividad; la Ley de Promoción de las Alianzas Público-Privadas, que permite la participación de empresas extranjeras en la prestación de servicios y construcción de obras públicas, cuyas inversiones son garantizadas por el propio Estado al participar como socio; la Ley para la Promoción y Protección de las Inversiones, que otorga garantías plenas a la inversión y seguros contra riesgos, y la Ley Orgánica de Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), que autoriza a empresas extranjeras a desarrollar proyectos en regiones del territorio nacional con una administración autónoma, su propio régimen cambiario y de contratación de personal, y el uso de los recursos existentes (Suazo, 2018).

En términos generales, y a modo de cierre de este apartado, se puede apreciar que los objetivos de atracción de IED produjeron diferentes experiencias, sin que ello hubiera implicado políticas diferenciadas, sino, en muchos casos, la búsqueda de inversiones en recursos naturales fuertemente asentados en la dinámica del extractivismo. En cuanto a los cambios en la matriz productiva, se observan pocos lineamientos de desarrollo de nuevos sectores, si bien hubo esfuerzos en algunos sectores manufactureros o en el desarrollo de manufacturas asociadas a recursos naturales. También, de manera reciente, se impulsó el desarrollo de energías renovables (aunque con pocos esfuerzos orientados a la generación de capacidades de producción e ingenierías asociadas a los bienes de capital). En definitiva, si bien es posible encontrar esfuerzos para repensar el perfil productivo, estos han sido limitados e insuficientes.

### Perfil productivo e impacto ambiental

El impacto ambiental de las actividades productivas en América Latina y el Caribe es relevante y puede ser subdividido en múltiples efectos. A partir de los datos compilados por la Plataforma Interactiva del Proyecto FES Transformación<sup>5</sup> que se muestran en la Gráfica 5, es posible observar el vínculo entre biocapacidad (cantidad de terreno productivo –agua y tierra– que un área geográfica requiere para producir lo que consume y absorberlo) y huella ecológica, entendida como la capacidad de regeneración de los ecosistemas de un país. Los datos compilados muestran que cerca de la mitad de los países de América Latina presentan un déficit ecológico, dado que la presión que están ejerciendo sobre sus recursos es mayor a su capacidad regenerativa.

Entre los principales impactos ambientales cabe destacar las consecuencias del avance de actividades extractivas en la región, lo cual ha causado un significativo número de conflictos sociales. En tal sentido, la minería a cielo abierto produce efectos directos en muchas de las comunidades donde se emplaza y afecta las fuentes de aprovisionamiento de aguas. También continúa siendo relevante el impacto de las

---

5. [https://public.tableau.com/profile/fes.transformacion#!/vizhome/PlataformaInteractivadeFESTransformacin\\_F/HEyBiocapacidad](https://public.tableau.com/profile/fes.transformacion#!/vizhome/PlataformaInteractivadeFESTransformacin_F/HEyBiocapacidad)



actividades urbanas, tanto industriales como de transporte y construcción. Finalmente, cabe destacar el impacto sobre bosques y fenómenos de desertificación. El Cuadro 13 presenta un inventario sintético de los principales daños ambientales ocurridos en países de América Latina y el Caribe. Allí pueden verse sintetizados los efectos atmosféricos, las consecuencias de las tecnologías aplicadas en la explotación de recursos naturales, las pérdidas de bosques y los impactos urbanos.

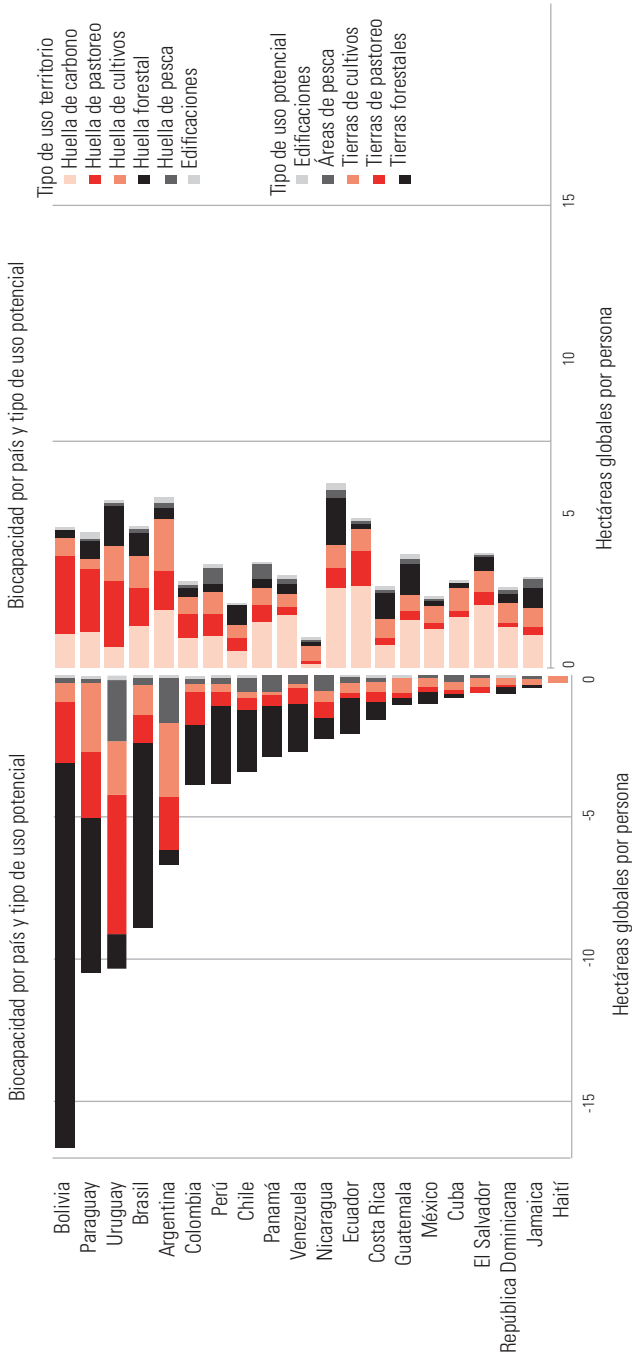
Los fenómenos reseñados refuerzan la necesidad de compatibilizar los métodos de producción con el cuidado ambiental, aspecto que requiere cambios en las regulaciones legales, en las tecnologías y en las pautas sociales y culturales que dan forma al estilo de desarrollo y la vida social.

### Valoración crítica del perfil productivo latinoamericano

El perfil productivo latinoamericano es heterogéneo, tanto en su composición sectorial como en su modalidad de inserción internacional. Es natural que haya una inclinación a encontrar ejes comunes, pero la evolución ha mostrado complejidad y heterogeneidad. Es posible ver países que han profundizado su perfil primario exportador, asentado en actividades extractivas o agroindustriales, y otros que, sin relegar dichas actividades, pudieron diversificar, aunque sea de manera parcial, dicho perfil, tal como es el caso de Chile. En Centroamérica se han observado estrategias de exportación basadas en bajos salarios, fundamentalmente a través de la industria maquiladora, como es el caso de El Salvador y Honduras, pero también está el de Costa Rica que logró cierta diversificación sin tener que basarse tanto en ventajas espurias. Brasil, el país de mayor industrialización histórica, ha perdido peso en dicha materia y ha avanzado más en actividades primarias, si bien conserva una estructura manufacturera relevante y es el país que ha desarrollado mayores capacidades de innovación.

La estructura productiva latinoamericana, con sus matices y diferencias, se ha mostrado insuficiente para garantizar el crecimiento a mediano y largo plazos, con mayor incorporación del conocimiento en prácticas productivas, progreso social y sustentabilidad ambiental. El auge de prácticas extractivistas y las estrategias de flexibilización laboral, tendiente al ahorro de costos con fines competitivos, encabezan la lista de prácticas que se ubican en las antípodas de una estrategia

Gráfica 5. Huella ecológica per cápita en países de América Latina y el Caribe, 2016



Fuente: Global Footprint Network.

**Cuadro 13. Impacto ambiental de las actividades productivas en países de América Latina. Algunos impactos relevantes por país**

	Principales problemas e impactos vinculados a recursos naturales, bosques y actividades urbanas
Argentina	Paquete soja Pérdida del 13% de bosques Riachuelo: uno de los sitios más contaminados del mundo en torno al Gran Buenos Aires
Brasil	Deforestación en el Amazonas Emisiones de gases (alta relevancia mundial, aunque en torno al promedio medido por habitante) Uso de agroquímicos en la agricultura
Chile	Avance de las energías renovables, pero también de las termoeléctricas 116 conflictos sociales vinculados a la minería
Uruguay	Problemas vinculados a la producción de soja y uso de agroquímicos Contaminación de aguas
Venezuela	Octavo puesto en emisiones por actividad petrolera La cantidad de barriles derramados aumentó 411%
Ecuador	Pérdida de biodiversidad, incremento de emisiones Destrucción de manglares por cultivo de camarón
Perú	Conflictos sociales vinculados a la extracción de petróleo y a la minería
Bolivia	Elevada deforestación Problemas con la calidad del aire
Costa Rica	Deterioro y pérdida de suelos, contaminación de aguas, deterioro del lecho marino y pérdida de arrecifes Residuos y problemas inherentes a la urbanización
El Salvador	Aporte neto de energía, transporte y urbanización descontrolada Construcción
Honduras	Destrucción de manglares por cultivo de camarón Desertificación
Nicaragua	Agricultura con técnica arcaica, quema de plantaciones / minería extractiva poco controlada Deforestación, contrabando de madera
Cuba	Contaminación provocada por las plantas de ron y níquel
República Dominicana	Sector eléctrico Turismo no sustentable / minería no sostenible Problemas con el transporte urbano
México	105 sobre 653 acuíferos se encuentran sobreexplotados / cuerpos de agua con niveles muy altos de contaminación 836 mil hectáreas de bosques perdidas en los últimos 20 años

Fuente: elaboración propia con base en los datos aportados por cada autor de este título.

de cambio de perfil productivo con objetivos social y ecológicamente sustentables.

Las políticas de entorno macroeconómico son fundamentales para la consecución de estos objetivos, pero su eje en torno a la estabilidad y la atracción de IED es insuficiente. Esto sucede, en primer término, porque las condiciones de estabilidad dependen fundamentalmente de reducir la vulnerabilidad financiera externa y de enfoques intertemporales en los que sea posible implementar políticas contracíclicas en materia fiscal (ahorro en tiempos de bonanza y expansión del gasto en períodos de desaceleración y crisis) y financiera (reducción de la volatilidad en ingresos de capitales de corto plazo). En segundo término, porque existe bastante experiencia que muestra que la atracción de IED gana en eficacia cuando se la focaliza en términos sectoriales de intensidad tecnológica y de complementación con la estructura productiva existente (Kulfas y Zack, 2018). De allí que las políticas de entorno requieran una mayor calibración respecto a las experiencias recientes.

Las políticas de desarrollo de la matriz productiva también necesitan una mirada diferente, donde el contenido tecnológico, el aprendizaje y la generación de redes productivas y tecnológicas a partir de la creación de capacidades formen parte central de estos objetivos. Nótese que ello atraviesa todos los sectores productivos, no solo las manufacturas. Y también se precisa cambiar esquemas de ensamblaje por otros donde el conocimiento se incorpore a las funciones de producción. Si en el pasado la sustitución de importaciones fue un eje relevante, hoy debería ser un eje central la sustitución de ensambladores por redes productivas intensivas en conocimiento.

## **Desafíos y orientaciones para la transformación de la matriz productiva**

### **Restricciones y oportunidades**

La economía mundial de posguerra mostró una etapa de alto dinamismo y cambios significativos. Sin embargo, desde el punto de vista de las dinámicas del desarrollo, muy pocas naciones salieron de manera contundente de la pobreza y el subdesarrollo. Se trata de un conjunto de unos 10 o 12 países, algunos ubicados en el este asiático (particularmente Corea

del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) y otros en la periferia europea (tanto de Occidente como de Oriente). El primer proceso se basó en la industrialización acelerada; el segundo, en la integración económica en el viejo continente.

En América Latina, ningún país logró insertarse de manera exitosa en una trayectoria de desarrollo. A comienzos del siglo XXI es posible encontrar algunas economías que muestran ciertos logros macroeconómicos y sectoriales, pero sin haber estructurado un sendero virtuoso y sólido de desarrollo. La Gráfica 6 permite sintetizar el marco estructural del escenario internacional en cuanto al perfil productivo y los senderos de desarrollo, a partir del estudio realizado por Schteingart (2014). En el eje vertical se grafica la participación de las exportaciones de media y alta tecnología, al tiempo que en el horizontal se presenta un índice de capacidades tecnológicas elaborado por el autor, al que denominamos Índice de Schteingart (IS), el cual pondera el gasto en I+D como proporción del PIB y la cantidad de patentes por habitante. De este modo, la gráfica queda subdividida en cuatro territorios: el cuadrante virtuoso es aquel donde se presentan los valores más elevados de presencia de bienes de media y alta tecnología en la canasta exportadora y mayores niveles de capacidades tecnológicas. En este cuadrante, al que Schteingart denomina de países “innovadores industriales”, se encuentran las economías más desarrolladas del mundo, incluyendo las que realizaron el tránsito en las últimas décadas del siglo XX. En sentido contrario, en el cuadrante donde se ubican los niveles más bajos, tanto de canasta exportadora de media y alta tecnología como del IS, se encuentran los países de menor desarrollo relativo, donde aún predomina una especialización basada en recursos naturales y bajos índices innovativos. La mayor parte de los países de América Latina (con excepción de México y Costa Rica) se ubica en este cuadrante, aunque con algunos matices y diferencias relevantes: Brasil aparece en un espacio intermedio, y Argentina y Chile parecen mejor posicionados que el resto.

¿Qué ocurre en los cuadrantes restantes? Por una parte, encontramos el caso de países que poseen una canasta exportadora de alto contenido tecnológico, pero que, en forma concomitante muestran indicadores relativamente bajos en cuanto a capacidad tecnológica. Este cuadrante probablemente hubiese estado vacío en la década de 1950, y es uno de los principales emergentes del cambio tecnológico y la globalización vigente desde la década de 1970. La fragmentación productiva, las

cadenas globales de valor en las manufacturas y el consiguiente traslado de líneas de producción a la periferia explican esta aparición de naciones cuyo perfil productivo es mayoritariamente ensamblador. Ahora bien, este cuadrante puede bien ser entendido como un espacio de transición hacia la categoría de innovador industrial o bien como un espacio específico dentro de las cadenas manufactureras globales. Algunas economías asiáticas muestran un sendero en esa dirección, donde la fase de ensamblador fue un estadio transitorio, tanto en Corea del Sur como en la China actual (cabe destacar que los datos reflejan un promedio del período 2000-2012; el propio Schteingart señala que China ya comienza a ubicarse dentro del conjunto de innovadores industriales).

¿Qué ocurre con los países ricos en recursos naturales? El análisis del último cuadrante nos da una pista. Allí encontramos a Australia, Nueva Zelanda y Noruega, tres países de alto nivel de desarrollo humano cuya canasta exportadora está integrada predominantemente por recursos naturales, pero presenta altas capacidades innovativas. En otras palabras, observamos un conjunto de países con elevada dotación de recursos naturales, pero con fuerte aprovechamiento de rentas schumpeterianas. El caso de Noruega muestra una reducción paulatina en el peso de las exportaciones de media y alta tecnología, pero ello no es a causa de una desindustrialización, sino del descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos según lo descrito antes. De hecho, Noruega posee un nivel de exportaciones industriales superior al de muchos países de América Latina (Schteingart, 2014). El caso de Canadá reviste particular interés porque muestra una trayectoria de diversificación que le permite avanzar hacia un patrón de innovación industrial, a pesar de su fuerte base en recursos naturales. Australia representa un caso intermedio.

El tránsito hacia el desarrollo de innovadores industriales por vía del ensamblaje es un camino que parte de un escenario de salarios bajos. No es solo ello: Corea del Sur en el pasado, y China de manera más reciente, han desarrollado un sistema innovativo muy eficaz. El camino basado en salarios bajos no es una opción válida a la hora de pensar una transformación productiva sustentada en los objetivos de la transformación social-ecológica: no es una ruta deseable. Asimismo, la conformación histórico-social de los tres países del cuadrante sudeste no parece indicar un camino replicable para América Latina, donde predominan países con bajos índices poblacionales, aunque sí puede aportar

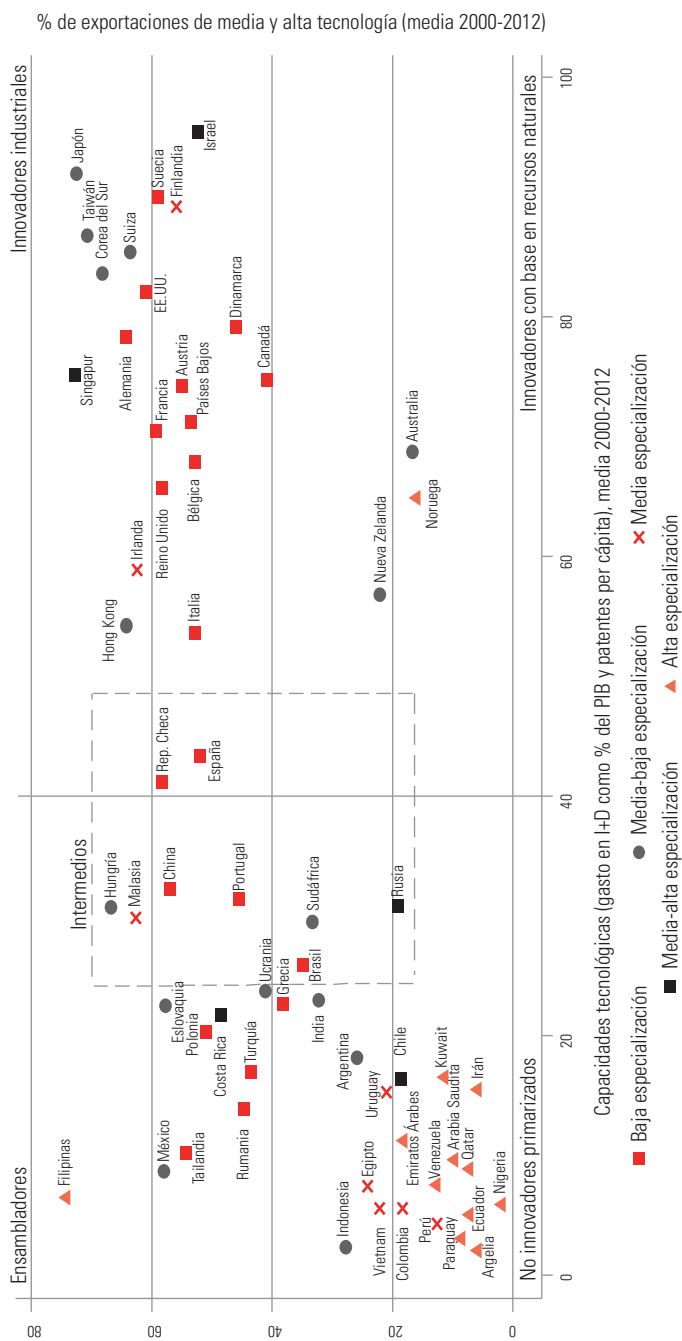
algunas pistas respecto a cómo encarar los dilemas de los recursos naturales y el extractivismo.

### *Recursos naturales y dilemas del extractivismo*

La gestión productiva de los recursos naturales plantea dos dilemas centrales a la hora de hablar de su impacto económico y social. La primera tiene que ver con el impacto de la actividad productiva sobre el territorio, en términos sociales y ecológicos. Los métodos de explotación a cielo abierto de la minería metalífera; la explotación de petróleo y gas, y el uso de agroquímicos en la agricultura son ejemplos de sistemas tan intensivamente utilizados como cuestionados. El segundo aspecto tiene que ver con el uso de los recursos naturales con un destino predominantemente orientado a la exportación, el cual, por una parte, hace un aporte relevante generando divisas, pero por otro da la idea de un subaprovechamiento de dichos recursos, en tanto sus usos industriales, en algunos casos de fuerte contenido estratégico, se terminan de estructurar en otros países y regiones. Esta última cuestión es distinta según el tipo de recurso de que se trate, mostrando diferentes aristas, por ejemplo, en el caso de los metales con respecto a los alimentos.

El principal punto de cuestionamiento al extractivismo está ubicado en la minería metalífera, debido al uso intensivo y extensivo del territorio, al volumen de recursos naturales que afecta y a su impacto en comunidades locales, más aún cuando América Latina ha sido el principal destino mundial de la inversión minera, donde pasó de explicar aproximadamente el 10% de la inversión global a cerca del 30% en las últimas dos décadas (De Echave, 2019). Se trata de un debate abierto donde han convivido diferentes posturas. A modo de ejemplo, si recorremos la franja cordillerana argentina, desde la provincia de Mendoza hacia el norte, es posible atravesar cuatro provincias donde se alternan jurisdicciones que han prohibido la minería a cielo abierto con otras donde la han recibido y se ha desarrollado intensamente en las últimas dos décadas. Cabe agregar que, en el caso argentino, la minería metalífera se desarrolló mayoritariamente en zonas de alta montaña alejadas de las poblaciones, a diferencia de otros países donde la minería ha afectado de manera directa el modo de vida de las comunidades. Por su parte, en Ecuador y Bolivia, el movimiento indígena y ambientalista ha venido denunciando el incumplimiento de preceptos

Gráfica 6. Recursos naturales, industrialización y desarrollo: porcentaje de exportaciones de media y alta tecnología, promedio 2000-2012



Fuente: Schteingart (2014).



constitucionales importantes, como los que definen los derechos de la naturaleza o el derecho a la consulta a través de leyes específicas como la de minería y la de recursos hídricos (Ecuador) y la del Órgano Electoral Plurinacional (Bolivia) (De Echave, 2019).

“En Venezuela se denunció que algunos estados, como el de Zulia, se han convertido en una zona de sacrificio minero petrolero y en la actualidad se debate la propuesta del denominado Arco Mineiro; en Argentina y Chile se han cuestionado y hasta han sido detenidos proyectos de envergadura como el de Pascua Lama que afectaba toda una zona de glaciares en la frontera entre ambos países. En Brasil el manejo de las grandes inversiones en zonas sensibles como la Amazonía y la flexibilización de las normas ambientales provocaron crisis políticas, que sacudieron en diferentes momentos los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT)... En Perú y Colombia, los conflictos ambientales vinculados al sector extractivo no han cesado de aumentar en número e intensidad, tanto en zonas donde la explotación minera ya está instalada como en nuevos escenarios de expansión. En Colombia se tienen desde casos como el de la mina de carbón en operación, El Cerrejón, en el departamento de La Guajira, hasta las resistencias a los emprendimientos mineros en los páramos de Santurbán, en el departamento de Santander. En Perú, los conflictos de resistencia, como el emblemático caso de Tambogrande, Conga, Río Blanco, Tía María, entre varios otros y los casos de conflictos de coexistencia, como el de Espinar, Las Bambas, Cerro de Pasco...” (De Echave, 2019).

En otras palabras, la minería metalífera es una realidad que debe ser regulada y, en ocasiones, restringida, fundamentalmente cuando su emplazamiento y expansión afecta de manera directa la vida de las comunidades. Pero también es posible establecer pautas de funcionamiento que permitan gestionar adecuadamente los riesgos ambientales, elevando los estándares de producción y control. Como sostiene De Echave (2019), “una primera constatación es que no es posible pensar que estas actividades puedan seguir implantándose y expandiéndose bajo los mismos términos de las últimas décadas. Los sectores extractivos tienen un espacio y un rol a jugar en las economías de la región, pero no es el actual y tampoco son sostenibles los marcos normativos e institucionales y las orientaciones actuales de las políticas públicas”.

Se trata de un aspecto central para repensar la matriz productiva con un enfoque social y ecológico. Estrechamente ligado a esto, cabe

adicionar la cuestión de los encadenamientos productivos. El otro aspecto que define el carácter extractivo de la minería metalífera y de la producción de petróleo y gas es la utilización de paquetes tecnológicos desarrollados en otros países y regiones, junto con el destino de exportación de los recursos, en su mayor parte con escaso procesamiento local. Esto limita severamente las oportunidades de desarrollo tecnológico y de aumento del empleo de calidad en las economías de la región. Se trata de un aspecto central y transversal a las economías de la región: América Latina es un gran reservorio de recursos naturales, pero ha tenido un desarrollo muy escaso de las tecnologías para su aprovechamiento, con el debido cuidado del medio ambiente y con el desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas.

Una muestra de ello es que América Latina muestra un saldo deficitario en su comercio internacional de bienes de capital. Es una región que continúa demandando tecnologías de otras regiones, y esto limita su desarrollo y acentúa el carácter rentístico de la explotación de los recursos naturales. El primer aspecto a tomar en consideración es el control de estos. En el caso de las actividades extractivas, se ha tratado históricamente de un espacio de disputa con presencia estatal y firmas transnacionales. El control de los recursos no implica necesariamente preservar la propiedad estatal. La experiencia noruega es la conjunción de participación estatal y fuerte regulación y negociación con el sector privado, sumadas a una considerable apropiación de la renta petrolera.

En América Latina se ha observado un crecimiento notable de la producción de petróleo y gas. Ello representa una oportunidad significativa para el desarrollo de las industrias conexas. Sin embargo, como veremos, esta demanda incremental fue progresivamente abastecida con importaciones. En efecto, entre 2001 y 2015, la producción de petróleo y gas natural en los países de América Latina creció a una tasa promedio anual de 0.8%, pasando de 654.1 millones de toneladas a 732 millones de toneladas de hidrocarburos entre los años señalados. En ese mismo período, las importaciones de productos industriales utilizados por el sector petrolero<sup>6</sup> aumentaron a una tasa media anual del 7.9%, pasando

---

6. La actividad de extracción de petróleo y gas recurre a una significativa cantidad de bienes de capital e insumos intermedios. Dado que no siempre existe una clasificación específica que permita identificar con claridad si el producto es utilizado solo por la actividad petrolera o por cualquier otra, se procedió a realizar una estimación específica, para

de 16,640 a 47,453 millones de dólares. Dado que las exportaciones del sector son mucho más bajas, y además crecieron a una tasa del 6.7% anual (pasando de 9,222 a 22,956 millones de dólares), el resultado fue un creciente déficit en la balanza comercial de las industrias proveedoras, el cual pasó de 7,238 a 24,488 millones de dólares, con un incremento medio anual del 9.1%. Esto significa que, en promedio, por cada punto porcentual de crecimiento de la producción de hidrocarburos, el déficit comercial de las industrias proveedoras aumentó a razón de algo más de 11 puntos porcentuales.

Resulta llamativo el hecho de que el déficit comercial continúe profundizándose, aun en contextos de relativa estabilidad en los niveles de producción, tal como se observa entre 2010 y 2014, donde creció solo un 2%. Ello puede significar que se profundiza aún más la presencia de importaciones, a costa incluso de productores nacionales, o bien que se están haciendo mayores inversiones en exploración, cuyo efecto en la producción sufre, naturalmente, un rezago.

Con el objeto de medir el potencial de desarrollo de las industrias proveedoras existentes en América Latina, se procedió a calcular un potencial sustitutivo con base en la estimación de los índices de Grubel-Lloyd (IGL). Dicho índice se estima a partir de la siguiente fórmula:

$$GL_i = \frac{(X_i + M_i) - |X_i - M_i|}{X_i + M_i} = 1 - \frac{|X_i - M_i|}{X_i + M_i} ; 0 \leq GL_i \leq 1$$

---

lo cual se consultó y entrevistó a directivos y personal técnico de la Cámara Argentina de Proveedores de la Industria Petro-energética (CAPIPE). A partir de ese procedimiento, fueron seleccionadas 61 posiciones arancelarias de productos utilizados por las compañías petroleras. Esta metodología permite entonces conocer qué importaciones se realizan y también observar, a partir de la existencia de exportaciones en esos mismos productos, la posibilidad de sustituir importaciones y de mejorar el saldo comercial sectorial. También posee algunos puntos discutibles que corresponde enumerar: a) dado el nivel de agregación, podría haber productos demandados por el sector petrolero, pero también por otros sectores; b) podría tratarse de productos parecidos, pero con algunas diferencias de consideración, que son incluidos dentro de la misma posición arancelaria. Este punto introduce cuestionamientos respecto al potencial sustitutivo, pero es dable pensar que se trata de complejidades tecnológicas que no son sustancialmente diferentes y que, por ende, podrían ser potencialmente desarrolladas por firmas que operan en esa misma rama de actividad.

Donde:

$GL_i$  = índice de Grubel-Lloyd para el bien  $i$ ;

$X_i$  = exportaciones del bien  $i$ ;

$M_i$  = importaciones del bien  $i$ ;

El IGL apunta a detectar la existencia de comercio intraindustrial o, en otras palabras, de situaciones en las cuales un tipo de producto es importado y exportado al mismo tiempo. La manifestación de comercio intraindustrial puede ser tomada como un indicador aproximado de la existencia de fabricación en el país de un bien que está siendo traído desde el exterior. Se trataría, por ende, de bases productivas que podrían contribuir, en mayor o menor grado, a sustituir importaciones.<sup>7</sup>

Los rangos interpretativos utilizados fueron:

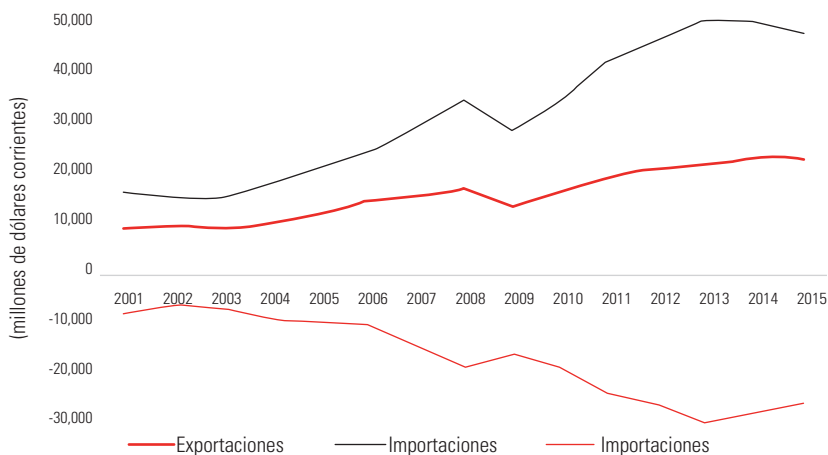
- Valores del IGL entre 0.66 y 1 dan cuenta de la existencia de comercio intraindustrial intenso y, por ende, de una elevada probabilidad de sustitución de importaciones.
- Valores del IGL entre 0.33 y 0.66 indican comercio intraindustrial moderado. Los definimos como probabilidad moderada.
- Valores entre 0.10 y 0.33 se definen como comercio intraindustrial potencial, donde se observa algún potencial para desarrollar sustituciones.
- Finalmente, entre 0 y 0.10 encontramos comercio intraindustrial nulo o prácticamente inexistente, es decir, una baja probabilidad de desarrollar industrias locales que abastezcan la actividad petrolera.

El Cuadro 14 sintetiza los resultados obtenidos para las 61 posiciones arancelarias. El promedio simple de 11 países de la región analizados indica que prácticamente la mitad de las posiciones arancelarias poseen nulas probabilidades de sustitución. Pero esa situación lejos está de ser homogénea. Por una parte, las tres economías más industrializadas, Brasil, México y Argentina, muestran una situación

---

7. Para un análisis más detallado sobre los usos del índice Grubel-Lloyd y otros índices de comercio exterior, véase Durán Lima y Álvarez (2008). Para una aplicación específica al caso argentino, véase Barrera y otros (2015).

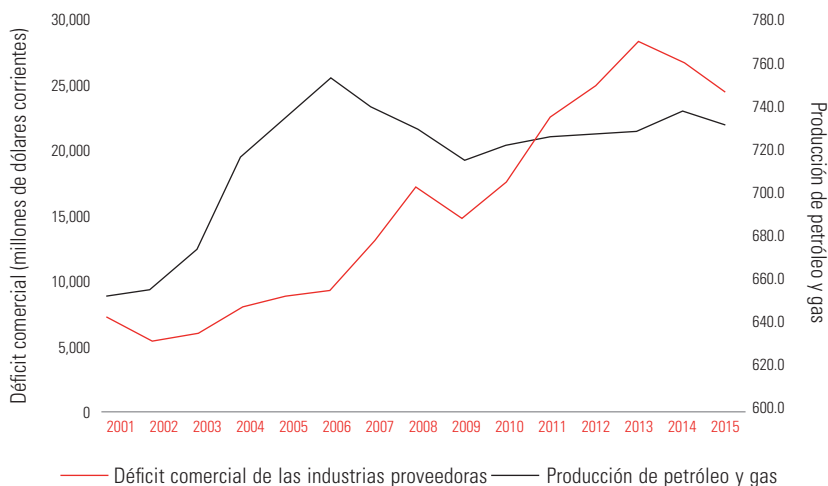
**Gráfica 7. América Latina: exportaciones, importaciones y saldo comercial de bienes vinculados a la explotación petrolera, 2001-2015**



Nota: corresponde a 61 posiciones seleccionadas.

Fuente: elaboración propia con base en datos de International Trade Centre (ITC) –TradeMap.

**Gráfica 8. América Latina: producción de petróleo y gas (millones de toneladas) y déficit comercial de las industrias proveedoras, 2001-2015**



Nota: corresponde a 61 posiciones seleccionadas.

Fuente: elaboración propia con base en datos de International Trade Centre (ITC) – TradeMap y BP Statistical Review of World Energy 2016 Workbook.

bastante diferente, donde solo entre dos y tres posiciones tienen nulas posibilidades de sustitución. Argentina presenta 33 posiciones con probabilidad media y alta de sustitución; en el caso de Brasil, son 37, y más aún en México, donde suman 51. En un lugar intermedio aparecen Chile, Colombia y Costa Rica, que, si bien poseen un número importante de posiciones arancelarias con nula probabilidad de sustitución, también cuentan con entre cinco y nueve de moderada y alta probabilidad.

**Cuadro 14. Potencial de sustitución de importaciones en industrias proveedoras de la actividad petrolera. Cantidad de posiciones arancelarias según potencial sustitutivo en países seleccionados, promedio 2001-2015**

	Nula	Potencial	Moderada	Alta	TOTAL
Argentina	2	27	21	11	61
Bolivia	49	9	2	1	61
Brasil	2	22	22	15	61
Chile	22	32	6	1	61
Colombia	34	22	3	2	61
Costa Rica	29	23	8	1	61
Ecuador	43	14	4	0	61
México	3	7	23	28	61
Perú	47	12	2	0	61
Uruguay	48	10	2	1	61
Venezuela	52	8	1	0	61

Fuente: elaboración propia con base en datos de *BP Statistical Review of World Energy 2019* e International Trade Centre (ITC) – TradeMap. <https://www.trademap.org/Index.aspx>

Finalmente, hay un tercer conjunto de países donde predominan las posiciones de nula probabilidad de sustitución y aparecen unos pocos casos de potencialidad moderada y alta. El caso más llamativo y decepcionante es Venezuela, país que se ha ubicado en lo más alto de la producción regional (aunque en los últimos años su liderazgo ha quedado a veces relegado por México), y que no ha sido capaz de afianzar

prácticamente ninguna industria local de aprovisionamiento del sector petrolero. Se trata del país que posee la mayor cantidad de ramas con nulo potencial y explica cerca del 10% del déficit comercial de bienes de la industria proveedora del período analizado.

Un análisis de similares características puede ser realizado a la hora de hablar de la transición energética hacia energías renovables. La generación de electricidad con base en fuentes renovables en América Latina y el Caribe se multiplicó por diez durante las primeras dos décadas del siglo XXI, y ya representa el 10.9% del total de electricidad generada. América Latina se ubica por encima del promedio mundial y ya es la segunda región del mundo con mayor participación de fuentes renovables en la generación eléctrica.<sup>8</sup> Por su magnitud, ha sido muy importante el avance de Brasil, donde el peso de las fuentes renovables alcanzó el 17.8%, pero también se ha observado esta tendencia en muchos países de la región, donde se implementaron diferentes tipos de incentivos. Sin embargo, una vez más, la presencia productiva y tecnológica de los bienes de capital ha sido muy limitada. Como se puede apreciar en el Cuadro 15, este aumento en las energías renovables en la región se hizo incrementando notablemente las importaciones de aerogeneradores y paneles solares, al tiempo que la producción local y las exportaciones mostraron un magro desempeño.

Asimismo, la presencia de los países de la región en la provisión mundial de aerogeneradores y paneles solares ha sido muy limitada, quedando asociada exclusivamente a México, más en un esquema de maquila que de provisión propia de nuevas tecnologías, en un sector que avanza y crea nuevas oportunidades de manera continua.

En definitiva, los ejemplos señalados hablan de un potencial subaprovechado en la región, que consiste en transformar las actividades extractivas en clústeres productivos y tecnológicos.

Por último, la gestión de los recursos naturales implica también una agenda de política macroeconómica. Desde el punto de vista fiscal, esta incluye políticas contracíclicas que estimulen el ahorro en tiempos de bonanza y altos precios internacionales, a manera de poder utilizar esos

---

8. De acuerdo con datos de *British Petroleum Statistical Review of World Energy*, Europa es el continente con mayor participación de fuentes renovables (18.7%); tanto América del Norte como Asia Pacífico presentan participaciones levemente inferiores al 10%, al tiempo que el promedio mundial es del 9.3%.

excedentes en períodos de ciclos descendentes. Esto se logra generando reglas fiscales diferentes a las tradicionales de responsabilidad fiscal –que son, por naturaleza, procíclicas–, pensando, en cambio, en mecanismos donde la consistencia fiscal se conciba de manera intertemporal, estimulando el ahorro de ingresos fiscales asociados a los recursos naturales en tiempos de bonanza, y de expansión del gasto social, estímulo productivo y obra pública en épocas de crisis o desaceleración significativa de la actividad económica. Desde el punto de vista del sector externo, las políticas macroeconómicas para la gestión de los recursos naturales apuntan a la constitución de fondos internacionales para reducir los riesgos de una apreciación de la moneda doméstica que deteriore la posición externa y la competitividad de las actividades manufactureras.

**Cuadro 15. Exportaciones e importaciones de aerogeneradores y paneles solares de América Latina y total mundial, períodos 2001-2004 y 2011-2014 (millones de dólares y porcentajes)**

	Aerogeneradores			Paneles solares		
	2001-2004	2011-2014	T.a.a.	2001-2004	2011-2014	T.a.a.
<b>América Latina</b>						
Exportaciones	1.9	20.6	27.2%	65.2	793.0	28.4%
Importaciones	5.1	1,123.0	71.6%	354.6	1.776.7	17.5%
Saldo comercial	-3.2	-1,102.4	79.2%	-289.4	-983.7	13.0%
<b>Mundo</b>						
Exportaciones	1,087.9	7,487.4	21.3%	9,197.6	58,814.2	20.4%
<b>Participación mundial de América Latina</b>						
Exportaciones	0.2%	0.3%		0.7%	1.3%	
Importaciones	0.4%	16.5%		3.9%	3.0%	
Saldo comercial	1.5%	-159.0%		-193.7%	329.1%	

Nota: corresponde a exportaciones e importaciones contabilizadas en las partidas Núm. 850231 y Núm. 854140.

Fuente: elaboración propia con base en datos de International Trade Centre (ITC) –TradeMap.



## *Industrialización en el siglo XXI*

La industria del siglo XXI es muy diferente a la del siglo XX. La tercera revolución industrial modificó los sistemas productivos globales, alterando la geografía industrial mundial. La cuarta revolución industrial, o revolución 4.0, ha profundizado dichos cambios, incorporando inteligencia artificial y mayor automatización; integrando plataformas, y generando nuevos desafíos productivos y tecnológicos. Esta etapa integra de manera más activa la producción manufacturera con los servicios y la explotación de recursos naturales, desdibujando las fronteras tradicionales entre sectores. Desde otra perspectiva, Schwab (2016) define la Industria 4.0 como “la habilidad de la Internet para controlar el mundo físico mediante la sincronización de equipos, procesos y personas en la industria, modificando el modelo tradicional de manufactura en el contexto de la cuarta revolución industrial...”, a partir de “tres características que diferencian la actual revolución industrial de las anteriores: i) la velocidad de los cambios; ii) el alcance de los cambios, basado en la combinación de múltiples tecnologías, y iii) el impacto sistémico de la transformación a nivel de las empresas, las industrias y la sociedad”.

Los desafíos de la era 4.0 afectan la totalidad de las actividades manufactureras y se integran con los servicios y los recursos naturales. Los países desarrollados están implementando una amplia y diversificada agenda de políticas industriales 4.0, básicamente porque el despliegue de esta revolución tecnológica requiere amplificar la coordinación y cooperación entre diferentes eslabones productivos, laborales y del sistema educativo, al tiempo que plantea numerosos desafíos en términos de reconversión de habilidades y distribución y apropiación de las ganancias de productividad. Los países de mayor desarrollo industrial del mundo avanzan en esa dirección con programas como Smart Manufacturing USA-American First (Estados Unidos), Industrie 4.0 (Alemania), Made in China 2025 (China), Italia 4.0 (Italia), Catapult-High Value Manufacturing (Gran Bretaña), Smart Industry (Holanda), Produktion 2030 (Suecia), Industrie Value Chain (Japón), Next Wave of Manufacturing (Australia), Make in India (India), Industria Conectada (España), Smart Manufacturing (Canadá), Made Different (Bélgica), Manufacturing Innovation (Corea del Sur) y Produtech (Portugal) (Cimoli, 2018).

La potencialidad que ofrece el desarrollo de la automatización y la inteligencia artificial en el mundo industrial, aunada a la del internet

de las cosas en diferentes espacios de la vida cotidiana, suelen hacer que veamos esta revolución tecnológica como un fenómeno donde los países menos desarrollados tienen poco para hacer y, en todo caso, se ven limitados a ser meros observadores y adoptadores de esas tecnologías una vez que se intensifique su difusión. Esto se ve acentuado por el volumen de recursos que gobiernos y empresas de los países desarrollados están invirtiendo en ello. Sin embargo, hay elementos para cuestionar esta visión. Por una parte, existen numerosas aplicaciones de estas tecnologías para modificar y mejorar la producción en el ámbito de los recursos naturales, optimizando métodos productivos y de gestión de riesgos ambientales. Por otra, los cambios en la vida urbana, tanto en el hogar como en el espacio público de las ciudades (*smart cities*), son otros ejemplos de numerosas soluciones donde empresas y gobiernos de países en desarrollo deben poner el foco para promover su presencia, aportando soluciones manufactureras y de implementación de tecnologías 4.0 (gestión inteligente de residuos urbanos, soluciones a problemas de tránsito, transporte urbano, uso de la energía, etc.). Esto requiere investigación y desarrollo, y estímulos. Ya hemos visto que la región muestra rezagos importantes, y aunque se han observado algunas iniciativas al respecto, hay mucho por hacer en esta dirección.

La revolución 4.0 está en pleno proceso y desplegará sus frutos antes de que llegue 2030 (BCG, 2015; Castillo y otros, 2017). Con base en diferentes informes, Castillo y otros (2017) estiman tres hitos tecnológicos durante la próxima década: habría un billón de sensores conectados a Internet, se fabricaría el primer automóvil con manufactura aditiva (impresión 3D) y al menos el 5% de los bienes de consumo serían elaborados con impresión 3D. Los países en desarrollo deben encarar el desafío de encontrar su lugar en este proceso.

Naturalmente, este proceso abre nuevos retos inherentes a la organización social, donde es altamente probable que se concentren los frutos de estos avances. La automatización generará nuevos empleos y empresas, y también destruirá muchos otros, con un saldo que probablemente será negativo (Ford, 2015; Castillo y otros, 2017). En algún momento, la pérdida de empleos afectará también a puestos de trabajo con requerimientos de calificación elevados, renovando los desafíos del sistema educativo. Históricamente, ante el despliegue de las revoluciones tecnológicas aparece el fantasma de la pérdida de relevancia del trabajo humano y fuerzas que se les oponen, al tiempo que, en dirección contraria,

se enfatiza la idea schumpeteriana de destrucción creativa, según la cual las relaciones sociales de producción que emergen de las mismas pueden terminar por igualar o superar los procesos de destrucción. ¿Esta vez es diferente? El auge de la inteligencia artificial y el impacto de estos cambios dan indicios de que podría serlo. Esto abre numerosos desafíos desde el punto de vista político y social, donde la discusión girará en torno a la apropiación social de estas enormes ganancias de productividad. Es posible que ello redunde en jornadas laborales más cortas, pisos de protección social universales y mayor énfasis en la economía del cuidado en aquellos espacios donde la presencia humana no es reemplazable.

¿En qué situación se encuentra América Latina? En primer lugar, se observa un reducido interés de sus gobiernos en realizar adaptaciones a estos desafíos. Aún es pobre o nula la presencia de políticas industriales 4.0. En segundo lugar, la infraestructura requerida para su despliegue muestra limitaciones. Como señalan Castillo y otros (2018), los países más adelantados de la región no han alcanzado las capacidades mínimas en las cinco tecnologías que requiere la Industria 4.0: conectividad, infraestructura de almacenamiento de datos, computación en la nube, analítica de Big Data e internet de las cosas. Asimismo, la cobertura de redes 4G no llega al 35%, la banda ancha es menor a 300 kbps y las velocidades de descarga están bajo los 50 Mbps. Además, las inversiones en Big Data e internet de las cosas son muy bajas y dirigidas a servicios en la nube, y no alcanzan el 3% del gasto en TIC.

No obstante, la Industria 4.0 puede hacer un aporte importante en la transformación productiva con una perspectiva social y ecológica. Algunos ejemplos donde hoy se observa el uso de esa tecnología por parte de las empresas en América latina se encuentran en sectores de alto nivel tecnológico, como son los casos de la industria automotriz en México y Brasil, la industria forestal y minera en Chile y la agroindustria en Argentina. Además, existen grandes empresas de generación y distribución eléctrica, comercio minorista y logística que han implementado aplicaciones tecnológicas de Industria 4.0 en diversos países de la región (Castillo y otros, 2018).

Los desafíos que afronta América Latina son diversos. El primero tiene que ver con las infraestructuras necesarias para que estas tecnologías se puedan desplegar y se realicen apuestas innovativas en estos ámbitos. El segundo consiste en desarrollar industrias que puedan proveer

soluciones 4.0, entre las que destacan la electrónica y el software. Ahí se encuentran oportunidades para todos los tamaños de empresas, incluyendo especialmente a las mipymes, y las universidades y centros tecnológicos. Finalmente, se trata de generar cambios en las empresas para que puedan recibir y adaptar estas novedades en su funcionamiento y en los bienes y servicios que ofrecen. Como se puede apreciar, esto puede afectar positivamente a diferentes sectores de la economía, incluyendo las actividades primarias, al estimular la aparición de nuevas familias de empresas y productos. Y los desafíos no se limitan a los países más grandes, aunque en ellos aparezcan mayores oportunidades, sino que pueden ser segmentados y aplicados en cualquier país, particularmente en aquellos donde la maquila existe y el desafío ya no pasa por la “sustitución de importaciones”, sino por la “sustitución de ensambladores” por mayores eslabones de desarrollo tecnológico y productivo.

### *Crisis social y nuevas agendas*

El enfoque de transformación social-ecológica descrea de la existencia de vínculos automáticos, tanto entre mercado y progreso social como entre desarrollismo productivo y progreso social. Por el contrario, atiende a la necesidad de incorporar la dimensión social y ecológica en el cambio productivo para que ello redunde en una transformación que ofrezca un bienestar efectivo y apropiable por los diferentes sectores de la sociedad. De allí que sea necesario incorporar activamente en la agenda productiva varios temas que históricamente no estaban presentes o que aparecían como un subproducto que llegaría de manera automática. La prioridad en la generación de trabajo decente es un elemento central de la transformación productiva, y se debe lograr creando empleos de mayor calidad y reconvirtiendo prácticas productivas, pero para ello deben sumarse nuevos elementos a la agenda.

La región presenta algunos cuadros de gravedad en el campo social, aspecto que se manifiesta en los niveles de pobreza, desigualdad y migraciones, fundamentalmente hacia Estados Unidos. Esta última situación ha provocado tensiones muy fuertes entre México y Estados Unidos, fundamentalmente por las migraciones que se generan desde América Central y México. La situación adquiere en ocasiones ribetes dramáticos, donde los sectores más vulnerables quedan expuestos a marginalidad, pobreza, violencia y situaciones límite.

La agenda social incorpora crecientemente nuevas demandas asociadas a la economía feminista y la economía del cuidado. El acceso al mercado laboral en condiciones igualitarias requiere nuevas modalidades para la atención de niños y ancianos, las cuales van desde pautas culturales que articulen una distribución equitativa de roles entre mujeres y varones, y la ampliación de un mercado laboral que atienda esas necesidades, hasta una mayor presencia estatal en el ámbito educativo desde edades más tempranas, así como en los cuidados para la tercera edad. En tal sentido, vale mencionar la experiencia de Uruguay, donde el Estado financia un sistema de cuidados (Torres, 2019). Se trata de una agenda fundamental para pensar la transformación social-ecológica. Otro aspecto muy relevante en esta agenda tiene que ver con el empleo doméstico, o empleo en casas particulares, trabajo ejercido casi en su totalidad por mujeres, en condiciones muchas veces precarias, sin cobertura social ni resguardos legales propios de otras actividades laborales. La formalización del empleo doméstico es un aspecto central en esta agenda, donde persisten elementos socioculturales que la mantienen rezagada.

Asimismo, en diferentes ámbitos sociales se han ido gestando modalidades de organización social y productiva, sea en forma de cooperativas o emprendimientos de la economía social. Es importante también incorporar una agenda para que esas modalidades puedan formalizarse en emprendimientos económicos, cuando ello sea posible, para crear nuevos espacios productivos que generen empleos de calidad y mayor escala productiva.

### El papel de la integración regional y subregional

Resulta pertinente preguntarse por qué insistir en una mirada “latinoamericana” sobre el desarrollo, dada la heterogeneidad de experiencias y las diferencias tanto en estructura económica y social como en historia previa. En América Latina coexisten países de ingresos medio-altos con otros de ingresos medios, bajos, e incluso algunos que se ubican entre los más pobres del mundo. Hay economías semiindustrializadas y otras con una estructura completamente primarizada. Algunas poseen esbozos de sistemas innovativos y otras nada que siquiera se les acerque. Ha habido diferentes abordajes macroeconómicos y resultados disímiles.

Todo ello es cierto y hace que sea difícil y hasta forzado hablar de América Latina como un todo. Pero hay al menos dos motivos para

insistir en una mirada latinoamericana sobre el desarrollo. El primero es la existencia de un “clima intelectual” y un “clima de negocios” común. Esto significa que la región ha tendido a conformar ámbitos de intercambio intelectual y de negocios donde se forman consensos y discursos integradores que pretenden, a veces con intenciones e intereses específicos, influir en los debates y la formación de las políticas públicas. En las discusiones públicas y semipúblicas es habitual hacer referencia a otras experiencias de la región, no siempre con la debida profundidad y muchas veces bajo la influencia de intereses específicos, particularmente de los ámbitos de las finanzas globales y los sectores corporativos.

En segundo lugar, una estrategia de desarrollo incluye decisivamente al mercado regional como espacio de expansión e integración. La ampliación de mercados es una herramienta central para ganar escala e introducir mejoras de productividad. Puede ser visto como un factor de atracción de inversiones transnacionales (como ocurrió en el caso de la industria automotriz del Mercosur), o bien como un espacio para construir capacidades productivas locales y regionales. Bajo este enfoque, la integración es un proyecto no solo político, sino eminentemente económico y social que, hasta el momento, no ha sido potenciado.

Los procesos de integración regional han tenido un fuerte impulso en las últimas dos décadas, comenzando con el Mercosur, de carácter comercial, y la Unasur, de mayor orientación política. Ambas experiencias han arrojado aspectos positivos y limitaciones, pero no han conseguido una mayor integración productiva. De hecho, esta integración fue una fuerte apuesta de la CEPAL en la década de 1960, orientada a profundizar la industrialización ampliando la escala del mercado y promoviendo mayores complementariedades. Sin embargo, los mismos problemas de economía política que limitaron la ampliación de la política industrial impusieron algunas trabas a estos procesos de integración (Bértola y Ocampo, 2013).

Es evidente que esas trabas continúan existiendo, pero la integración se presenta como la mejor opción para favorecer el desarrollo productivo con base en mercados más amplios e integrados. Esta integración es una base central para generar una gestión más estratégica de los recursos naturales y la conformación de clústeres regionales de producción de bienes de capitales y servicios asociados. La integración debe superar la etapa basada en uniones aduaneras y avanzar en procesos de integración productiva, donde los pasos dados han sido prácticamente nulos.

En esta línea, la integración regional requiere ampliar su institucionalidad, poniendo en marcha el Banco del Sur o un organismo similar, que tenga a su cargo la prospectiva de la integración regional y el financiamiento de los proyectos estratégicos.

## Principales desafíos

Retomando el esquema teórico-metodológico planteado en la introducción, dividimos los desafíos de la transformación productiva con una perspectiva social-ecológica en tres dimensiones:

- a) Eje tecnoproductivo
- b) Eje social
- c) Eje ecológico

El eje tecnoproductivo parte del enfoque de la CEPAL (2014), donde la eficiencia schumpeteriana apunta en tres direcciones:

1. El estímulo a la innovación tecnológica con eje particular en los sectores vinculados a la transformación ecológica.
2. Un desarrollo tecnológico que transforme la actividad primaria en clúster tecnológico, saliendo de la lógica extractivista. Esto apunta a los desafíos señalados en la actividad minera e hidrocarburiífera, pero también en otras actividades, como el turismo, donde, como se observa en el caso de República Dominicana, se torna necesaria la diversificación y promoción de prácticas sostenibles (Isa Contreras, 2018).
3. El desarrollo de la Industria 4.0 y de servicios basados en el conocimiento.

Por su parte, el eje ecológico puede basarse en tres tipos de iniciativas:

1. La remediación ambiental como vector de desarrollo tecnológico y productivo. Esto incluye fundamentalmente el desarrollo de soluciones tecnológicas locales para resolver daños existentes, así como su efectiva implementación.
2. La reconversión de prácticas productivas, materializadas a través de iniciativas de reconversión ecológica de la industria, es decir,

mediante nuevas tecnologías que permitan producir manufacturas reduciendo o eliminando daños ambientales.

3. Las energías renovables, fundamentalmente adaptando un modelo productivo que incorpore activamente el desarrollo de ingeniería y bienes de capital en la región.

Finalmente, el eje social puede ser sintetizado en tres tipos de enfoques:

1. Mejores sistemas de protección y bienestar social, garantizando pisos de ingresos, en particular para niños y adultos mayores, que avalen el derecho a la educación, alimentación y atención de la salud.
2. La igualdad de género, donde destacan iniciativas públicas tendientes a incorporar activamente a las mujeres en los sistemas productivos, en igualdad de condiciones materiales y culturales. En tal dirección aparecen iniciativas que integran la perspectiva de género en las políticas públicas y el desarrollo productivo (por ejemplo, en los programas del Sistema de Banca de Desarrollo de Costa Rica).
3. Economía del cuidado. Ello incluye tanto el desarrollo de mercados e instituciones como el financiamiento estatal de protección a niños, ancianos y personas con discapacidad (por ejemplo, la experiencia de Uruguay).

El Cuadro 16 presenta una apretada síntesis de ciertos desafíos para la transformación productiva en América Latina. La identificación de esos desafíos es un ejercicio complejo que requiere un calibrado análisis del perfil productivo de cada país, sus potencialidades, sus instituciones y capacidades a desarrollar. Este ejercicio ha compilado algunos de los desafíos planteados por los autores de los estudios nacionales sobre perfil productivo y, por lo tanto, tiene un valor más indicativo que exhaustivo.



**Cuadro 16. Algunos desafíos para la transformación de la matriz productiva en los países de América Latina**

País	Ejes, sectores y desafíos
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes de capital, ingeniería e “industrialización escandinava”.</li> <li>• Energías renovables.</li> <li>• Recuperación ambiental y proyectos estructurantes: el caso del Riachuelo.</li> <li>• <i>Upgrade</i> tecnológico en sectores manufactureros tradicionales.</li> <li>• Industria 4.0 y servicios basados en el conocimiento.</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes de capital y profundización tecnológica.</li> <li>• Agricultura sustentable y preservación ambiental.</li> <li>• Industria 4.0.</li> <li>• Recuperación de la inversión pública y del financiamiento del desarrollo (BNDES).</li> <li>• Crecimiento de las exportaciones industriales.</li> </ul>
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovechar el bono demográfico, que se extenderá al menos hasta 2050.</li> <li>• Inducir economías de escala externas o de aglomeración intensiva en industrias livianas.</li> <li>• Superar la institucionalidad informal rentista.</li> <li>• Generación de capacidades tecnológicas e incursión en nuevos sectores productivos (diversificación).</li> <li>• Evitar caer en la trampa del ingreso medio.</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación institucional.</li> <li>• Banca de desarrollo.</li> <li>• Fortalecimiento del Estado y régimen de rentas de los recursos naturales.</li> <li>• La estrategia industrial debe provenir de una reasignación de rentas. Lo óptimo puede ser el aprovechamiento de la extracción de recursos y la utilización de esas rentas para la promoción de otras industrias.</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atracción de IED intensiva en tecnología y servicios de logística en zonas especiales de industrialización, con énfasis en tecnologías que aporten insumos al rubro de las energías renovables y sostenibles.</li> <li>• Mejorar la infraestructura vial.</li> <li>• Propiciar actividades asociadas a la agroindustria que posibiliten el uso de materias primas agrícolas en procesos de industrialización, con base en la generación de encadenamientos productivos y valor agregado: cacao, miel de abeja, lácteos, café y otras.</li> <li>• Fortalecer las fuentes renovables de energía.</li> <li>• Ampliar la plataforma de servicios de logística y conectividad de apoyo al comercio.</li> <li>• Fortalecer las compras públicas que incentiven rubros ambiental y socialmente sustentables.</li> </ul>
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ponderar en mayor medida el mercado doméstico.</li> <li>• Repensar el papel del sector privado nacional.</li> <li>• Acelerar el despliegue de infraestructura TIC.</li> <li>• Ampliar el ámbito de decisiones de los niveles subnacionales.</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productividad: elemento de debilidad estructural del país, por la marcada heterogeneidad estructural entre sectores y con respecto a la frontera internacional.</li> <li>• Desconcentrar y promover una estructura económica productiva más equitativa.</li> <li>• Modificar la inserción internacional del país y sus implicaciones en la estructura productiva, en particular respecto de la IED y la apertura comercial. Elegir sectores.</li> </ul>

País	Ejes, sectores y desafíos
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transitar desde una matriz energética dependiente de combustibles fósiles a otra ambiental y socialmente sustentable.</li> <li>• Fortalecer mercados internos (balanza favorable al trabajo en la relación capital-trabajo).</li> <li>• Relación de intercambio con otros países que favorezca las capacidades científicas y tecnológicas nacionales.</li> <li>• Especialización productiva y generadora de empleos decentes.</li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componente basado en el crecimiento económico vinculado a las exportaciones. Sector agrícola no tradicional, turismo, forestal, TIC, manufactura ligera, textil y construcción, son los más viables en cuanto a la transformación de la matriz productiva a mediano plazo (alto crecimiento, productividad, generación de empleo y aprovechamiento de las capacidades de conocimientos e innovación del recurso humano actual).</li> <li>• Componente basado en el fomento del mercado interno. Medidas de estímulo, tributarias, crediticias y otras.</li> <li>• Acciones complementarias. Formación de capital humano, innovación y transferencia de tecnología.</li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agropecuario/café, alimentos básicos.</li> <li>• Forestal/productos para la industria de transformación, protección y derechos sobre plantas y biodiversidad.</li> <li>• Vivienda: más de un millón de déficit en vivienda, modelos de uso masivo de materiales y tecnologías adaptativos, incluyendo mecanismos innovadores de inclusión y participación financiera.</li> <li>• Turismo ecológico con inclusión horizontal de las comunidades y organizaciones territoriales.</li> <li>• Economía/servicios de cuidado, como protección económica y social a las familias.</li> </ul>
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atender las demandas por productos y servicios en los centros urbanos ante el aumento poblacional.</li> <li>• Adaptación de la fuerza laboral a la inteligencia artificial y la robotización.</li> <li>• Desafíos de las megaciudades y gentrificación.</li> </ul>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo y aprovechamiento del potencial forestal.</li> <li>• Promoción y agregación de valor a productos agrícolas no tradicionales con un enfoque de agroindustria sostenible.</li> <li>• Desarrollo y aprovechamiento del potencial turístico.</li> <li>• Mejorar condiciones de acceso a la tierra (resolviendo el problema de tenencia), mejorar la fuerza laboral (incrementando el nivel de escolaridad) y fortalecer el acceso al crédito en los diferentes sectores e industrias.</li> <li>• Promover centros tecnológicos que desarrollen proyectos que mejoren el desarrollo productivo del país.</li> </ul>
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plataforma logística: creación de industrias de alto valor agregado relacionadas con las actividades marítimas y portuarias.</li> <li>• Industria pesquera. Buena abundancia de peces en ambos océanos que permitirá desarrollar una industria pesquera orientada a procesar mariscos.</li> <li>• Producción y procesamiento de alimentos. Más de la mitad de los alimentos que se consumen en el país son importados.</li> <li>• Panamá como <i>hub</i> en Centroamérica.</li> </ul>

País	Ejes, sectores y desafíos
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de cadenas de valor agroindustriales inclusivas con prioridad en mandioca y azúcar. Es necesario mejorar la productividad de los pequeños productores.</li> <li>• Las cadenas de granos tienen gran potencial, especialmente en exportación de aceite, harina, almidón y otros derivados de trigo, soja y maíz.</li> <li>• La agricultura orgánica es otro campo que cuenta con capacidad de crecimiento.</li> <li>• Cadena foresto-industrial.</li> <li>• Es necesario mejorar la formación de recursos humanos.</li> <li>• La producción de servicios de calidad es un tema pendiente. Existen pocas iniciativas de servicios exportables en Paraguay, donde sobresalen algunos emprendimientos de venta de software.</li> <li>• El turismo es una actividad poco desarrollada en el país.</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover un <i>kit</i> de bienes por región, en función de sus potencialidades para generar exportaciones, producción de divisas, mayor valor agregado, empleo, mayor tecnología.</li> <li>• Articulación en el territorio y encadenamiento (clústeres).</li> <li>• Mayor retención del excedente. Reforma tributaria.</li> <li>• Promover, en el corto plazo, el circuito nacional de demanda e ingresos, conectando la administración de la demanda agregada con el crecimiento y las transformaciones estructurales.</li> <li>• Promover inversión pública con menores tasas de interés (un mercado de capitales en soles facilitaría el financiamiento de la inversión, dinamizando las tasas de corto, mediano y largo plazos que influyen en la inversión interna nacional (principalmente orientada a industria).</li> </ul>
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimular políticas de desarrollo productivo con énfasis en empleo, aprendizaje tecnológico y exportaciones.</li> <li>• Reforzar la capacidad de protección de los bosques y las cuencas hidrográficas.</li> <li>• Impulsar una nueva estrategia energética que eleve la prioridad de la sostenibilidad ambiental.</li> <li>• Desarrollar y poner en práctica nuevas políticas de desarrollo agropecuario, con énfasis en la pequeña producción y la gestión sostenible de los recursos.</li> <li>• Diversificar y promover prácticas sostenibles en el turismo.</li> <li>• Desarrollo del transporte; migración hacia medios de transporte energéticamente más eficientes y limpios.</li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificación de la matriz productiva con énfasis en los sectores capaces de generar conocimiento y tecnología, así como encadenamientos (con capacidad de difundirlos al resto del tejido productivo).</li> <li>• La diversificación de la estructura productiva es condición necesaria para reducir la pobreza e indigencia, y para alcanzar mejoras en el patrimonio medioambiental, la distribución del ingreso, el empleo de calidad y las remuneraciones de los trabajadores.</li> <li>• La estrategia productiva debe responder una pregunta (independientemente del tipo de sector productivo): ¿cómo agregar valor en la producción de bienes y servicios incrementando la productividad de forma sostenible en el tiempo?</li> </ul>

País	Ejes, sectores y desafíos
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización del potencial hidroeléctrico (actualmente no se aprovecha el 70 % del potencial).</li> <li>• Inversiones en cinco parques eólicos para aprovechar dicho potencial. También está subaprovechada la energía solar.</li> <li>• La restricción política es demasiado severa. El sistema impide participaciones plurales. Hay un gran enfrentamiento entre el empresariado y el Estado.</li> <li>• La gravedad de la crisis lleva al olvido del cuidado del ambiente.</li> <li>• Las sanciones impiden créditos y conducen a embargos.</li> <li>• Es necesario un cambio de régimen jurídico y político para favorecer la entrada de capitales.</li> <li>• Incentivos salariales y detener migración.</li> <li>• Ingresos por servicios ambientales en lugar de extractivismo en el Arco Minero del Orinoco.</li> <li>• Sustituir petróleo por gas natural. Es la séptima reserva mundial y la primera en el ámbito latinoamericano, con un 2.5 % de las reservas mundiales.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en los datos aportados por cada autor de este título.

Finalmente, se abre el desafío institucional acerca de cómo avanzar en la consecución de estos objetivos. A continuación, se presentan algunos aspectos centrales.

- **Financiamiento.** Los desafíos de la transformación productiva requieren direccionar recursos, priorizando los ejes señalados. Esto se puede lograr tanto a través del uso eficaz de las instituciones financieras estatales como del uso de programas de estímulo que utilicen a las instituciones privadas, o bien mediante algunas regulaciones. En América Latina existen experiencias de diferente tipo que han mostrado algunos avances considerables. El BNDES de Brasil ha sido un importante financiador de la actividad productiva y también ha implementado herramientas más específicas para mipymes (Cartão BNDES). El sistema de banca de desarrollo de Costa Rica procura aprovechar de manera efectiva las infraestructuras públicas y privadas para financiar actividades tendientes a profundizar el cambio de perfil productivo. En Colombia, iniciativas como la Banca de las Oportunidades apuntan a mejorar la inclusión financiera. En Argentina, las regulaciones bancarias permitieron aumentar la presencia del crédito a mipymes. En Chile se observó un uso eficiente del sistema de garantías, al igual que en el caso de Colombia con el Fondo Nacional de Garantías. Los nuevos desafíos tecnológicos en el ámbito de las finanzas abren la posibilidad de llegar con mejores servicios y a costos más económicos. Es un ámbito de aplicación de las tecnologías 4.0 que

- debe ser explorado para mejorar el acceso al financiamiento, en particular para las firmas de menor tamaño.
- **Compras gubernamentales.** Los países de la región pueden aprovechar las compras estatales para promover el desarrollo productivo. Las necesidades en los ámbitos de salud, educación, defensa y comunicaciones son espacios de alta relevancia donde concurren soluciones productivas y tecnológicas que generan aumentos en la producción y el empleo. Los países desarrollados utilizan estas capacidades y han creado numerosas empresas y soluciones tecnológicas a partir de estas demandas (Mazzucato, 2013). En América Latina han existido prejuicios y dificultades para avanzar sostenidamente en esta herramienta que tiene gran importancia en los objetivos antes mencionados.
  - **Innovación.** Tal como hemos señalado desde la introducción de este capítulo, la promoción de ambientes innovativos a partir de una mayor inversión en I+D es fundamental para la transformación productiva. Ello requiere políticas estatales muy activas, tanto en la conformación de infraestructuras para poder desarrollarla, como en financiamiento a investigadores y proyectos específicos. Muchos países de la región han avanzado en esta dirección. Chile ha creado recientemente un ministerio específico para el área y se ha cuestionado el hecho de que su fuerte presencia en el mercado mundial del cobre no tenga un correlato similar en materia de I+D para el sector. Colombia también ha implementado iniciativas de políticas públicas. En Bolivia, la explotación del litio ha llevado a formular acuerdos con una empresa alemana. En Argentina, la firma petrolera mixta YPF creó una empresa específica para el desarrollo tecnológico. Son ejemplos que deben multiplicarse y orientarse a soluciones en sectores que intervienen de manera decisiva en la transformación productiva.
  - **Regímenes de inversiones.** Prácticamente todos los países de la región han hecho de la atracción de inversiones, especialmente extranjeras, un eje de política económica y de transformación productiva. Se trata de un capítulo central. Algunas naciones han hecho hincapié en la legislación general y el trato igualitario al capital extranjero; otras, en las zonas francas o en la orientación intensiva a recursos naturales. Por su parte, los países de Centroamérica y el Caribe han procurado facilitar la inversión

en industrias maquiladoras. En casi todos los casos ha habido una carencia central dada por la falta de una mirada estratégica desde lo productivo, que oriente y busque complementariedades en la inversión. Es fundamental que los países tengan una orientación estratégica con objetivos claros y mensurables en materia de desarrollo productivo para la transformación, en la cual la atracción de la inversión también juegue un papel transformador, complementando espacios productivos de bajo o nulo desarrollo y generando saltos tecnológicos. Ello demanda una nueva visión en las agencias públicas, donde suele predominar una idea propagandística en materia de inversión externa, antes que un enfoque estratégico.

## Consideraciones finales

Como mencionábamos en apartados anteriores, son pocos los países que en las últimas décadas han logrado avanzar hacia el círculo virtuoso de la prosperidad y la diversificación económica con una reducción sustantiva de la pobreza y la desigualdad. Pese a avances notables en algunos países latinoamericanos, ninguno de ellos figura en esa lista. El desafío que se abre es múltiple porque, tras atravesar un ciclo positivo de términos de intercambio, no se han producido transformaciones significativas que hayan permitido acumular nuevas capacidades.

En el siglo XXI, el desarrollo económico resultará de una combinación entre viejos y nuevos desafíos. Entre los más tradicionales, están la creación de capacidades productivas y tecnológicas; el aprendizaje; la conformación de ambientes propicios para la innovación y la cooperación interempresarial, y el tránsito hacia una sociedad que utilice el conocimiento de manera más intensiva en sus funciones de producción. Entre los nuevos desafíos está la articulación de las diferentes actividades productivas, desde los recursos naturales, las manufacturas y los servicios, en clústeres que incorporen los retos de la digitalización, la inteligencia artificial y la automatización. Todo ello en el marco de nuevos pactos tecno-productivos atravesados por la industria ecológica responsable y un incipiente *Green New Deal*.

América Latina se muestra muy rezagada en esta agenda, pero también presenta grandes potencialidades para mejorar su perfil productivo

en un sendero transformador que incorpore las dimensiones social, ecológica y tecnológica, todo ello enmarcado en un objetivo centrado en la mejora del bienestar, la reducción de la pobreza, la impartición de una justicia distributiva y el cuidado del ambiente. No es menor destacar la marcada heterogeneidad estructural existente en la región, que conduce a establecer abordajes diferenciados para afrontar desafíos que son distintos según el país o subregión. Por lo tanto, no se trata de un fenómeno aplicable solamente a la región como un todo, sino también a lo que ocurre en el interior de los diferentes países.

El primer aspecto resaltado a lo largo de este capítulo es el vinculado a los recursos naturales, materia en la que la región destaca con un acervo importante. Allí los desafíos son múltiples, pero pueden ser resumidos, en lo sustancial, en trascender la lógica extractivista y superarla por otra donde los recursos sean transformados con un debido cuidado ambiental; técnicas de remediación y prevención de riesgos; agregación de valor, y conformación de clústeres tecnológicos en torno a los recursos, empleo y promoción de pequeños y medianos productores. Se trata de transformar el modelo extractivista en otro que sea sustentable, inclusivo y más asentado en el entramado productivo, tecnológico e innovador. Para ello, es necesario incorporar estrategias innovativas e invertir activamente en I+D, por lo que es crucial el papel del Estado mediante sus agencias, así como el de las universidades y centros tecnológicos. En segundo lugar, un modelo de este tipo requiere cadenas y redes de proveedores muy desarrolladas, con fuerte presencia de pymes. Esto abriría un capítulo específico de políticas públicas en la materia, que incluyera estrategias tanto de fomento al asociativismo y eficiencia colectiva como de financiamiento para la expansión y reconversión tecnológica. Finalmente, es necesario ajustar la regulación para limitar –y, en algunos casos, eliminar– prácticas que afectan al medio ambiente y a las comunidades locales.

El segundo aspecto pasa por las manufacturas, donde los desafíos son diferentes en función del modelo alcanzado. En el caso de algunas economías de Centroamérica, el Caribe y algunos eslabones productivos de México, el desafío es trascender la lógica de la maquila, que no se diferencia mucho de un modelo extractivista, solo que en este caso no se estaría aprovechando un recurso natural, sino la mano de obra barata. Es necesario avanzar en redes de proveedores locales y una curva de aprendizaje que sustituya el modelo ensamblador por un sistema

industrial denso, complejo y con mayor anclaje regional. Esto requiere fuertes inversiones en I+D y el despliegue de redes de proveedores locales, con gran presencia de pymes.

En el caso de las manufacturas de, por ejemplo, Brasil, Chile, Argentina y parte de México, el desafío consiste en profundizar los proyectos de I+D y el fomento de la innovación para generar nuevos eslabones de industrias intensivas en conocimiento, y complementarlas con servicios de esa misma característica. En tal dirección, es muy relevante la implementación de una nueva agenda de políticas industriales 4.0, atenta a los desafíos abiertos y que se desplegarán con mucha intensidad en la década de 2020 en el ámbito internacional. La región carece de experiencias concretas y de alcance representativo respecto de la agenda 4.0, la cual tiene un elevado peso en los países centrales y en la que la región parece condenada, si no se altera esa inercia, a ser un mero observador y adaptador pasivo de innovaciones.

Un tercer aspecto es la convergencia entre la agenda social y el mundo de la producción y el empleo. La economía del cuidado, la incorporación del enfoque de género en la economía, así como la ampliación de la economía social y solidaria, y una mayor promoción de la agricultura social y ambientalmente responsable tendrían que ser aristas relevantes en la estrategia de transformación social-ecológica. Esto demanda una nueva agenda de políticas públicas, que incluye una legislación acorde respecto a las relaciones laborales en las empresas privadas y, más ampliamente, en la vida social, a modo de realizar un reparto más equitativo de las tareas de cuidado y de la participación de la mujer en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Como hemos podido mostrar, la heterogeneidad estructural, las condiciones sociohistóricas y la naturaleza de las políticas implementadas llevan a la necesidad de plantear respuestas específicas, pero a la vez sistémicamente integradas. En tal sentido, es fundamental el papel del Estado para aportar respuestas que tomen distancia del enfoque neoliberal, que propone una respuesta exclusivamente proveniente de las actuales condiciones y actores del mercado. También habría que guardar distancia de esquemas que apunten exclusivamente a una lógica productivista. Las experiencias analizadas indican que este camino no ha sido sencillo de encontrar, incluso en los países que eligieron gobiernos que buscaron un camino alternativo al neoliberalismo.



Hemos también destacado el papel histórico de la integración regional como proyecto para amplificar y proyectar el desarrollo de los mercados internos, generar complementariedades, reducir brechas de los países más pobres y crear plataformas exportadoras con mayor contenido tecnológico. Se trata de una pretensión que sigue vigente como desafío, pese a que lamentablemente no ocupe un espacio relevante en las agendas políticas de los países.

En definitiva, la región mantiene déficits históricos junto a los que se añaden otros de reciente aparición. Algunas lecciones se pueden extraer de los intentos e iniciativas que se han observado a lo largo y ancho de la región. Estas experiencias permiten enriquecer el conocimiento de sus potencialidades y limitaciones. Ahora, se vuelve prioritario renovar la agenda de transformación con miras a lograr el ansiado y postergado bienestar social junto al acuciante reto de proteger los ecosistemas que hacen posible la vida en todas sus expresiones.

## Referencias

- Amsden, Alice (2001). *The rise of “The Rest”: Challenges to West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press. Nueva York.
- Arce, Lucas y Gustavo Rojas (2019). “Perfil económico-productivo de Paraguay” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Asunción.
- Banco Mundial (2018a). *World Development Indicators*. Disponible en [https://www.bcg.com/publications/2015/engineered\\_products\\_project\\_business\\_industry\\_4\\_future\\_productivity\\_growth\\_manufacturing\\_industries.aspx#chapter2](https://www.bcg.com/publications/2015/engineered_products_project_business_industry_4_future_productivity_growth_manufacturing_industries.aspx#chapter2)
- BCG – The Boston Consulting Group (2015). *Industry 4.0: The Future of Productivity and Growth in Manufacturing*.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BP (2016). *BP Statistical Review of World Energy 2019*. Disponible en <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf> Fecha de consulta: 1 de julio de 2019.
- Cajar González, Rubiel (2016). “Diversificación de la matriz productiva de Panamá. Alternativas para reducir la dependencia de los precios volátiles de las materias primas y los altos niveles de pobreza y desigualdad”. FES. *Análisis Núm. 10*. Panamá.
- Calderón Cedillos, Christian (2016). “Transformación de la matriz productiva y proyectos de desarrollo en la Guatemala del siglo XXI (1995-2015). Una lectura de economía política”. FES. *Análisis Núm. 7*. Guatemala.
- Cálix, Álvaro (2016). “Los enfoques de desarrollo en América Latina. Hacia una transformación social-ecológica”. FES. *Análisis Núm. 1*. Ciudad de México.
- (2017). “Cambio político en América Latina: restricciones y posibilidades para la transformación social-ecológica”, en Ventura-Días, Vivianne; Klaus Bodemer; Roberto Kreimerman y Álvaro Cálix. *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica*. Friedrich Ebert Stiftung. Proyecto FES Transformación. Ciudad de México.

- Cardozo, Ciro F. y Héctor Pérez Brignoli (1979). *Historia económica de América Latina. Sistemas agrarios y sistema colonial*. Editorial Crítica. Barcelona.
- Caria, Sara (2019). “Perfil económico-productivo nacional de Ecuador” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Quito.
- Castillo, Mario; Nicolás Gligo, y Sebastián Rovira (2017). “La política industrial 4.0 en América Latina”, en Cimoli, Mario; Mario Castillo, Gabriel Porcile y Giovanni Stumpo (ed.). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. CEPAL Naciones Unidas-Deutsche Zusammenarbeit. Santiago de Chile.
- CEPAL (2016). *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL. Ciudad de México.
- (2014a). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile.
- (2014b). *La economía del cambio climático en la Argentina. Primera aproximación*. Documentos de Proyecto, CEPAL. Santiago de Chile.
- Chang, Ha-Joon (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. Macmillan. Londres y Basingstoke.
- (2010). “Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?”, en *Discussion Paper 210/1*. Turkish Economic Association. Disponible en <https://core.ac.uk/reader/6245341> Fecha de consulta: 29 de junio de 2019.
- Cimoli, Mario (2018). *Políticas industriales 4.0*. CEPAL, Naciones Unidas, 4 de septiembre.
- Coreas, Vinicio y Melissa Salgado (2019). “Perfil económico-productivo de El Salvador” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). San Salvador.
- De Echave, José (2019). “Los sectores extractivos en una propuesta de transformación social y ecológica” (versión preliminar). Proyecto FES Transformación. Ciudad de México.
- FES-Transformación (2019). *Sinopsis: Esto no da para más. Hacia la transformación social-ecológica en América Latina*. Primera edición. Ciudad de México.
- Ford, Martin (2015). *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*. Perseus Books Group. Nueva York.

- González, Jorge Iván (2018). “Perfil económico-productivo de Colombia” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Bogotá.
- INDEC (2014). “Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo. Tercer trimestre de 2013”. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Buenos Aires.
- Isa Contreras, Pável (2019). “Perfil económico-productivo de la República Dominicana” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Santo Domingo.
- Kreimerman, Roberto (2017). *Contexto económico en América Latina. Perspectivas y tendencias para la transformación social-ecológica*. FES Transformación. Ciudad de México.
- Kulfas, Matías (2019). “Perfil económico-productivo de Argentina” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Buenos Aires.
- Kulfas, Matías y Guido Zack (2018). *Pensar la economía argentina. Por una macroeconomía compatible con el desarrollo*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén (2015). “Estilos de desarrollo, heterogeneidad estructural y cambio climático en América Latina”, CEPAL-Unión Europea, Documento de Proyecto. Santiago de Chile.
- Maddison Project Database (2018). Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong y Jan Luiten van Zanden (2018), “Rebasing ‘Maddison’: New Income Comparisons and the Shape of Long-Run Economic Development”, *Maddison Project Working paper 10*. Disponible en: [https://www.rug.nl/ggdc/html\\_publications/memorandum/gd174.pdf](https://www.rug.nl/ggdc/html_publications/memorandum/gd174.pdf) Fecha de consulta: 12 de mayo de 2019.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press. Londres.
- Murillo Orozco, Luis Gustavo (2019). “Perfil económico-productivo de Nicaragua” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Managua.
- Ocampo, J. Antonio (2011). “Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva”, en *Revista CEPAL* 104, agosto 2011, pp. 7-35. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36770/LCMEXL1145s\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36770/LCMEXL1145s_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Fecha de consulta: 15 de junio de 2019.
- Petersen, Javiera e Ignacio Silva (2019). “Perfil económico-productivo de Chile” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Santiago de Chile.

- Rodríguez Salcedo, Luis Ángel (2019). “Perfil económico-productivo del Perú” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Lima.
- Ros, Jaime (2014). *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿Por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?* CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36770> Fecha de consulta: 12 de julio de 2019.
- Ruiz Durán, Clemente (2019). “Perfil económico-productivo de México” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Ciudad de México.
- Schmidtke, Tobías; Henriette Koch y Verónica Camarero García (2018). *Los sectores económicos en América Latina y su participación en los perfiles exportadores*. FES Transformación. Ciudad de México.
- Schteingart, Daniel (2014). “Estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo: hacia una tipología de senderos nacionales”, tesis de maestría en Sociología Económica, Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Buenos Aires.
- Schwab, Klaus (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum. Ginebra, Suiza.
- Singh, Ajit (1995). “Asia y América Latina comparados: divergencias económicas en los años ‘80”, en *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 34, No. 136 (enero-marzo, 1995), pp. 513-532. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Argentina.
- Suazo, Javier (2019). “Perfil económico-productivo de Honduras”. FES Centro América (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Tegucigalpa.
- Sutherland, Manuel (2019). “Perfil económico-productivo de Venezuela” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Caracas.
- Torres, Sebastián (2019). “Perfil económico-productivo de Uruguay” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Montevideo.
- UNIDO (2011). *UNIDO Green Industry Initiative for Sustainable Industrial Development*, UNIDO. Viena.
- Villarroel Böhrst, Sergio G. (2019). “Perfil económico-productivo de Bolivia” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). La Paz.

Young, Carlos Eduardo (2011). “Transición hacia un modelo económico ‘verde’ e inclusivo”, en Infante, Ricardo (editor): *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, CEPAL. Santiago de Chile.

## CAPÍTULO II

# Costa Rica

---

ÁLVARO MARTÍN PARADA GÓMEZ  
SHIRLEY BENAVIDES VINDAS  
RAFAEL ARIAS RAMÍREZ





## Introducción

Al igual que los otros países de la región, Costa Rica enfrenta retos importantes para su desarrollo en varios niveles: económico, social, ambiental, cultural, institucional y político. Es menester generar propuestas que posibiliten superar las barreras y alcanzar mayor bienestar para las poblaciones actuales y futuras, respetando siempre los recursos naturales. La economía costarricense ha experimentado una transformación en la estructura productiva a lo largo del tiempo. Los modelos de desarrollo definidos y aplicados muestran similitudes y diferencias con otros implementados en América Latina. El modelo agroexportador basado en el monocultivo del café y el banano integró a Costa Rica al mercado internacional. Una vez agotado, se abordó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que fracasó producto de causas

internas y externas, abriendo el espacio para un modelo de producción de exportación no tradicional hacia terceros mercados. Esta trayectoria es analizada con el propósito de explicar las bases del desarrollo nacional.

Al analizar las políticas macroeconómicas y productivas propulsoras del desarrollo costarricense se evidencia un énfasis en la estabilización como preámbulo para la consecución del crecimiento económico. Asimismo, el Estado ha intervenido a través de la planificación, utilizando los planes nacionales de desarrollo como instrumentos clarificadores en la orientación del país.

La desigualdad en el sistema económico es uno de los principales problemas que se deben superar con el propósito de encontrar la ruta hacia el desarrollo y el bienestar de la sociedad. En el caso costarricense, es fundamental mejorar la institucionalidad pública y privada en este proceso de transformación social-económico con sustentabilidad. El sistema económico y la sociedad requieren continuar en el esfuerzo de erradicar las brechas existentes, con el propósito de mejorar sustancialmente las condiciones para el desarrollo.

La construcción de una sociedad más justa, inclusiva y respetuosa de los derechos humanos es un reto a enfrentar. Aunado a esto, la consecución de un crecimiento económico que integre la sostenibilidad ambiental es imperante para heredar a las generaciones futuras el mejor estado de bienestar posible. Por lo anterior, el Proyecto de la FES Transformación Social-Ecológica en América Latina (FES Transformación) promueve un debate crítico acerca de la situación actual y opciones alternativas de cambio de la matriz productiva de cada país de la región. El propósito de esta investigación es analizar el perfil económico productivo de Costa Rica, con objeto de identificar los principales desafíos nacionales como una base mínima comparativa regional que facilite la comprensión de las tendencias, obstáculos y retos existentes en América Latina, incluyendo América Central.

Dentro de ese marco, la presente investigación se suma al debate reflexivo y propositivo acerca de la situación actual y las propuestas de transformación de la matriz productiva en la región, buscando mejorar el perfil productivo a través de sinergias que posibiliten la inclusión social y la sustentabilidad ambiental.

## Historia económica de Costa Rica

### Patrón agroexportador y Estado liberal

Para la década de 1840, el Estado liberal se había consolidado y un proceso de modernización económica había despegado con la producción de café y su vínculo con el mercado mundial. El proceso de acumulación de capital basado en la actividad cafetalera fue decididamente impulsado desde el Estado y por la clase política de la época, que, a su vez, ostentaba el poder económico (oligarquía cafetalera). De tal manera, el país se insertó en la economía mundial a través de un patrón de desarrollo que se inscribe dentro del concepto de ventajas comparativas ricardianas, a partir del cual una nación se especializa en una serie de actividades del sector primario exportador. En un primer momento, esto ocurrió por medio del desarrollo y consolidación de la producción de café y, hacia finales del siglo XIX, con la producción de banano, controlada por empresas de capital multinacional. Esto respondió a los ideales de modernización de una clase política educada (oligarquía cafetalera) que no solo controlaba la dinámica del modelo económico, sino también las funciones del Estado liberal.

Fue así como en 1843 se creó la Sociedad Económica Itinerante, cuyo objetivo era promover la construcción de infraestructura para la expansión de la producción de café, y el desarrollo de una serie de actividades comerciales y de logística de transportes asociadas con dicha producción. Un elemento importante a resaltar es la promoción y estímulo de la pequeña y mediana producción de café en buena parte del Valle Central, que contribuyó con el desarrollo económico del país y con una estructura productiva caracterizada por una mejor distribución de la propiedad agrícola. Esta característica positiva del desarrollo económico se vio complementada por importantes cambios políticos, económicos y sociales, expresados en la nueva Constitución Política de 1871 (Arias, 2004).

A pesar de los avances del Estado Liberal, los intereses particulares de la oligarquía cafetalera que lo lideraba, en asociación con los intereses transnacionales del sector agroexportador, se convertían en obstáculos para garantizar la participación de otros sectores en la vida política y económica del país. Las crecientes contradicciones del modelo primario exportador; la monopolización de poder político por parte de la

oligarquía cafetalera, y los intereses del capital multinacional (representados por el capital financiero inglés y las compañías bananeras) pronto empezaron a generar descontento social y el cuestionamiento, por parte de sectores emergentes, del control político y económico de la clase política, que no solo controlaba las estructuras hegemónicas del Estado, sino también las principales actividades económicas.

Cuando las exportaciones y el crecimiento económico cayeron durante la Gran Depresión de 1929 y años subsiguientes, la economía costarricense fue sacudida fuertemente por el *shock* externo en los precios y la demanda por sus bienes exportados. Como resultado, nuevos grupos sociales y económicos demandaron participar en las estructuras de decisión del Estado y en la implementación de una serie de reformas económicas, políticas y sociales.

Lo anterior sentó las bases para las transformaciones políticas y sociales de la década de 1940, que se condensaron en la Revolución del 48, y condujeron a la constituyente de 1949 y a la consolidación del Estado Social de Derecho y de nuevos grupos emergentes que reconfiguraron las estructuras hegemónicas del poder. El nuevo modelo político se hizo acompañar de un nuevo modelo económico que representó los intereses de los grupos emergentes (pequeña burguesía industrial y comercial, pequeños y medianos productores agrícolas, sectores medios e intelectuales).

### Patrón de industrialización por sustitución de importaciones y Estado de bienestar en el período 1950-1980

El nuevo modelo político se hizo acompañar de un nuevo patrón de desarrollo económico. Este representó los intereses de los grupos económicos emergentes en la década de 1940, que se consolidaron en la década de 1950 a partir de una serie de reformas económicas, sociales e institucionales.

Fue así como se implementaron las condiciones para un proceso de modernización económica sobre la base del modelo ISI, impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esto se vio reflejado en la provisión de infraestructura, la diversificación del aparato productivo, la nacionalización bancaria, la Ley de Fomento Industrial, la incorporación del país a los tratados de integración económica regional y la creación de una serie de instituciones, con la misión de mejorar las

condiciones para el desarrollo del sector industrial y de las actividades económicas dirigidas al mercado interno y regional.

De acuerdo con Arias y Muñoz (2007:16), “...con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) la economía costarricense creció sostenidamente entre 1950 y 1980, lo cual evidencia un éxito importante del modelo de desarrollo impulsado a partir de la modernización e industrialización del país”. Así se puede apreciar en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. PIB, población y PIB per cápita, 1950-1985  
(precios constantes de 1966)**

Período	PIB	Población	PIB per cápita
1950-54	8.9	3.5	5.1
1954-61	3.0	3.9	-0.8
1961-74	6.9	3.1	3.7
1974-79	5.5	2.6	2.8
1980-85	0.3	2.7	-2.3

Fuente: González-Vega y Céspedes (1993, 29).

A la par del comportamiento positivo de las tasas de crecimiento económico, las tasas de empleo crecieron y también mejoraron los niveles de ingresos en todos los estratos de la sociedad. Es de esta forma como la proporción de la población viviendo en pobreza disminuyó de 50% en 1961 a 22% para finales de la década de 1970 (Clark 2001). De igual manera, entre 1950 y 1980 la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, bajó del 0.50 al 0.49. Esta variación no es significativa en términos de cambio en la concentración de la riqueza; es decir, en este período prácticamente se mantuvo el nivel de distribución del ingreso generado.<sup>1</sup> Con todo lo anterior, podemos argumentar que el modelo ISI en Costa Rica tuvo niveles de intensidad y de considerable éxito, en términos de las tasas de crecimiento promedio

1. El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad del ingreso, llamada así por el nombre del estadístico italiano que la inventó. Los valores posibles fluctúan en un rango de 0 a 1. 0 significa una igualdad perfecta (todos los individuos tienen el mismo ingreso), mientras 1 significa desigualdad completa (todo el ingreso se concentra en un solo individuo y los demás no reciben ninguno).

y en el mejoramiento de los indicadores de desarrollo social y consolidación del Estado Social de Derecho, lo cual se explica de forma amplia en el siguiente apartado.

La política económica se vio complementada por políticas y programas sociales diseñados para mejorar el poder de compra de los consumidores y para ampliar el consumo de bienes y servicios domésticos. Valverde y Trejos (1995) han argumentado que la inversión pública en servicios sociales durante el desarrollo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones funcionó como una especie de “salario social”, que no solo contribuyó con el aumento en el bienestar social de amplios segmentos de la población, sino que también lo hizo con la ampliación del consumo y el dinamismo del mercado interno. De tal manera, el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida fueron concebidos como dos elementos complementarios que contribuirían con un Estado más democrático y plural, capaz de representar los intereses de diferentes grupos sociales.

El papel creciente del Estado costarricense en el período 1950-1980, y su compromiso con el desarrollo de programas sociales, es evidente en los datos correspondientes al gasto público social. Así se tiene que el gasto público social creció significativamente, pasando de 8.6% respecto al PIB en 1950 a 23.6% en 1980 (Estado de la Nación, 1999).

Durante ese mismo período, las instituciones democráticas fueron fortalecidas al tiempo que se crearon nuevas instituciones de índole social para responder a las necesidades de la población. El Estado mantuvo su compromiso en procura de mejorar las condiciones de vida de la población, mediante el manejo de un consenso amplio alrededor del proyecto político del círculo virtuoso del crecimiento económico con equidad social.

Hacia finales de los 1970, el Estado de bienestar costarricense y el modelo ISI habían desarrollado una serie de contradicciones inherentes que amenazaban el crecimiento económico, la estabilidad política y el mejoramiento del bienestar de la población. Estas contradicciones estuvieron conectadas con varios factores: la crisis del modelo de desarrollo keynesiano-fordista, las condiciones adversas en la economía internacional, la crisis de la deuda externa, la crisis fiscal del país y la excesiva burocratización y centralización de la toma de decisiones.

Las desigualdades entre los estratos sociales, las áreas urbanas y rurales, y las diferentes regiones del país fueron exacerbadas por la cen-

tralización del proceso de toma de decisiones y la concentración de la infraestructura económica y social en los principales centros urbanos en la región Central del país. El punto más crítico de la crisis del estilo de desarrollo se ubicó en los primeros años de la década de 1980, cuando la inflación alcanzó sus niveles más altos, mientras los salarios y el ingreso per cápita alcanzaron los más bajos, acompañados por tasas de desempleo considerablemente altas.

### *El círculo virtuoso: crecimiento económico con desarrollo social*

El crecimiento económico fue uno de los objetivos del Estado costarricense entre 1950 y 1980. El otro fue el mejoramiento de los estándares de vida de los ciudadanos. El consenso general era que el progreso económico y el desarrollo social se complementaban y retroalimentaban. Para esto, el gobierno de Costa Rica impulsó una serie de reformas y arreglos institucionales, con el propósito consolidar el círculo virtuoso entre el patrón de desarrollo económico y el desarrollo humano, así definido en la Constitución de 1949.

El mejor ejemplo de la complementariedad de las políticas económicas y sociales durante el período, llamado Segunda República, fue el impacto que el nuevo modelo económico de modernización de la economía tuvo sobre el empleo y los ingresos salariales de una creciente fuerza laboral, especialmente en el sector industrial. Estas políticas estuvieron enmarcadas dentro del modelo ISI y bajo la influencia del pensamiento keynesiano de la época, en el cual el Estado jugó un papel central en regular la economía, invertir en actividades económicas y promover los sectores productivos. El gasto público tuvo un efecto multiplicador sobre la economía, particularmente en lo que respecta a las inversiones en infraestructura y desarrollo de los sectores industrial y de servicios (Arias, 2004).

### *La industrialización por sustitución de importaciones: reconversión productiva y diversificación del sector externo de la economía*

Lo que marca la consolidación del modelo ISI en Costa Rica es la Ley de Protección y Desarrollo Industrial de septiembre de 1959. A partir de la promulgación de dicha ley, el país experimentó una entrada mayor de capitales destinados a la inversión en nuevas actividades industriales,

con potencial de crecimiento y con el incentivo de la protección arancelaria. Asimismo, en julio de 1963 se promulgó la Ley del Convenio de Incentivos Fiscales del Sector Industrial, donde se estableció que se acogerían al régimen de incentivos aquellas empresas cuyas plantas industriales utilizaran procesos de fabricación modernos y eficientes en la transformación de materias primas y productos semielaborados. Lo mismo se aplicaría a las que satisficieran necesidades básicas, se articularan con otras actividades productivas y sustituyeran artículos importados.

El otro aspecto que resultó determinante en el desarrollo del modelo ISI fue la decisión del país de ingresar al Mercado Común Centroamericano (MCCA), en el mes de junio de 1962, convencido de que este era el medio más importante para el desarrollo de su industria naciente. De esta forma, se esperaba obtener las siguientes ventajas:

1. Mayores oportunidades de inversión, ya que la ampliación del mercado aumentaría las posibilidades para las empresas.
2. Mayor independencia y diversificación de las exportaciones, porque el comercio intrarregional permitiría disminuir la importancia relativa de otros mercados y la vulnerabilidad externa ante fluctuaciones en los precios.

Los datos del comercio exterior de Costa Rica muestran un importante crecimiento a partir de la entrada en el MCCA, tanto en volumen de importaciones como de exportaciones. El desarrollo del sector industrial permitió que las economías de la región diversificaran su estructura productiva, hasta entonces basada en la producción y exportación de bienes primarios. El comercio intrarregional se convirtió así en eje dinamizador del crecimiento para todos los países. En el caso particular de Costa Rica, las políticas de promoción industrial colocaron al país en una posición favorable en la producción y exportación de manufacturas al MCCA, en actividades como fertilizantes, alimentos y bebidas, electrodomésticos e industria liviana (actividades típicas de la llamada “etapa fácil” de la ISI).

Un aspecto por resaltar es el cambio que se produjo en la estructura productiva y en la importancia relativa de los sectores productivos. Con la entrada en vigor de las leyes y decretos de promoción del sector industrial y del ingreso al MCCA, el país experimentó un período de crecimiento prolongado. De igual forma, la crisis de los precios de los



bienes primarios, hacia finales de la década de 1960, haría aún más necesario el desarrollo del mercado interno y regional para el intercambio de bienes y servicios, lo cual impactaría positivamente los niveles de actividad económica, la generación de empleos y la entrada de divisas. De 1960 a 1980, las exportaciones del sector industrial de Costa Rica pasaron a representar un tercio del total de las exportaciones, con un crecimiento anual del 9%, muy por encima del 4% del sector agropecuario. Esas exportaciones de bienes manufacturados estaban destinadas, en su mayoría, al MCCA.

**Cuadro 2. Promedio anual de la variación porcentual en la producción por sector (precios constantes de 1966), 1957-1985**

Sector	1957-63	1963-74	1974-79	1979-85	1957-85
Agricultura	4.6	5.5	2.5	1.6	3.9
Industria	4.7	10.8	6.5	0.4	6.4
Construcción	6.3	6.8	10.9	-4.8	4.8
Electricidad y agua	6.5	12.3	6.6	8.1	8.9
Comercio	3.9	6.2	5.9	-1.8	3.9
Finanzas	6.9	9.0	8.1	2.5	7.0
Bienes raíces	4.2	3.9	3.5	1.6	3.4
Gobierno general	2.7	6.3	4.6	0.4	3.9
Otros servicios	6.4	5.5	3.3	0.1	4.1
PIB Total	4.5	7.0	5.5	0.4	4.8

Fuente: González-Vega y Céspedes (1993, 32).

### *Limitaciones estructurales del sector industrial durante el modelo ISI*

Las políticas industriales para promover el modelo ISI tuvieron un impacto positivo sobre la estructura productiva del país. Sin embargo, no fue posible superar las limitaciones estructurales de un desarrollo dual, con actividades productivas dinámicas coexistiendo con otras muy rezagadas en términos de productividad y competitividad. Los altos niveles de proteccionismo arancelario, y el sesgo antiexportador, impondrían restricciones al crecimiento basado en un sector industrial muy especializado en la producción de bienes de consumo, con escaso valor agregado y

casi nulo componente tecnológico. Esto también inhibió la competencia, y el sector industrial se acostumbró a producir para un mercado cautivo, lo que limitó su inserción en los mercados internacionales (terceros mercados) más competitivos.

Para mediados de la década de 1970, la crisis de los precios del petróleo (*the oil shock*), aunada a la crisis de la deuda externa, los problemas políticos en la región y los desequilibrios macroeconómicos, hizo que el modelo ISI y el MCCA entraran en una profunda crisis. En este contexto de crisis y agotamiento del modelo, se empezó a generar una serie de presiones por parte de diferentes sectores de la sociedad, para transitar hacia una nueva estrategia de desarrollo hacia afuera, sobre la base del impulso al sector exportador y la atracción de inversión extranjera directa.

Para inicios de la década de 1980, la situación económica del país era insostenible. En 1982, el gobierno reestableció relaciones con el Fondo Monetario Internacional y se firmó la primera carta de intenciones para la implementación de políticas de estabilización macroeconómica. Así también, se renegociaron empréstitos con el Banco Mundial y se acogieron los Programas de Ajuste Estructural, con el propósito de iniciar un proceso de reactivación de la economía, esta vez sobre la base de una estrategia de promoción de exportaciones. El impulso de dicha estrategia quedó establecido en la Ley de Fomento a las Exportaciones de 1983, en la cual se otorgó una serie de incentivos fiscales y monetarios, y regímenes especiales de producción, con el propósito de atraer inversión extranjera directa, incentivar la inserción de la producción en los mercados internacionales y diversificar la producción exportable.

### Patrón de promoción de exportaciones

Entre 1979 y 1982, Costa Rica se vio envuelta en una severa crisis económica, situación que originó no solo un deterioro en las variables macroeconómicas, sino también en las condiciones sociales del país. Como respuesta a la crisis, el nuevo modelo de desarrollo promovió una serie de reformas económicas con el propósito de reducir los niveles de intervención del Estado en la economía y de estimular al sector externo a través de una estrategia de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera directa.

Estas reformas fueron vehementemente promovidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), en la forma de políticas macroeconómicas de estabilización y reactivación del crecimiento. Estas políticas se denominaron de ajuste estructural, y en la década de 1990 asumieron una connotación mayor, a partir de lo que se conoce como políticas de segunda y tercera generación incluidas en el llamado Consenso de Washington.

El elemento medular de estas reformas consistió en reducir el gasto público y reorientar la asignación de ingresos desde los sectores no transables hacia los sectores transables de la economía. Para ello, se recomendó implementar y ejecutar políticas de liberalización, desregulación y privatización. Fue en este marco que tomaron fuerza las políticas para reducir la demanda agregada interna y liberar recursos para financiar la promoción de las exportaciones, la cual se convirtió en el eje de crecimiento del nuevo patrón de desarrollo.

Con la estrategia de promoción de exportaciones, la política productiva se dirigió a consolidar un marco jurídico-institucional que sentara las condiciones para el desarrollo del sector exportador, a través de una serie de incentivos fiscales y monetarios; el establecimiento de regímenes especiales para el desarrollo de las exportaciones, y la atracción de inversión extranjera directa, vinculada a actividades productivas de alta rentabilidad. Estas condiciones pronto se vieron reflejadas en un gran dinamismo de las exportaciones y en una diversificación de los bienes exportados y de los mercados de exportación.

De acuerdo con el análisis de varios autores, el ajuste estructural en Costa Rica siguió un enfoque heterodoxo, el cual permitió combinar políticas fiscales y monetarias restrictivas con políticas de ingresos y de empleo con efectos compensatorios. Por ejemplo, Haggard y Kaufman (1995) y Arias (2004) argumentan que las reformas neoliberales impulsadas en el país fueron más graduales y balanceadas que las implementadas en la mayoría de los países de América Latina. En contraste con las políticas de *shock* adoptadas en la región, Costa Rica implementó un manejo heterodoxo de la política económica con una reducción gradual y selectiva de las tarifas aduaneras y de control de precios y salarios, a la par de una política de tipo de cambio cautelosa. Lo mismo sucedió con los procesos de liberalización, desregulación y privatización, que no fueron tan acelerados ni profundos como en otros países de la región.

En la misma dirección, Guendel y Rivera (1998) mencionan que lo que ha hecho a Costa Rica un caso especial ha sido la habilidad del gobierno de incorporar las demandas de sus ciudadanos en el marco de los acuerdos con el FMI y el BM. Estas demandas incluyeron la facilidad para tener acceso a los servicios públicos (electricidad, agua, transporte) y la protección de los programas sociales en salud, educación, nutrición, asistencia social y vivienda. Este estilo de negociación, junto con una serie de pactos políticos llevados a cabo con distintos grupos económicos y sociales, le permitió al Estado mantener su papel de mediador en los conflictos sociales (Trejos y Valverde, 1993).

Aunque el ajuste económico impuso costos sociales altos durante las pasadas cuatro décadas, estos no han tenido las dimensiones experimentadas en otros países de la región. Después de una caída dramática entre 1979 y 1982, los niveles de actividad económica se recuperaron y el índice del salario real mínimo se incrementó. Asimismo, la esperanza de vida, la tasa de mortalidad infantil y otros indicadores demográficos continuaron mejorando.

La distribución del ingreso mejoró en 1990 en comparación con 1980. Entre 1980 y 1990, el coeficiente Gini para Costa Rica disminuyó de 0.493 a 0.361. Sin embargo, este coeficiente volvió a crecer en 2000 (0.412), lo que significó un aumento en la desigualdad. Sauma (2002) atribuye en parte el incremento en la desigualdad del ingreso en el período entre 1990 y 2000 al tipo de crecimiento económico experimentado por el país durante esta década.

El argumento es que, con el fin de promover el crecimiento basado en la promoción de exportaciones, el Estado ha dirigido una gran cantidad de recursos hacia el sector exportador, dejando relegados a otros sectores de la economía, sobre todo los que producen para el mercado interno. Esta situación ha generado asimetrías importantes en términos del crecimiento desigual de los sectores productivos, lo cual ha conducido a una alta concentración del crecimiento económico de un sector exportador con vínculos intersectoriales muy débiles en el interior de la economía.

Costa Rica ha impulsado la atracción de la inversión extranjera directa basándose en los regímenes preferenciales con ventajas a la inversión jurídicamente garantizadas en la Ley de Funcionamiento de Zonas Francas (Ley No. 7210, 1990) y la Ley de Perfeccionamiento Activo (Ley No. 7557, en sus artículos 163 y 166). Según Parada, estos regímenes

contribuyeron a la generación de empleo, inversión, producción y divisas a través de la exportación de bienes. No obstante, en el caso de la industria textil se recibieron exenciones a la exportación e importación de materias primas, así como el no pago de renta, que no lograron ampliar la base productiva desde el punto de vista de la generación de valor agregado (Parada, 2011).

Los beneficios otorgados a la inversión extranjera directa son cuestionables por cuanto Costa Rica históricamente ha enfrentado déficits fiscales cercanos al 3.5% del PIB; incluso, en la segunda década del siglo XXI ha avanzado hasta el 6%; es decir, se requieren ingresos fiscales para sanear las finanzas públicas. Se argumenta que la sociedad contribuye poco. Por ejemplo, en 2018 las autoridades hacendarias indicaron que “La carga tributaria se mantiene en 13.4%, misma cifra de 2016...” (Fallas, 2018). Por lo tanto, persiste una carga tributaria relativamente baja, dada una carga tributaria mundial del 40% en 2018, según el Banco Mundial (Ramalho y Packman, 2018). Es contradictorio mantener exoneraciones fiscales a las Zonas Francas, y en general a las inversiones extranjeras directas, en condiciones de deterioro fiscal. El sector empresarial mantiene el argumento de la existencia de “altas cargas sociales” establecidas para resguardar la seguridad social, tales como las contribuciones patronales, entre las que se encuentran el seguro de la salud (9.25%), el seguro de pensiones (5.08%), el fondo de capitalización laboral (3.0%), la cuota patronal al Banco Popular (0.25%), las asignaciones familiares (5.0%), el Instituto Mixto de ayuda social (0.50%) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (1.5%). Están también el aporte al Banco Popular (0.25%), el Fondo de capitalización laboral (3.0%), el Fondo de pensiones complementarias (0.5%) y el Instituto Nacional de Seguros (1.0%), estos en el marco de la Ley de Protección al Trabajador (LPT). En resumen, se tiene una contribución del 26.33% por parte del empresariado. Aunado a una contribución del trabajador de 10.34%, se obtiene que un 36.67% del salario total representa la cuota de contribución social en el país.

Las cargas sociales han garantizado un sistema de seguridad social acorde con las necesidades de los trabajadores en materia de salud. No obstante, las empresas consideran que su aportación laboral es relativamente alta dentro de los costos de producción. Esta discusión está abierta: los trabajadores defienden las leyes laborales y los empresarios ejercen presión para que disminuyan esas cargas sociales.

El desarrollo del apartado anterior permite concluir lo siguiente:

- Se puede argumentar que, con la crisis de principios de los años ochenta, se dio un punto de inflexión en la concepción y definición de la política productiva y social del país. Esto significó una ruptura sistemática con respecto al modelo ISI, el mercado interno y los sectores que lo representaban. De igual forma, en materia de política social, se pasó de una concebida como parte de un proyecto de desarrollo nacional, con objetivos de universalización de la cobertura y acceso a los servicios sociales, a una política social con carácter asistencialista que tenía como principal objetivo controlar el deterioro en las condiciones sociales de la población, especialmente de los sectores sociales más vulnerables de la sociedad.
- Costa Rica ha combinado políticas fiscales y monetarias regresivas con políticas progresivas de salarios, control de precios y políticas de compensación social. Este estilo de hacer política económica, apoyado por el comportamiento de los indicadores socioeconómicos, ha llevado a que muchos investigadores hayan calificado como heterodoxo al ajuste estructural en el país. Aunque todavía hay grandes desafíos, Costa Rica ha demostrado la posibilidad de manejar la crisis económica y las presiones de los organismos internacionales de financiamiento, construyendo consensos sociales y compromisos con los distintos sectores de la sociedad.
- El nuevo modelo de crecimiento basado en el sector externo de la economía condujo a una reconversión productiva basada en el estímulo de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados. El impulso de este nuevo patrón de crecimiento no solo reemplazó al modelo ISI, sino que significó una reconfiguración hegemónica de los actores en torno a los cuales se estructura la nueva estrategia de desarrollo. De tal manera, el sector exportador y los agentes relacionados con la economía internacional ganaron protagonismo, en detrimento de los sectores dependientes del mercado interno y regional.
- A pesar del éxito relativo de la promoción de exportaciones, en términos de sus tasas de crecimiento y acceso a mercados internacionales más competitivos, podríamos argumentar que dicha estrategia ha llegado a una etapa fácil de promoción de exportaciones,

- a partir de la cual no ha sido capaz de generar condiciones para la transformación productiva con mayores encadenamientos productivos, derrames tecnológicos y articulación hacia adentro con proveedores nacionales. Así como el modelo ISI llegó a una etapa fácil de sustitución de importaciones, tendríamos también que discutir sobre la etapa fácil de promoción de exportaciones.
- Un rasgo común de los distintos patrones de crecimiento en el país tiene que ver con los problemas relacionados con la alta concentración y centralización del desarrollo en la región central. Esto ha generado un patrón de centro-periferia del desarrollo, que no ha permitido una convergencia económica y social y, por el contrario, se expresa en crecientes asimetrías territoriales, propias del desarrollo desigual.
  - El país requiere avanzar hacia una estrategia de transformación de la matriz productiva con carácter territorial y sectorial, capaz de superar las limitaciones estructurales (heterogeneidad estructural) del aparato productivo.

## Perfil económico-productivo de Costa Rica

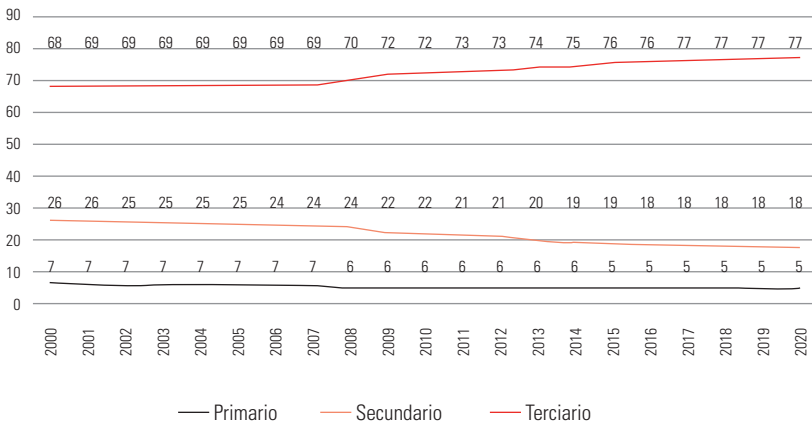
En el presente apartado se presenta el perfil económico productivo del país, con el propósito de que contribuya a identificar los principales desafíos que enfrentan los costarricenses, así como para formar parte de la base mínima comparativa que facilite la comprensión de las tendencias, obstáculos y retos de la región en estudios posteriores.

Entre las principales variables a describir, se encuentran: la descripción del peso de cada sector económico en el PIB y en la estructura del empleo; la composición y comportamiento en el tiempo de las exportaciones, tanto en términos de productos como de mercados; los principales indicadores relacionados con el nivel de inversión, competitividad, productividad, encadenamiento y valor agregado de las actividades productivas del país, así como la composición y tendencias de la matriz energética y eléctrica, y los principales impactos ambientales provocados por las actividades económicas, con objeto de identificar áreas, sectores y rubros con potencialidad para la transformación de la matriz productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental.

## Descripción del peso de cada sector económico en el PIB y en la estructura del empleo

Con el propósito de determinar el valor agregado a la producción interna, según sector productivo, en la Gráfica 1 se presenta la conformación del PIB de Costa Rica para los años 2000-2018 y las proyecciones 2019-2020.

**Gráfica 1. Producto interno bruto según sector económico, 2000-2020 (valores porcentuales)**



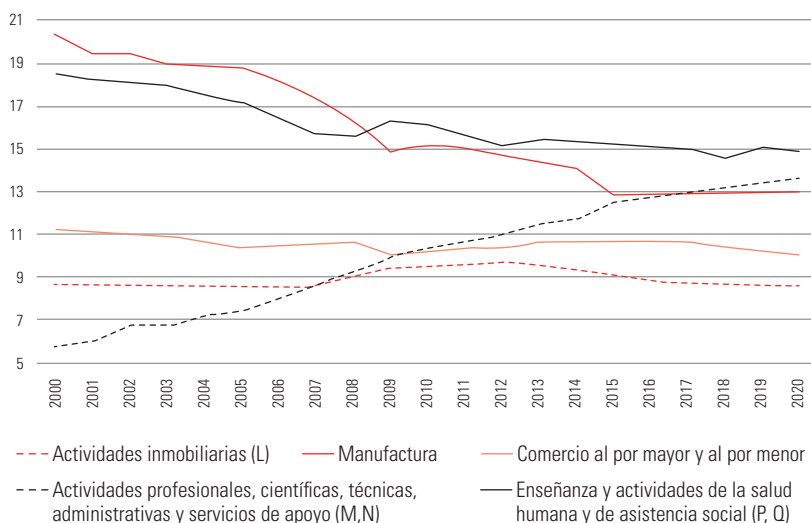
\*Producto Interno Bruto a Precios Constantes  
 Fuente: elaboración propia con datos del BCCR (2019).

La Gráfica 1 muestra que el aporte al PIB se ha mantenido relativamente estable por parte de los sectores económicos, con un decrecimiento del primario y el secundario en los últimos 20 años. Por su parte, la estructura productiva costarricense ha avanzado hacia una economía de servicios, pasando de un aporte del 68% a uno del 77%, lo que limita encadenamientos productivos fuertes y estables y, por lo tanto, el efecto derrame en otros sectores económicos. Esto restringe una generación de valor agregado que posibilite mejores niveles de crecimiento y desarrollo inclusivo, ya que la generación que se da actualmente se destina fundamentalmente a satisfacer una demanda final.

En la Gráfica 2 se presentan con mayor detalle las cinco actividades más dinámicas de la economía en los años 2000 a 2018, y lo proyectado para 2019 y 2020:



Gráfica 2. Principales 5 actividades económicas según el aporte al PIB, 2000-2020 (valores porcentuales)



\*Producto Interno Bruto a Precios Constantes

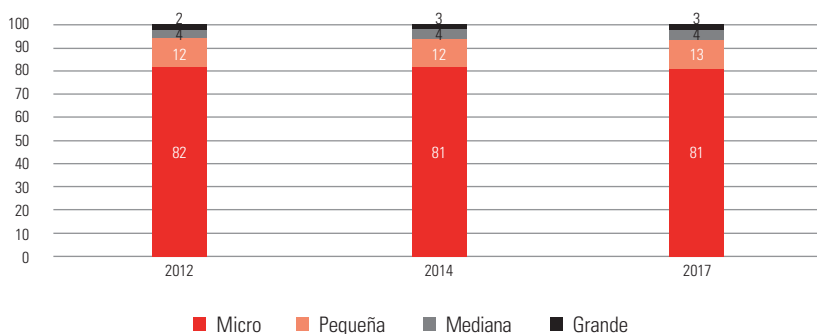
Fuente: elaboración propia con datos del BCCR (2019).

Como se observa, las actividades que aportan más al PIB pertenecen al sector terciario de la economía, con excepción de la manufactura, que forma parte del secundario. Esto refleja la transformación de la economía del sector primario al terciario en los últimos años, como se mostró también en la Gráfica 1. Estos resultados se han caracterizado por la generación de una mayor cantidad de empleos, algunos de baja productividad, como se expondrá más adelante, pero los mismos no se encadenan con otras actividades generadoras de valor agregado, dentro de las cuales se ubica la manufactura, que ocupa el tercer lugar en el aporte a la producción interna.

Por supuesto, dichas actividades productivas se llevan a cabo dentro de la estructura empresarial del país. De ahí la importancia de conocerla, con el propósito de comprender el fundamento actual y las posibilidades de transformación de la economía costarricense, razón por la cual en la Gráfica 3 se presenta la estructura empresarial costarricense, según su tamaño, en momento importantes relacionados con el inicio de los tres últimos gobiernos, para poder visualizar si las políticas públicas

planteadas por ellos han tenido algún efecto en su conformación. Hay que hacer notar que no se cuenta con información anterior a 2012.

**Gráfica 3. Distribución porcentual de la cantidad de empresas, según tamaño, 2012, 2014, 2017 (valores porcentuales)**



Fuente: elaboración propia con datos de MEIC (2019).

La estructura del parque empresarial se ha mantenido bastante constante; las microempresas son las de mayor proporción y pertenecen al sector servicios. Según el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), para el último dato, perteneciente a 2017, el comportamiento fue: en “comercio al por mayor y al por menor” un 23.3%; alojamiento y servicios de comida, un 8.8%.

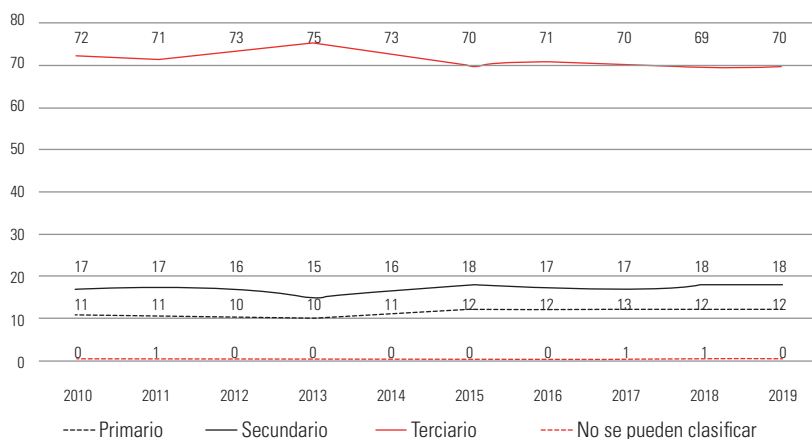
La existencia de muchas microempresas genera mayor inestabilidad, debido a que son las que tienen menos participación en la distribución del poder de mercado, tanto ante los consumidores como ante los proveedores, a menos de que logren una adecuada asociatividad y permitan encadenamientos, hacia atrás y adelante para mejorar su poder de negociación en el mercado y así consolidarse en el tiempo como parte del parque empresarial.

Las empresas micro y medianas tienen una participación importante en el mercado interno, así como en las exportaciones. Pese a ello, su valor agregado ha tenido una tendencia a la baja desde 2012, año en que fue de 7.52%; en 2013 pasó a 7.30%, en 2014 a 7.19%, en 2015 a 6.53%; en 2016 aumentó levemente a 6.68%, y en 2017 registró un 5.89%, según datos del MEIC. Es relevante comprender que este tipo de empresas generalmente padece escasez de recursos y poca adaptación a procesos de cambio, debido a la necesidad de generar información a través de la

investigación y la innovación tecnológica, lo que requiere una inversión relativamente alta. Todo ello las ubica en desventaja competitiva.

Otro aspecto a considerar en el perfil económico del país es el relacionado con el empleo generado por los sectores productivos y el parque empresarial. En la Gráfica 4 se presentan los datos a partir de 2010, debido a que anteriormente no se realizaba la encuesta de hogares (ENAHO) que los posibilita.

**Gráfica 4. Población ocupada según sector económico, 2010-2019 (valores porcentuales)**

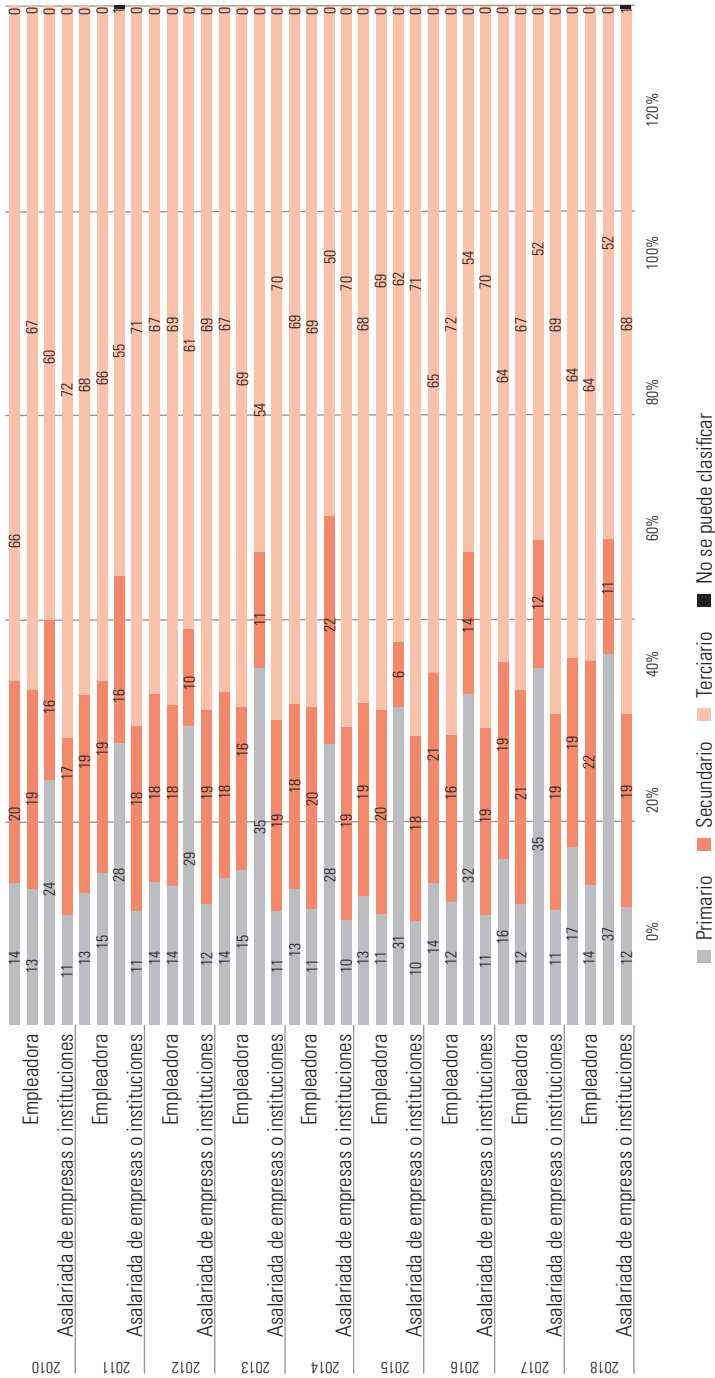


Fuente: elaboración propia con datos de ECE (2019).

Como se puede observar en la gráfica anterior, el empleo generado por los sectores económicos para los años comprendidos entre 2010 y 2019 se ha focalizado de manera marcada en el terciario. Esto es coherente con el valor agregado a la producción interna. En el extremo opuesto se ubica el primario, con muy poca diferencia con respecto al secundario. Como se analiza en conjunto en todo el perfil, la mayoría de esos empleos se ubican en microempresas de servicios, en puestos que no generan una mayor productividad que posibilite mejores ingresos y, por ende, mayor bienestar social, por lo que se debe impulsar una mayor formación que permita empleos mejor remunerados que exijan mayor nivel.

Para ampliar la gráfica anterior, en la siguiente se presentan los puestos de mayor relevancia generados en los sectores productivos para el período 2010-2018:

Gráfica 5. Posición en el empleo de la población ocupada según sector económico, 2010-2018. (valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con datos de ENAHO (2012, 2018).

Como se visualiza en la gráfica anterior, el sector terciario es la que ha venido presentando mayores niveles de puestos en la economía costarricense, seguido —en mucho menor medida— por el secundario. Los asalariados son la constante como generadores de empleos, seguidos por como empleadoras y por cuenta propia. Un porcentaje importante se encuentra en la informalidad, como se puede apreciar en la Gráfica 7, que refleja, además, la situación de los derechos sociales generados por la formalización de los empleos. Todo ello presenta una estructura laboral poco productiva, que hace posible mejorar las condiciones de bienestar de la sociedad.

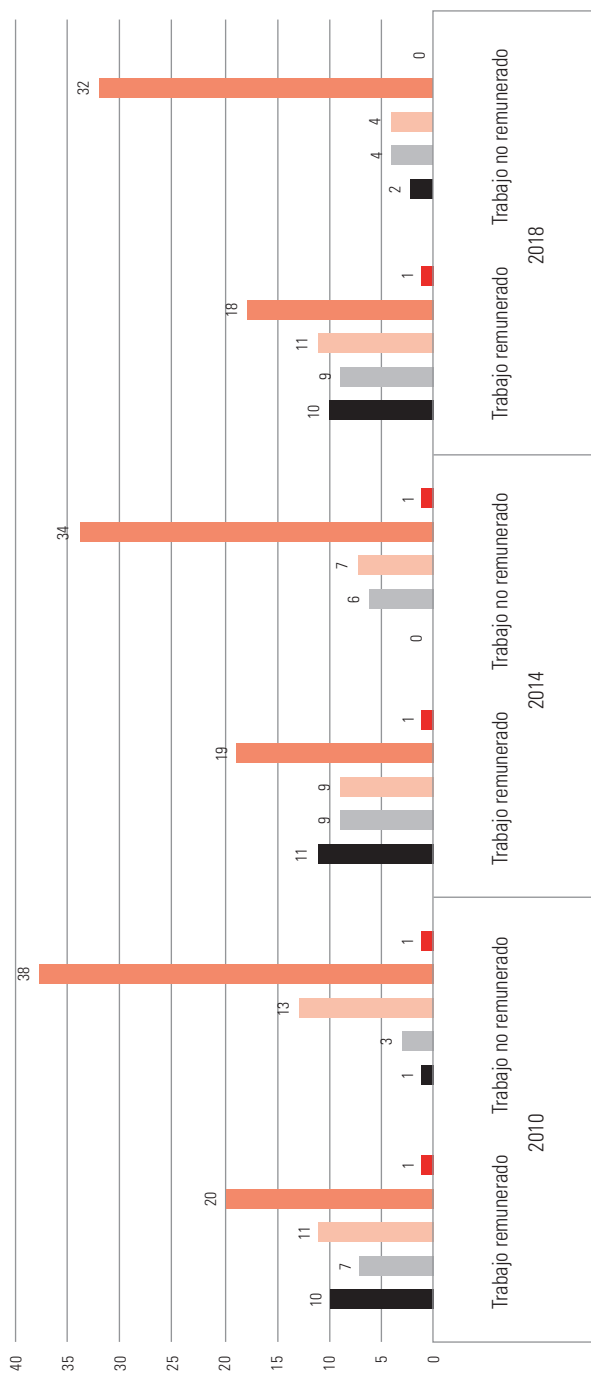
En la Gráfica 6 se presentan los tipos de trabajo generados por las principales actividades en los períodos 2010, 2014 y 2018, cuando iniciaron los últimos tres gobiernos en el país.

Como se observa, la actividad del comercio al por mayor y al por menor es la mayor generadora de trabajo, tanto remunerado como no remunerado, lo que es consistente con la consolidación del sector terciario de la economía. El segundo tipo ha mantenido una proporción superior al 30% en todos los períodos analizados. Además, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), para el primer trimestre de 2019 Costa Rica tiene un 46.1% de informalidad, situación que no posibilita empleos decentes e incluyentes, ya que la informalidad pone a la gente al margen de los derechos laborales, impulsando asimetrías y desfavoreciendo el bienestar y el desarrollo en el país. Pese a que posee una mayor posibilidad de producir valor agregado, la manufactura tiene una proporción importante del empleo en la informalidad, incluyendo, según un estudio de Amber L. Seligson (1998), en la manufactura de ropa.

Como complemento a lo anterior, en la Gráfica 7 se presenta el nivel de cobertura social para Costa Rica en 2012, 2014 y 2018, años que representan el inicio de cada uno de los últimos tres períodos de gobierno.

Como se percibe en la gráfica anterior, los niveles de informalidad han estado presentes en todas las actividades productivas, aunque en menor grado que en otros países de Latinoamérica. El dato para el primer semestre de 2019 fue de 46.1%, lo cual hace ver que esta situación es constante en el país desde hace varios años, particularmente en las actividades relacionadas con el comercio al por mayor y al detalle, seguidas de la manufactura, situación que incide en los niveles de pobreza y, por ende, en el bienestar social. Por el contrario, las actividades que

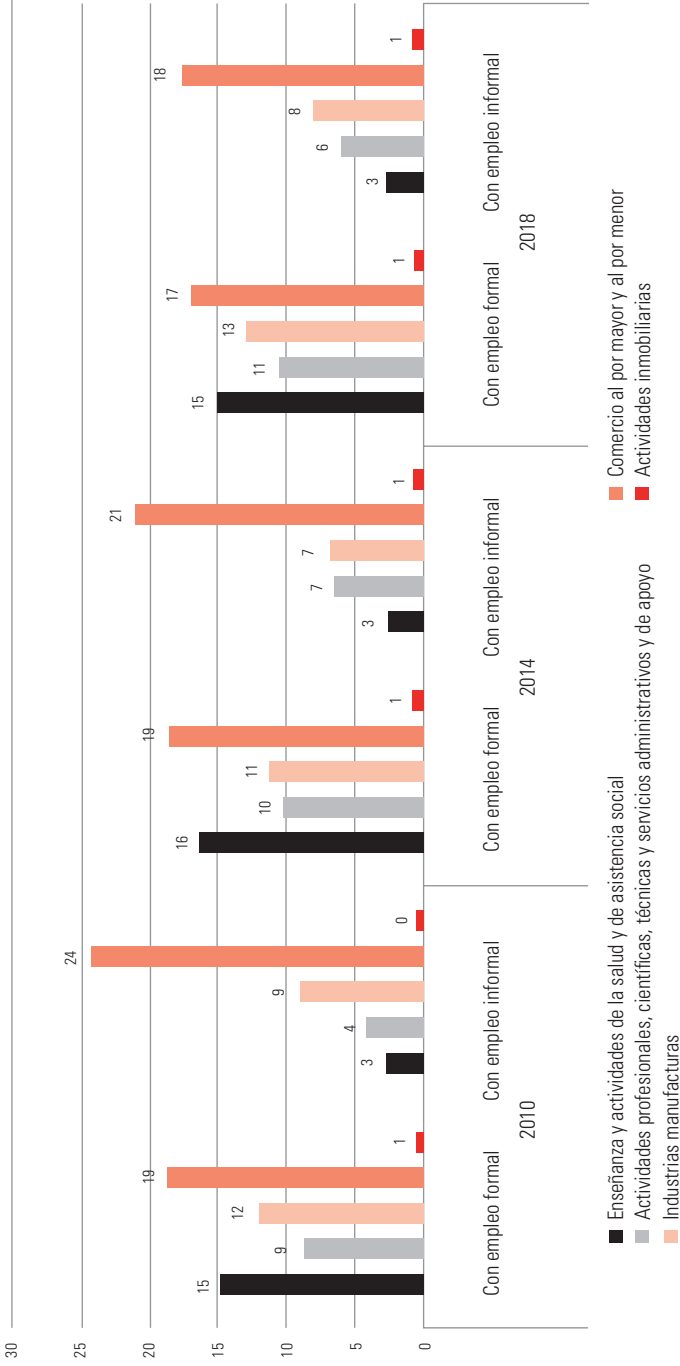
Gráfica 6. Principales 5 actividades productivas según tipo de trabajo generado, 2010, 2014 y 2018 (valores porcentuales)



Enseñanza y actividades de la salud y de asistencia social  
 Actividades profesionales, científicas y servicios administrativos y de apoyo  
 Manufactura  
 Comercio al por mayor y al por menor  
 Actividades inmobiliarias

Fuente: elaboración propia con datos de ECE (2010, 2014 y 2018).

Gráfica 7. Cobertura social de las principales 5 actividades productivas según formalidad, 2010, 2014 y 2018 (valores porcentuales)



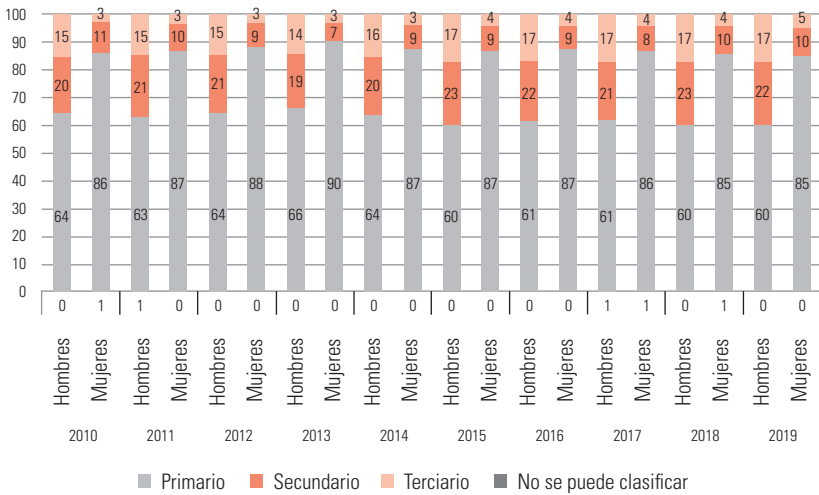
Fuente: elaboración propia con datos de ECE (2010, 2014 y 2018).

surgen de la enseñanza y el sector inmobiliario son las que han superado de mejor manera la informalidad, aunque desarrollando menos empleos que las anteriores. En conjunto, la situación no posibilita una ruta hacia un bienestar y desarrollo sostenidos.

El resultado anterior no hace posible que el sector productivo aporte al desarrollo inclusivo, debido a que la obtención de derechos laborales básicos está limitada. Esto afecta de manera directa el bienestar sostenible, debido a que los empleos de bajo nivel de productividad no son de calidad, pagan salarios mínimos (o incluso menores) y carecen de prestaciones y derechos laborales, lo que los lleva a una situación de sobrevivencia, muy lejos de la sostenibilidad esperada.

En la siguiente gráfica se complementa el perfil de Costa Rica, por sector económico y sexo, para el período 2010-2019.

**Gráfica 8. Población empleada según sector económico y sexo, 2010-2019 (valores porcentuales)**



Fuente: elaboración propia con datos de ECE (2019).

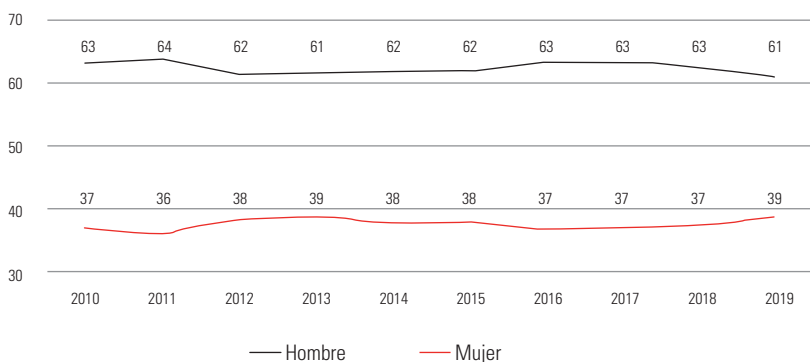
Como se ha venido observando, el sector terciario es el que ha presentado mayor participación en las actividades productivas y laborales del país. La gráfica anterior muestra un comportamiento en esa misma tendencia, tanto para hombres como para mujeres, teniendo estas últimas una mayor presencia. Lo contrario pasa para el caso del secundario,



y en menor medida el primario, en los cuales los hombres presentan una mayor participación laboral.

La Gráfica 9 permite visualizar, según el sexo, la población empleada para el período 2010-2019. Cabe hacer notar que no se cuenta con esta información desagregada para años anteriores.

**Gráfica 9. Población empleada según sexo, 2010-2019 (valores porcentuales)**



Fuente: elaboración propia con datos de la ECE (2019).

Las posibilidades de empleo han sido tradicionalmente más efectivas para los varones que para las mujeres, con una brecha bastante amplia, como lo expone la gráfica anterior. Pese a ello, se observa que la tendencia en los últimos años se ha venido acortando, si bien muy poco a poco. Es relevante señalar que las mujeres han enfrentado tradicionalmente algunas barreras para su incorporación en el mercado laboral, pues han tenido que compatibilizar el trabajo con las responsabilidades familiares, como cuidado de niños, ancianos o discapacitados. Esta situación complica aun más su desempeño laboral y representa una sobrecarga de trabajo, si bien les ha permitido desarrollar capacidades que no suelen poseer los hombres. Esto nos lleva a reflexionar sobre el modelo laboral que existe en la actualidad, buscando propiciar un rompimiento para alcanzar un paradigma más equitativo para todos los ciudadanos.

Para ampliar el tema del empleo, en las gráficas 10 y 11 se presentan las cinco actividades productivas en las que se emplean los varones y las mujeres en Costa Rica. Una vez más, cabe aclarar que solamente se cuenta con esa información a partir de 2010.

**Gráfica 10. Principales 5 actividades productivas en las que se emplea la población masculina, 2010-2019 (valores porcentuales)**

Actividades Económicas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	15	15	15	14	16	17	17	17	17	17
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y de motocicletas	21	21	19	21	20	18	19	18	17	16
Industrias manufactureras	11	12	11	10	10	12	12	11	12	11
Construcción	9	9	10	9	10	10	10	10	11	11
Transporte y almacenamiento	7	7	8	8	7	6	7	7	8	8

Fuente: elaboración propia con datos de ECE (2019).

**Gráfica 11. Principales 5 actividades productivas en las que se emplea la población femenina, 2010-2019 (valores porcentuales)**

Actividades Económicas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Actividades de los hogares como empleadores	15	15	16	15	17	18	17	15	17	17
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y de motocicletas	21	20	22	22	20	18	19	19	17	16
Actividades de alojamiento y servicios de comida	8	8	7	8	9	9	9	10	10	10
Industrias manufactureras	10	9	8	7	8	8	8	8	9	9
Enseñanza	11	12	12	12	11	11	12	12	10	9

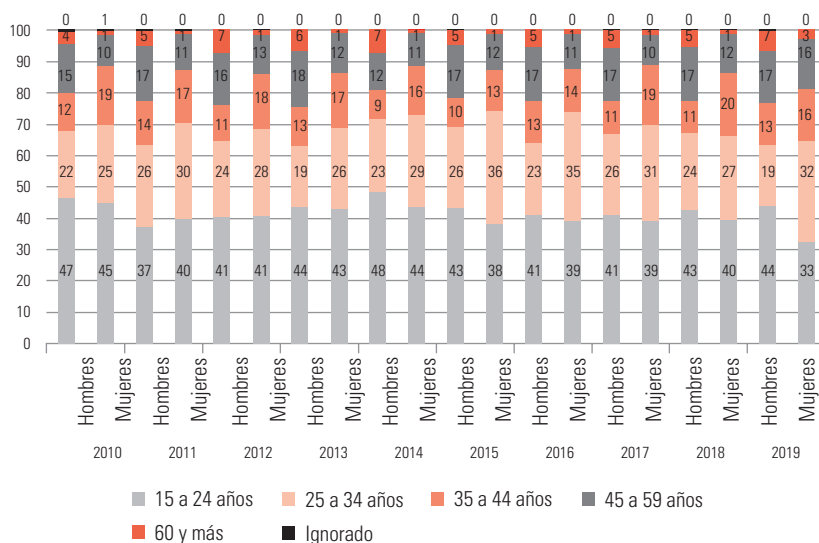
Fuente: elaboración propia con datos de ECE (2019).

En la mayoría de los casos, tanto para los hombres como para las mujeres, son las mismas actividades productivas las que generan empleos. Como ya se ha indicado, es el sector terciario de la economía el que más aporta a este tema. Para el caso de los varones, como se observa en

la gráfica 10, las de menor aporte son el área de transporte-almacenamiento y la construcción. Para las mujeres, las actividades de alojamiento y servicios de comida, encadenados al desarrollo turístico. Además, se encuentra la industria manufacturera, por ejemplo, textil; el restante de las actividades se observa en la gráfica 11.

En el caso de la población desempleada, la Gráfica 12 presenta su comportamiento por edad y sexo para el período 2010-2019.

**Gráfica 12. Población desempleada según grupos de edad por sexo, 2010-2019 (valores porcentuales)**

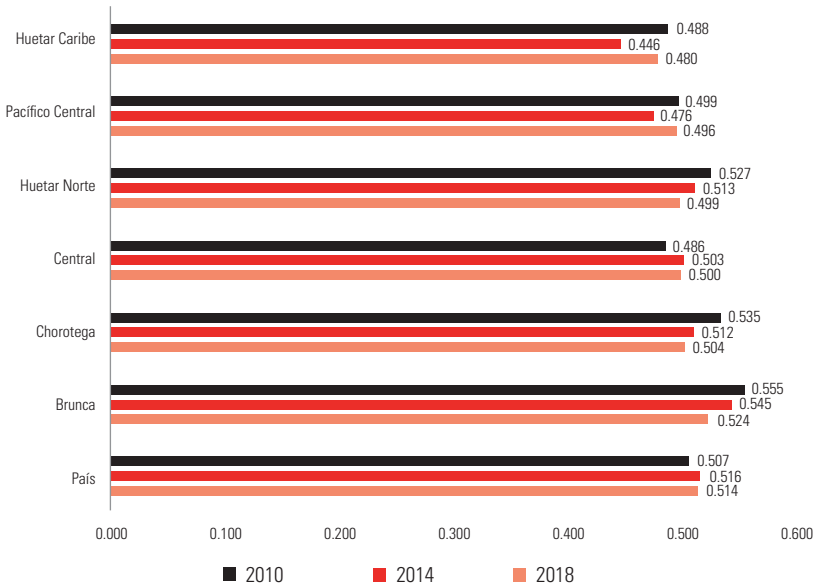


Fuente: elaboración propia con datos de la ECE (2019).

En los últimos años, la mayor proporción de desempleados se encuentra dentro de la población joven de 15 a 34 años, tanto en hombres como en mujeres. Se trata de personas que se encuentran en plena vida productiva y deberían estar aportando al país a través de su desempeño laboral. El desempleo juvenil se puede vincular a los niveles de pobreza y de exclusión, lo que implica costos sociales para todos los costarricenses, en términos de empleabilidad futura, desfase educativo y falta de ingresos. Esto implica disminución de demanda agregada y ahorro, además de aspectos tan complejos como el aumento de la criminalidad y la vulnerabilidad ante la misma, problemas que sufre el país en este momento.

Una vez revisado lo anterior, lo que permite esbozar un perfil más preciso de cómo se ha encontrado Costa Rica en los últimos años, se consideró necesario cerrar este apartado con un análisis de otros resultados que presenta el país, tanto a nivel general como regional. Por ello, se incluye el indicador Gini, que mide la distribución de los ingresos en la economía, y determina si la distribución es equitativa o no en cierto período, donde cero es la perfecta igualdad (todos los individuos reciben el mismo ingreso) y 1 representa la desigualdad absoluta. En la gráfica siguiente, se presentan los resultados al inicio de los últimos tres períodos de gobierno.

**Gráfica 13. Coeficiente de Gini per cápita según región de planificación, 2010, 2014 y 2018**



Fuente: elaboración propia con datos de ENAHO (2010, 2014 y 2018).

Como se puede observar, en todas las regiones se ha mantenido un promedio país bastante estable, alrededor del punto cinco, durante los tres períodos revisados. Esto indica que se va por la mitad del camino, pero ¿hacia dónde? ¿Rumbo a la equidad o la inequidad? Esa es la reflexión que se debe emprender. Si se realiza el análisis integrando

otros aspectos, como los indicados anteriormente, se podría concluir que la orientación es más tendiente a lo negativo. Es claro que las regiones Chorotega y Brunca son las más desiguales, y que en 2010 estas desigualdades eran más pronunciadas que en la actualidad, pese al estado de la economía en estos momentos. Si se vincula esto con los resultados de empleo y desempleo a nivel general, se podría llegar a la conclusión de que la inclinación de este indicador se estaría dando hacia la inequidad, generando mayores brechas entre la sociedad civil en general y, por lo tanto, posibilitando una matriz de desigualdad social. Esto se debe a que la desigualdad en los ingresos impulsa además otras desigualdades en temas de educación, salud y el mismo empleo —como se mostró en las figuras previas—, y esto a su vez deteriora la calidad de vida y la adecuada inclusión social y económica, tanto en el corto como en el largo plazos.

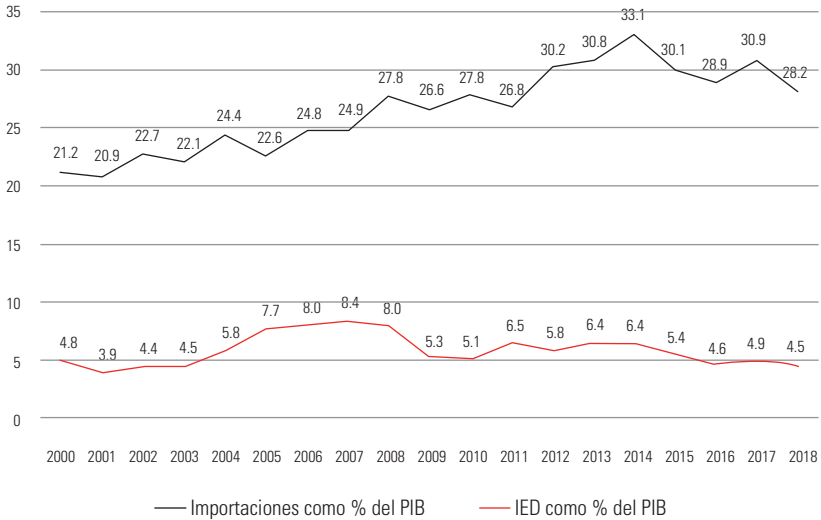
*Composición y comportamiento de las exportaciones en el tiempo, en términos de productos y mercados*

Desde la perspectiva macroeconómica, el comportamiento de las exportaciones posibilita mejorar la balanza comercial y, por ende, la de pagos, debido a que se genera un mayor nivel de ingresos. Por su parte, la inversión extranjera directa (IED) aporta también lo suyo y mejora la estructura empresarial, creando condiciones para el empleo, posibilitando la innovación y, por su puesto, generando valor agregado a la producción. Además, los flujos de IED han mantenido una tendencia al crecimiento en la mayoría de los casos. De ahí la importancia de reflejar el comportamiento de estas variables para los últimos períodos en el caso de Costa Rica.

En la Gráfica 14 se presentan los niveles de exportaciones, así como los de IED del país, y su aporte a la producción para el período 2000-2018.

Es definitivo que, tanto las exportaciones como la IED, son fuentes relevantes de financiamiento externo para los países en desarrollo. La IED depende en gran medida de las perspectivas a largo plazo de los inversionistas. Por ello, la estabilidad económica y política del país es fundamental. A partir de 2013, la IED ha presentado una tendencia a la baja, seguramente generada por la inestabilidad financiera que ha imperado en el país durante estos años, generada por el problema fiscal. De esa manera, las expectativas de los inversionistas han venido a la baja, como lo demuestran los resultados de los rankings internacionales.

Gráfica 14. Exportaciones e IED como % del PIB,  
2000-2018 (valores porcentuales)



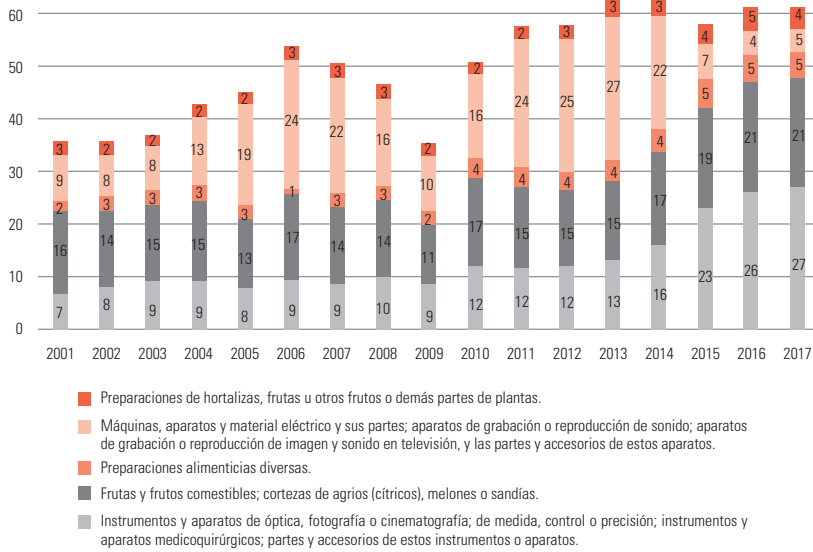
Fuente: Banco Mundial (2019).

Por su parte, las exportaciones, presentaron un comportamiento al alza hasta 2014. Esto es importante, no solo por las divisas generadas, sino también por la cantidad de empleos surgidos en los diversos sectores de la economía. En las gráficas siguientes se muestra la composición de estas exportaciones. No obstante, la poca dinamización económica, resultado del problema fiscal citado, ha tenido un efecto en la disminución de los bienes y servicios que se han estado exportando.

Con el propósito de complementar lo anterior, en la Gráfica 15 se presentan las exportaciones de bienes costarricenses, y en la Gráfica 16 los mercados a los que se han dirigido, en los años 2001-2017.

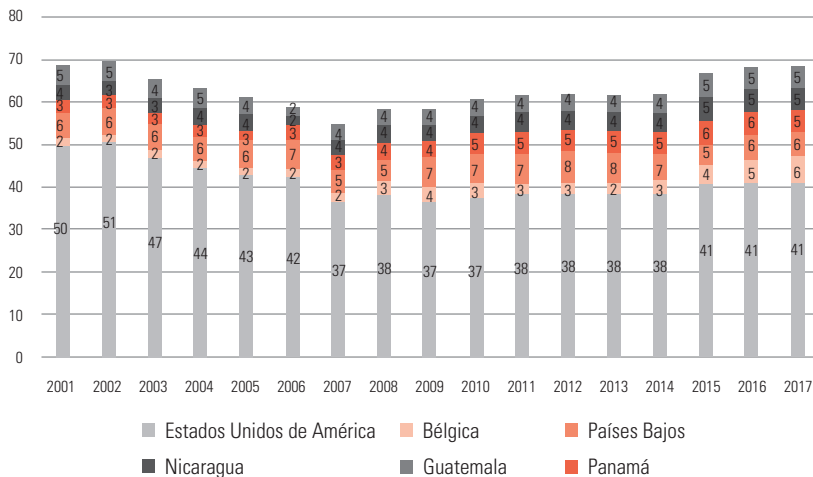
Como se refleja en la gráfica anterior, el primer lugar de exportaciones de bienes lo ocupa la venta de las máquinas, aparatos y material eléctrico, así como los afines; por su parte, los instrumentos y aparatos de óptica y relacionados están en segundo lugar. Ambos forman parte del sector secundario de la economía, en el cual se posibilita la generación o creación de valor, aspecto relevante en el aporte al crecimiento productivo. En tercer lugar están las frutas comestibles —sector primario—, con poco valor agregado para la economía.

**Gráfica 15. Cinco principales exportaciones de bienes por año, período 2001-2017 (valores porcentuales)**



Fuente: Centro del Comercio Internacional (2019).

**Gráfica 16. Principales países importadores de bienes costarricenses, 2001- 2017 (valores porcentuales)**



Fuente: Centro del Comercio Internacional (2019).

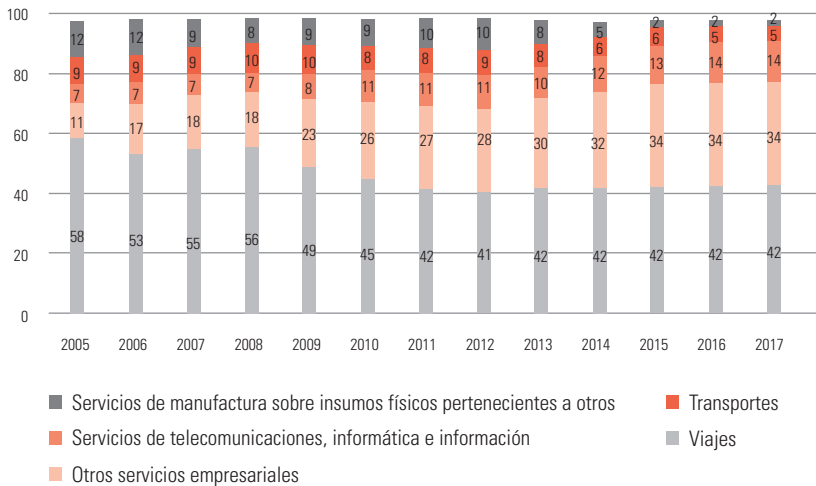
En el análisis global expuesto en el presente capítulo, es interesante notar que, pese a que las manufacturas son la fuente principal de las exportaciones costarricenses, no lo son para la generación de valor al PIB y a los empleos. Esto presenta una paradoja, ya que ha dado un bajo aporte a la composición sectorial, por la intensidad de los servicios —sector terciario— que son abrumadoramente mayores en sus aportes a la economía, pese a generar pocos encadenamientos productivos, en contraposición con la manufactura exportadora, que los logra de mejor y mayor manera, dinamizando más globalmente la economía.

En la siguiente gráfica se observan los mercados a los cuales llegan las exportaciones de bienes costarricenses para los años 2001-2017.

Definitivamente, el mercado más importante a nivel de importación de bienes costarricenses es Estados Unidos de América, seguido por los Países Bajos y Centroamérica, así que cualquier conflicto que se presente en alguno de ellos, como ha sido el caso de Estados Unidos y Nicaragua, afecta las compras de manera directa.

Por su parte, en el caso de los servicios, en la siguiente gráfica se presentan los principales exportados y que generan mayor ingreso al país, para el período 2005-2017.

**Gráfica 17. Cinco principales exportaciones de servicios por año, 2005-2017 (valores porcentuales)**



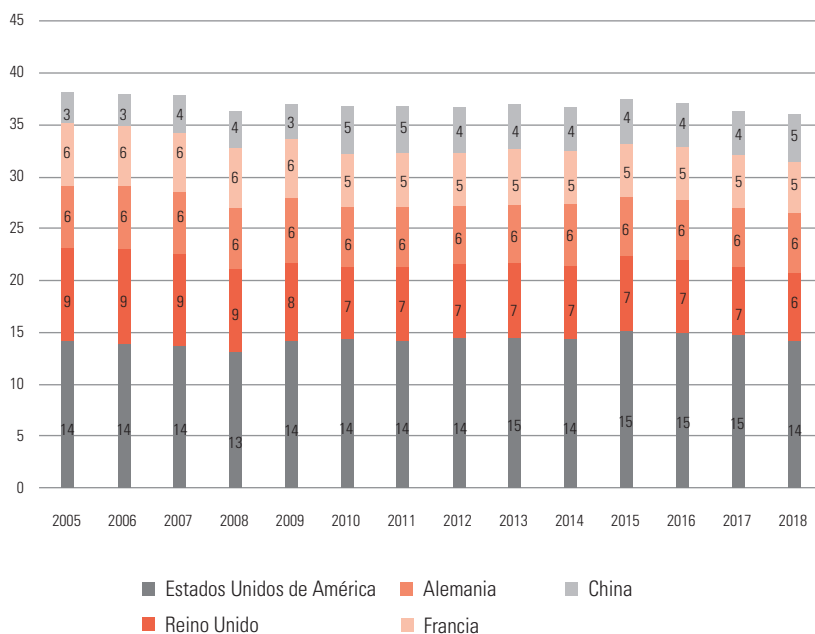
Fuente: Centro del Comercio Internacional (2019).



Como complemento, se expone la composición de exportaciones de servicios, donde el rubro de “viajes”, vinculado probablemente a las actividades de turismo, es el que más aporta. Le siguen “otros servicios empresariales”, que se relacionan con el tema de las consultorías, y en tercer lugar se encuentran las telecomunicaciones, informática e información; en este rubro, es relevante el tema del desarrollo de software y afines.

En la siguiente gráfica se observan los países de destino para las exportaciones de servicios en el período 2005-2018.

**Gráfica 18. Principales países importadores de servicios costarricenses por año, 2001-2018 (valores porcentuales)**

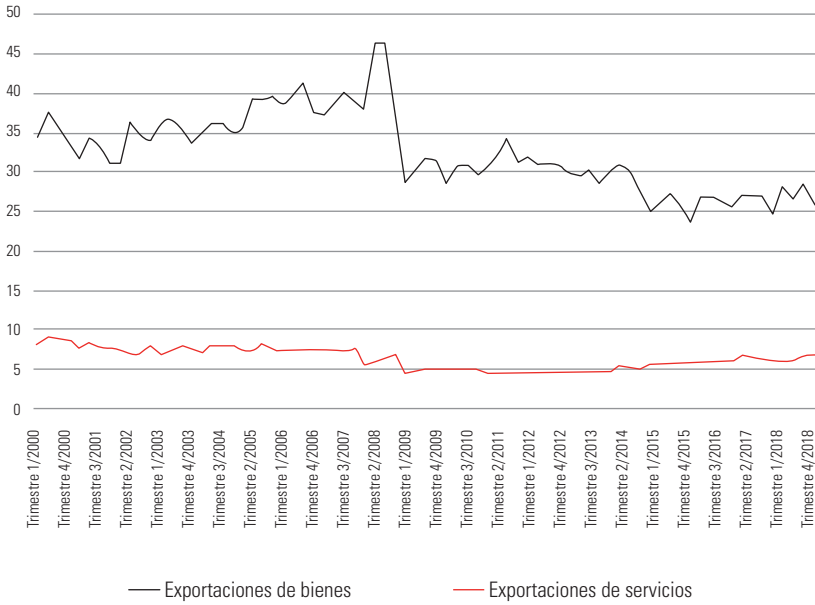


Fuente: Centro del Comercio Internacional (2019).

Nuevamente, Estados Unidos aparece como el mercado principal de adquisición de servicios costarricenses, aunque en menor proporción que la adquisición de bienes, seguido del Reino Unido y Alemania.

En complemento a lo anterior, la Gráfica 19 muestra la participación en el PIB de las exportaciones, tanto de bienes como de servicios, para el período 2000-2018.

**Gráfica 19. Participación de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB a precios de mercado\* (valores porcentuales)**



\* Cifras preliminares a partir de 2017.

Fuente: elaboración propia con datos de BCCR (2019).

Al analizar el aporte de las exportaciones al PIB, ordenadas por bienes y servicios, se aprecia que las primeras son las que han generado mayores divisas, aunque su comportamiento ha venido disminuyendo para los últimos años, afectado por la falta de dinamización de la economía y la competencia de algunos países en productos, particularmente del sector primario, como la piña. Los servicios han mantenido un comportamiento más uniforme, pero relativamente bajo en comparación con los primeros.

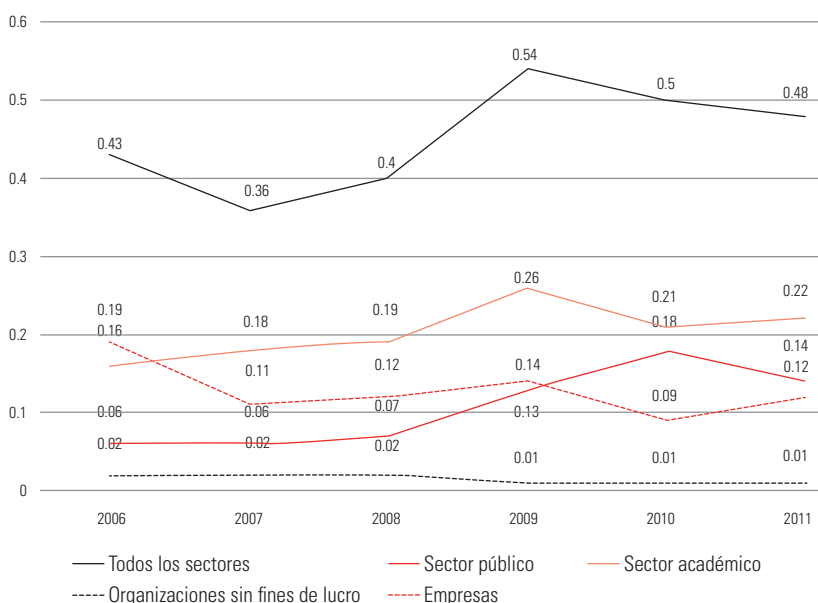
**Análisis de los principales indicadores relacionados con el nivel de inversión, competitividad, productividad, encadenamiento y valor agregado de las actividades productivas**

Como complemento a los apartados anteriores, se considera relevante incluir algunas variables que posibiliten conocer a nivel más general el

estado de Costa Rica en cuanto a la inversión en investigación y desarrollo (I+D), así como su desempeño productivo, competitivo y de encadenamientos. Para ello, se presenta una serie de gráficas con el detalle de estos aspectos, tan relevantes para potencializar el desarrollo y el bienestar, hasta donde la información oficial lo permite.

En la Gráfica 20 se presenta lo relativo a la Inversión en I+D respecto al PIB para el período 2006-2011.

**Gráfica 20. Porcentaje de inversión en I+D respecto al PIB por sector de ejecución (valores porcentuales)**



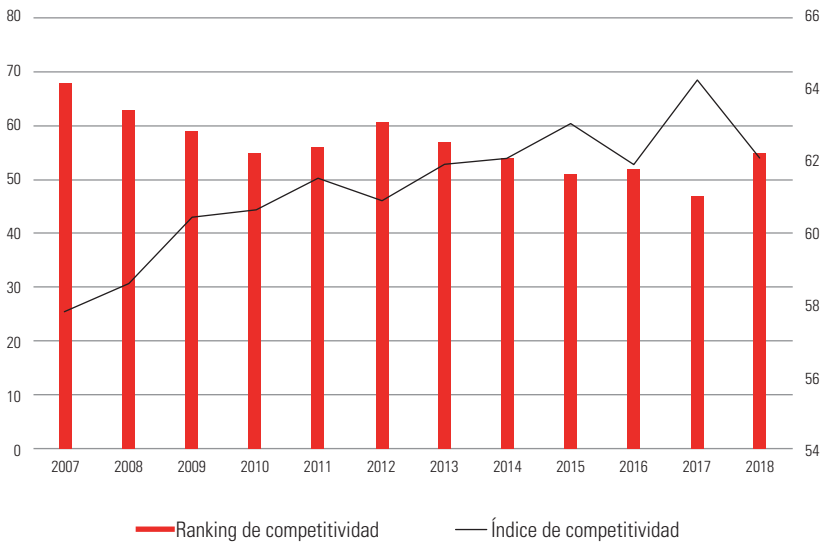
Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (2013).

Como se puede observar, la suma del aporte de todos los sectores, según lo registrado en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), ha oscilado alrededor del 0.5, con excepción de 2007, cuando cayó a un 0.36. Por su naturaleza, la academia es la que ha tenido mayor aportación al PIB en este aspecto, en contraposición con las organizaciones sin fines de lucro, que son las de menor aporte. Dentro de sus funciones, cada uno de esos sectores ha realizado esfuerzos para

la investigación y el desarrollo. Esto incluye al Estado, que, pese a que tuvo una disminución en el último año registrado, ha tenido un aporte relevante para el logro de una mejor ruta en estas variables.

En lo que se refiere a la competitividad, en la Gráfica 21 se presentan los resultados del índice de competitividad global del Foro Económico Mundial, con el propósito de contar con un referente internacional del desempeño de Costa Rica para el período 2001-2018.

**Gráfica 21. Índice de competitividad global y posición en el ranking, 2007-2018 (valores porcentuales)**



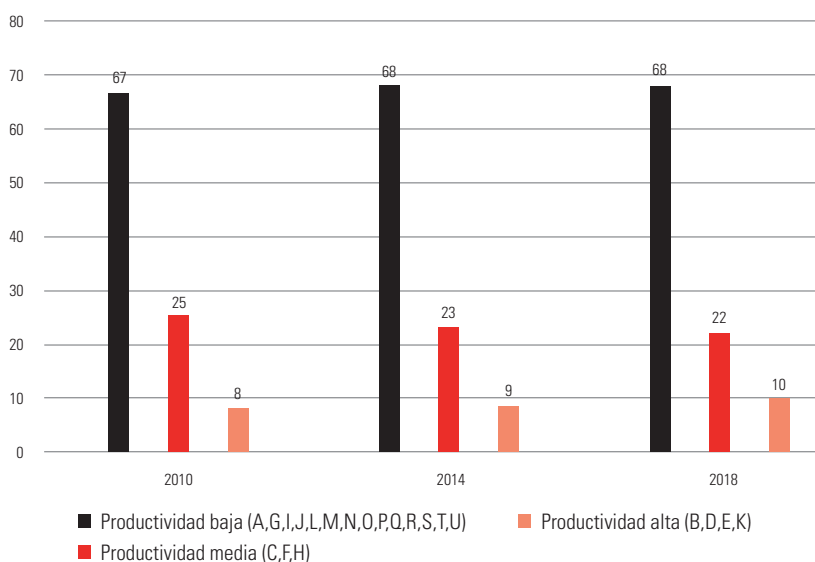
Fuente: Foro Económico Mundial citado en Datos Macro (2019).

Costa Rica ha estado entre las posiciones 50 y 59 de los 140 países evaluados. Pese al descenso en los últimos años, el país lidera en la región latinoamericana en lo respectivo a la salud. En contraposición, sus calificaciones más bajas se dan en infraestructura, que desde hace tiempo ha sido un elemento de restricción a la competitividad; en desarrollo del mercado financiero, que posibilita la adecuada dinámica económica; en dinamismo empresarial, debido al marco regulatorio de insolvencia y el exceso de tramitología que existe en el país, y en capacidad de innovar, por la debilidad institucional que afecta a los factores que determinan el nivel de productividad de la economía.

Por supuesto que, para ser competitivo, se debe ser primero productivo —eficiente y eficaz—, pero las barreras que obstaculizan lo primero se convierten también en limitantes para lo segundo. El país debe avanzar en esto, no solo para mejorar su ranking, sino también para reunir las condiciones que le permitan organizarse a nivel empresarial, mejorar los empleos y lograr consolidarse en mercados que son cada vez más exigentes.

En la Gráfica 22 se expone el aporte al PIB de los sectores de baja, media y alta productividad, según la metodología cepalina.

**Gráfica 22. Aporte al PIB por sectores de baja, media y alta productividad, 2010, 2014, 2018 (valores porcentuales)**



- La clasificación de actividades se realiza según la metodología de CEPAL, utilizada en 2017 para la clasificación del empleo según productividad. Producto Interno Bruto a Precios Constantes.
  - Agricultura, silvicultura y pesca (A), Minas y canteras (B), Manufactura (C), Electricidad, agua y servicios de saneamiento (D, E), Construcción (F), Comercio al por mayor y al por menor, Transporte y Almacenamiento (H), Actividades de alojamiento y servicios de comida (I), Información y comunicaciones (J), Actividades financieras y de seguros (K), Actividades inmobiliarias (L), Actividades profesionales, científicas, técnicas, administrativas y servicios de apoyo (M, N), Administración pública y planes de seguridad social de afiliación obligatoria (O), Enseñanza y actividades de la salud humana y de asistencia social (P, Q), Otras actividades (R, S, T, U).
- Fuente: elaboración propia con datos del BCCR (2019).

En páginas anteriores (Gráfica 2) se presentaron las actividades que generan un mayor aporte al PIB. Pese a ello, al observar su ubicación en esta clasificación, se encuentran en la categoría de baja y media productividad, lo que no posibilita un crecimiento basado en la generación o creación de valor, resultado que impulsaría a la economía a mayores niveles de desarrollo. En lo que respecta a las actividades de alta productividad, en ocho años solamente han presentado un incremento del 2%. En contraposición, las tipificadas como de “media productividad” han disminuido en 3% durante el mismo período, lo cual puede indicar que los diversos esfuerzos que ha venido implementado el país han sido insuficientes para mejorar los perfiles educativos. Esa mejora llevaría a mejores salarios y condiciones de trabajo más estables.

Con respecto a la composición de estas tres categorías de productividad, en 2018, en la productividad baja sobresalen las actividades relacionadas con la enseñanza y actividades de la salud humana (P, Q), con un 15%, y las actividades profesionales, científicas, técnicas, administrativas y servicios de apoyo (M, N), con un 13%. En la productividad media, destacan las actividades manufactureras (C), con un 13%. En productividad alta, sobresalen las actividades financieras y de seguros (K), con un 7%.

Cabe resaltar que el país tiene un acumulado de población de 68.19% con educación hasta secundaria incompleta, lo que no posibilita empleos de mayor productividad y con mejores condiciones de bienestar.

Como complemento al perfil económico de Costa Rica, el Cuadro 3, realizado con base en otras investigaciones que surgen de la matriz insumo producto de 2011 (última publicación), da cuenta de los encadenamientos productivos, los cuales evalúan la magnitud de las transacciones entre las industrias.

En la última publicación de la matriz insumo producto, de 2011 —la cual constituye una representación simplificada de la economía, al describir con detalle el proceso de producción, junto con la utilización de los insumos que se generan localmente—, se perciben los encadenamientos hacia atrás que posibilitan la estructura productiva del país. En ese rubro resaltan los productos cárnicos, lácteos y la madera, así como otros productos alimenticios. Como se puede apreciar, la industria alimenticia tiene un potencial importante para este tipo de encadenamiento, el cual refleja la capacidad de una actividad o sector para impulsar directamente a otros, por medio de la demanda de bienes de consumo intermedio —en este caso, actividades de manufactura.

**Cuadro 3. Principales 10 productos con encadenamientos hacia atrás y hacia adelante**

Producto	Encadenamiento hacia atrás	Producto	Encadenamiento hacia adelante
Productos cárnicos y lácteos	0.73	Otros servicios	3.48
Madera	0.6	Comercio al por mayor y al detalle	2.51
Otros productos alimenticios	0.55	Finanzas y seguros	2.07
Granos y harina molida	0.54	Electricidad y gas	0.88
Productos pesqueros	0.5	Transporte	0.83
Otras construcciones	0.5	Construcción de edificios	0.63
Hoteles	0.49	Otros productos alimenticios	0.57
Vidrio y productos de vidrio	0.48	Ganado y aves de corral	0.57
Tabaco	0.45	Bienes raíces	0.57
Cemento y productos de cemento	0.45	Fertilizantes y pesticidas químicos	0.56

Fuente: Elaboración propia con datos de Chaverri, C. (2016).

Los encadenamientos hacia adelante consisten en medir la capacidad de una actividad o sector de estimular a otros por la vía de la oferta. Para el caso de estudio, se encuentran electricidad, gas y transporte como aquellos que posibilitan este encadenamiento entre la manufactura y los servicios. No obstante, se trata de rubros más transversales a un número mayor de actividades productivas que los señalados hacia atrás, lo que les permite tener un mayor efecto sobre el crecimiento económico.

Los encadenamientos productivos hacia atrás dependen de la dotación y calidad de las materias primas que puedan generarse en agricultura, industria y comercio (Hirschman, 1988). En el caso costarricense, debe reconocerse la debilidad que presentan algunas actividades que son parte de la industria, a causa de la no disposición de materias primas. Por otra parte, la calidad es marginal en aquellas disponibles. Estas deficiencias en la estructura productiva no atraen a industrias globales que buscan oportunidades de inversión en países en desarrollo. Ante esto, la política gubernamental ha intentado desarrollar condiciones adecuadas, al menos de infraestructura y servicios estratégicos, para atraer la inversión extranjera directa.

## **Valoración crítica del perfil expuesto y desafíos para la especialización productiva social y ecológicamente sustentable**

Política económica centrada en la estabilización y el ajuste estructural de la economía

La política económica ha sido entendida como un conjunto de medidas de estabilización y ajuste estructural (reactivación), definidas unilateralmente por los bancos centrales y los ministerios de hacienda de cada nación, con amplia influencia del Fondo Monetario Internacional (estabilización económica) y el Banco Mundial. De tal manera, la política económica ha sido referida al ámbito monetario y fiscal, con el diseño de políticas monetarias (crediticias y cambiarias) orientadas a equilibrar la balanza de pagos (sector externo), y una política fiscal (ámbito impositivo) dirigida a equilibrar el sector interno de la economía. En lo monetario, el Banco Central asume el control para estabilizar los precios, mientras que el Ministerio de Hacienda ejerce el control fiscal. En este marco, los hacedores de la política económica han formulado y ejecutado un conjunto de medidas conducentes a controlar las tasas de interés, la inflación y el tipo de cambio (macroprecios), a través de las siguientes acciones:

- Establecimiento de un encaje mínimo legal del 15% a la banca pública y privada, el cual se ha reducido a 12% en 2019 como una medida conducente a la reactivación de la economía.
- Definición de una tasa de interés de política monetaria de un dígito, consecuente con la meta de inflación.
- Congelamiento de plazas de trabajo en el sector público.
- Actualización de las bases salariales y salarios mínimos, de acuerdo con el crecimiento de la inflación.
- Control de emisiones monetarias en moneda nacional ante requerimientos de cobertura de necesidades de deuda del sector público.
- Gestión de la liquidez a través del uso de los Bonos de Estabilización Monetaria, para realizar un buen manejo de los pagos por vencimiento de deuda.



Entre 2010 y 2015, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) ha mantenido una política monetaria con base en el siguiente criterio: “...la política monetaria continuará dirigida a consolidar el proceso de desinflación observado en el bienio 2009-10, hasta alcanzar en el mediano plazo inflaciones convergentes con las que muestran los principales socios comerciales del país; por tanto, mantiene su orientación a mejorar la gestión de la liquidez, con el fin de que la tasa de interés constituya el principal instrumento de la política monetaria” (Banco Central de Costa Rica, 2011). Al respecto, se asume que un clima adecuado de negocios garantiza la atracción de inversión extranjera directa y favorece mejores condiciones de estabilidad para las empresas nacionales. Por lo tanto, las variables fundamentales a controlar son la tasa de interés, la inflación y el tipo de cambio.

Las medidas centradas en la estabilización macroeconómica han tenido el objetivo de controlar la inflación (nivel de precios interno). La idea fundamental radica en mantener el crecimiento de los precios al consumidor en proporción con el ritmo de la producción. Esto garantiza el equilibrio entre el sector monetario y el sector real de la economía. La meta de inflación ha seguido una línea de 3+-1 entre 2018 y 2019.

### *Política cambiaria*

Costa Rica mantuvo una política de tipo de cambio fijo en los años sesenta y setenta, durante el Modelo de Sustitución de Importaciones, en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Superada la crisis económica de principios de los 1980, se unificó un tipo de cambio interbancario siguiendo las señales del mercado. Mientras tanto, en los años noventa se aplicó un sistema de minidevaluaciones para favorecer la competitividad del sector exportador. Esto fue seguido, en la década de 2000, por una política de tipo de cambio flexible, determinado a través de distintas modalidades, como minidevaluación, tipo de cambio flotante y tipo de cambio de flotación administrada a través de una banda cambiaria. Por su parte, el equilibrio de la cuenta de capital y comercial se ha garantizado al mantener un tipo de cambio favorable a las condiciones del mercado doméstico en materia de estabilidad.

El tipo de cambio ha sido estabilizado en una banda cambiaria, definiéndose un piso y un techo. La idea fundamental es proteger a los agentes económicos, así como a importadores y exportadores, de las variaciones

en el tipo de cambio, sean estas conducentes a devaluaciones y revaluaciones excesivas. Por lo tanto, si el valor del tipo de cambio toca el techo o el piso, el Banco Central interviene, colocando divisas en el mercado ante un faltante, o comprando ante un sobrante. La idea fundamental es que el tipo de cambio flote y tienda a un promedio en el centro de la banda cambiaria (comportamiento óptimo). A lo largo de la década de los ochenta, noventa y en el nuevo siglo XXI, economistas como Rodríguez, Corrales y Lizano han señalado la relevancia de que el Banco Central cuente con plena y absoluta autonomía para cumplir el objetivo de la estabilidad monetaria (González y Camacho, 1990).

La aplicación de la política cambiaria en el mediano y largo plazos ha dado resultados relativamente satisfactorios, conduciendo al país hacia la estabilidad en el precio de la divisa estadounidense, lo que ayuda a mantener el equilibrio externo del país. Según datos del Banco Central, el valor de la divisa a la venta se establece en 579 colones por un dólar en septiembre de 2019. El equilibrio del precio de la divisa depende, del lado de la oferta, del ingreso de inversión extranjera directa y del crecimiento de las exportaciones; por el lado de la demanda, depende de la necesidad de divisas que el gobierno tenga para compra de bienes estratégicos en proyectos de inversión, así como de la demanda de dólares para cubrir obligaciones de deuda, entre otras condiciones. La siguiente gráfica muestra el comportamiento del tipo de cambio promedio anual.

Durante la década de los noventa y las primeras dos décadas del siglo XXI, el tipo de cambio experimentó una devaluación permanente, donde el comportamiento y valor del dólar eran predecibles dado un manejo desde la autoridad monetaria, centrado en una minidevaluación diaria que oscilaba entre 5 y 10 centavos por día. Entre 1991 y 2000, se obtuvo un tipo de cambio promedio de 191 colones por dólar y de 451.32 entre 2000 y 2010. El sector productivo exportador básicamente agrícola ganaba competitividad de forma constante, no así los bienes importados, que se encarecían. No obstante, a partir de la crisis económica de 2008-2009, al modificarse la metodología de definición del tipo de cambio, se experimentó un importante decrecimiento en el valor del mismo. Aunque este creció en términos absolutos, mostró una adecuada estabilidad en términos relativos, a pesar de tener pequeñas fluctuaciones en el tiempo. Esta estabilidad es clara, al observarse un tipo de cambio de 465 colones entre 2000 y 2010, y de 543 colones entre 2010 y 2019. Hubo una tendencia a la estabilización y el estímulo del

**Gráfica 23. Tipo de cambio nominal, colones costarricenses por dólar estadounidense, 1991-2019**



Fuente: Banco Central de Costa Rica (2019).

funcionamiento del mercado en la asignación de las divisas. Esta posición hacia la estabilización fue respaldada por el sector exportador, el cual dinamizó fuertemente las exportaciones, principalmente de piña, banano, café y azúcar.

### *Política crediticia*

La política crediticia del Banco Central ha consistido en controlar la tasa de interés a través de la definición y fijación de la tasa de política monetaria, induciendo esta a la baja para estimular la actividad económica. Los objetivos propuestos han sido:

- Establecer control de la tasa de interés de política monetaria.
- Establecer control de la tasa de interés anual a los depósitos *overnight*.
- Facilitar permanentemente el depósito a un día en el Mercado Integrado de Liquidez (MIL).

Este último punto ha creado un corredor de tasas de interés que consiste en definir un límite inferior (facilidad permanente de depósito) o un límite superior (facilidad permanente de crédito) que estarán cada uno a una distancia de 100 puntos base de la tasa de política monetaria (Banco Central de Costa Rica, 2011). Esto beneficia a bancos comerciales, empresas financieras no bancarias y mutuales de ahorro y préstamo, al garantizar la dotación de recursos crediticios, de acuerdo con las necesidades, a una tasa de interés estable. Asimismo, el resultado esperado en el manejo de la tasa de interés de política monetaria y la tasa de interés sobre los *overnight* ha permitido hacer un control adecuado de la tasa de interés pasiva y activa en el mercado financiero.

La política de manejo de la tasa de interés se ha operacionalizado técnicamente a través del establecimiento del “corredor de tasas de interés”, que le ha permitido al Banco Central asegurar su estabilidad.

Gráfica 24. Tasa de interés básica nominal,  
1990-2019 (valores porcentuales)



Fuente: Banco Central de Costa Rica (2019).

La aplicación de este instrumento ha conducido a reducciones en la tasa de interés, con el propósito de estimular la inversión nacional y aumentar la producción. No obstante, en la segunda década del siglo XXI, la tasa de interés ha descendido de 9.2% en 2013 a 6% en 2019. Este

resultado obedece al esfuerzo del control de la tasa de política monetaria que ha sido definida por el Banco Central en un 5% según el programa macroeconómico 2018-2019. Los sectores productivos representados por las empresas y unidades productivas reciben esta señal para realizar ampliaciones de capital y adquisición de nuevas inversiones. No obstante, la producción medida como porcentaje del PIB, que creció 4.5% en los últimos 25 años, ha terminado decreciendo gradualmente hasta situarse en 0.2% en 2019. Este resultado causa preocupación en los hacedores de política monetaria y crediticia, quienes con seguridad requieren investigar las variables monetarias asociadas al comportamiento real de la producción. Las empresas quieren optar por crédito barato para aumentar la inversión, pero cuando acuden al sistema bancario se encuentran con tasas elevadas que oscilan entre 14% y 25%, además de enfrentar una serie de requerimientos, como garantías reales, fiadores y elaboraciones de flujos de caja con rentabilidades sostenibles, entre otros, que fundamentalmente alejan al empresario de la banca comercial. Como resultado, el productor no accede al crédito bancario y no consigue los recursos financieros para ampliar la actividad productiva.

### La política productiva desde la planificación del Estado

La política productiva contemplada en los planes de desarrollo de Costa Rica ha sido formulada para orientar el quehacer institucional en la segunda década del siglo XXI.

**Cuadro 4. Políticas de producción, 2011-2018**

2011-2014	2015-2018
Se incentivaré la competitividad buscando un manejo eficiente y eficaz de mercados para alcanzar el desarrollo integral y sostenible en el sector agrícola, la industria y los servicios (p. 90).	Programa Tejiendo Desarrollo: para efectos de impulsar el desarrollo y la articulación de la acción interinstitucional y la participación ciudadana en las regiones, territorios, municipios y comunidades en el marco de la Red de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana (Decreto Ejecutivo 38536-MP-PLAN) (p. 82).
Desarrollo de nuevos productos en segmentos como turismo salud, turismo rural y la construcción de un centro de convenciones y ferias. También, estímulo al turismo interno y posicionamiento internacional mediante campañas integrales de mercadeo (p. 91).	Programa Nacional de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional; mejorar la competitividad en productos sensibles estratégicos y su participación de la producción local en el consumo nacional de bienes de la Canasta Básica Alimentaria, etc. (p. 294).

2011-2014	2015-2018
Modernización portuaria y aeroportuaria; construcción de obras de infraestructura vial, como la carretera San Carlos; arreglo de puentes en la red vial nacional, entre otros (p. 89).	Centro Nacional de Promoción de Valor Agregado Agropecuario, para proveer servicios integrados e interrelacionados a las agroempresas, que permitan generar valor agregado para satisfacer condiciones y exigencias del mercado agroalimentario, industrial (p. 296).
Completar el proceso de apertura y ampliar la disponibilidad de los servicios mediante el acceso universal a la banda ancha y la cobertura de servicios celulares en el 90% de las áreas pobladas del país (p. 89)	Fomento de organizaciones de productores y productoras y jóvenes rurales, fortalecidas mediante capacidades técnicas empresariales y de producción sostenible y orgánica que les permita el desarrollo de emprendimientos agroproductivos en cantones y territorios rurales (Programa de apoyo a organizaciones de productores para el desarrollo de proyectos que generen encadenamientos y emprendimientos productivos) (p. 307).
	Turismo rural comunitario, apoyando con asesoría técnica, generación de información y planificación para los centros turísticos del país (p. 391).

Fuente: Planes nacionales de desarrollo, 2011-2014 y 2015-2018.

La estructura productiva de Costa Rica ha sido orientada a través de una estrategia centrada en la producción hacia la exportación a terceros mercados. Como ya se ha indicado, dos pilares han impulsado esta estrategia. Primero, la apertura comercial a través de la firma de 14 tratados de libre comercio vigentes y 14 acuerdos bilaterales de inversión según la Promotora de Comercio exterior en 2019. Segundo, la liberalización del mercado doméstico prevalece; únicamente se mantiene regulado el mercado del arroz. Este enfoque, centrado en la liberalización económica, ha sido reforzado por los planteamientos del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, en Costa Rica y en general en América Latina. No obstante, los distintos gobiernos entre 2011 y 2018 han definido permanentemente componentes estratégicos desde la planificación del Estado. Estos han sido orientados por las siguientes acciones:

- Énfasis en la competitividad basada en el adecuado funcionamiento de los mercados.
- Apertura a la generación de nuevos sectores, como componentes electrónicos y médicos, turismo basado en la salud, turismo rural comunitario.

- Ampliación del sector de servicios, con apoyo del desarrollo de las telecomunicaciones.
- Apoyo a la generación de encadenamientos productivos y procesos de emprendimiento.
- Modernización del sector portuario tanto en El Caribe como en el Pacífico.

La diversificación productiva se ha realizado con base en el desarrollo de nuevos sectores productivos distintos a los tradicionales. El avance de sectores que elaboran componentes electrónicos y aparatos médicos ha ido al alza. La contribución de este último sector ha sido relevante en las exportaciones, y ha tenido un beneficio directo en los niveles de contratación de la industria y los servicios.

La aceleración del comercio internacional se ha respaldado con el desarrollo portuario a través de la ejecución del proyecto Terminal de contenedores APM Terminals, equipado con 29 grúas para contenedores y seis grúas pórtico, con capacidad para atender barcos con portacontenedores de hasta 8,500 TEU (APM Terminals, 2019). Esto representa un avance en el desarrollo de la infraestructura nacional porque garantiza eficiencia, tarifas competitivas y servicios modernos de logística. No obstante, la ciudad de Limón requiere adaptarse al cambio estructural portuario porque muchos trabajadores del antiguo muelle de contenedores —manejado por la Junta Administradora para el Desarrollo para la Vertiente del Atlántico (JAPDEVA)— han quedado desempleados, lo que profundiza la pobreza y la vulnerabilidad social de la provincia, al menos en el corto plazo, al no contarse con nuevas alternativas y oportunidades productivas en la región.

El desarrollo de encadenamientos productivos avanza, apoyado por una política productiva que hace énfasis en el enfoque de cadenas globales de valor que está reglamentado explícitamente en la ley del Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER) y en la política de valor agregada sustentada por el MEIC, aprobada en 2019. Ejemplos de encadenamientos productivos son el sector lácteo, el turismo y el café, entre otros. El esfuerzo de desarrollo de encadenamientos productivos ha sido apoyado por organizaciones como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en sectores como miel, papaya y potencialmente cacao, así como animación digital, en el sector cultura, entre otros. Asimismo, la fundación CRUSA ha impulsado las cadenas de valor agroproductivas

a través del Programa Alcanzando Escala en el Pacífico Central, que capacita a los productores y escala los proyectos productivos (Fundación CRUSA, 2019). Esta misma orientación es trabajada por la Unidad de Mipymes del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Esta orientación por parte del Estado ha sido apoyada por el diagnóstico de la economía de Costa Rica realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que señala la necesidad de fomentar un crecimiento de la producción con base en un criterio de sustentabilidad, a lo que le llama “un crecimiento verde”. Desde esta perspectiva, se reconoce internacionalmente la contribución de Costa Rica, al poseer y proteger el 3.6% de la biodiversidad del mundo, así como su absoluto fomento al turismo ecológico (OCDE, 2018).

De acuerdo con el planteamiento de la OCDE para Costa Rica, se requiere un crecimiento basado en la sustentabilidad. Los hacedores de política económica han sugerido integrar los siguientes elementos:

Primero. Mejorar los servicios de transporte urbano y las instalaciones de gestión de aguas residuales. También se subraya la planificación estratégica para mejorar el transporte público en la Gran Área Metropolitana. Sin embargo, hace falta progreso concreto en la solución del alto congestionamiento en las principales ciudades del país. Además, en 2017 el gobierno emitió una política nacional sobre saneamiento de aguas residuales, la cual incluye una expansión en las metas de infraestructura de saneamiento hasta 2045. Se espera que el trabajo en marcha para aumentar aún más la red de tratamiento de aguas residuales en la Gran Área Metropolitana se complete en 2021.

Segundo. Continuar los esfuerzos para desarrollar el mercado de carbono y otros planes de mitigación del cambio climático. Las autoridades están considerando introducir un gravamen sobre la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), y están en una etapa temprana de planeamiento y diseño. Adicionalmente, el país hace grandes esfuerzos por generar proyectos conducentes a realizar el saneamiento de aguas en las ciudades. Desde la perspectiva de implementación, el avance en el saneamiento de aguas residuales ha sido lento debido a los amplios períodos de planeación y la limitación en la disponibilidad de los recursos financieros por parte del Estado. En centros urbanos ampliamente poblados, como Heredia, Cartago y Alajuela, las iniciativas están en la etapa de formulación de inversiones; en otros casos, no se vislumbra el inicio de proyectos. Estas iniciativas requieren con seguridad financiamiento



externo ante las pocas posibilidades de inversión propia debido al profundo déficit fiscal que experimenta el Estado, que asciende a 6.5% del PIB en 2019.

Con el ingreso a la OCDE, el país adoptaría compromisos en materia del desarrollo a través de la adopción de mejores prácticas y reformas orientadas a que este sea más inclusivo y sostenible. La aspiración de Costa Rica de ser el país miembro número 38 de la OCDE se mantiene respaldada por dicho organismo, siempre y cuando se cumplan sus indicaciones. Esta instancia ha planteado la necesidad de aprobación de los siguientes proyectos: modernización de la competencia de los mercados; fortalecimiento de la autonomía del Banco Central de Costa Rica (BCCR) en la conducción de la política monetaria, y mejoramiento de la gobernanza pública, entre otros. El desarrollo económico de Costa Rica podría beneficiarse al formar parte de esta organización.

Desde la perspectiva del desarrollo sustentable, la estructura productiva ha sido orientada con base en una serie de políticas públicas definidas en distintos gobiernos. Las políticas de la administración de la presidente Laura Chinchilla y del presidente Luis Guillermo Solís Rivera en las áreas asociadas a la sostenibilidad han contribuido al desarrollo, fortaleciendo la institucionalidad y la legislación nacional. Por ejemplo, la Reforma decreto ejecutivo que establece medidas de ordenamiento para el aprovechamiento del atún y especies afines en la zona económica exclusiva del Océano Pacífico Costarricense; la ley de ordenamiento de noviembre de 2016, así como el Decreto Ejecutivo N° 37587-MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2013).

## Estructura productiva y distribución energética

La matriz energética de Costa Rica consume energías generadas con fuentes renovables, como la hidroeléctrica, la eólica, la solar y la geotérmica. De la misma manera, se importa petróleo, fundamentalmente para abastecer el consumo de la flota vehicular costarricense. El monto importado de petróleo ascendió a 20.78 millones de barriles e implicó una erogación de 1.61 billones de dólares. Principalmente, se utilizan 4.04 millones de barriles de gasolina y 7.84 millones de diésel (Refinadora Costarricense de Petróleo, 2018). El transporte público y privado, así como el transporte de carga (contenedores), son los principales demandantes de estos combustibles. Aunque en el país se utiliza el transporte

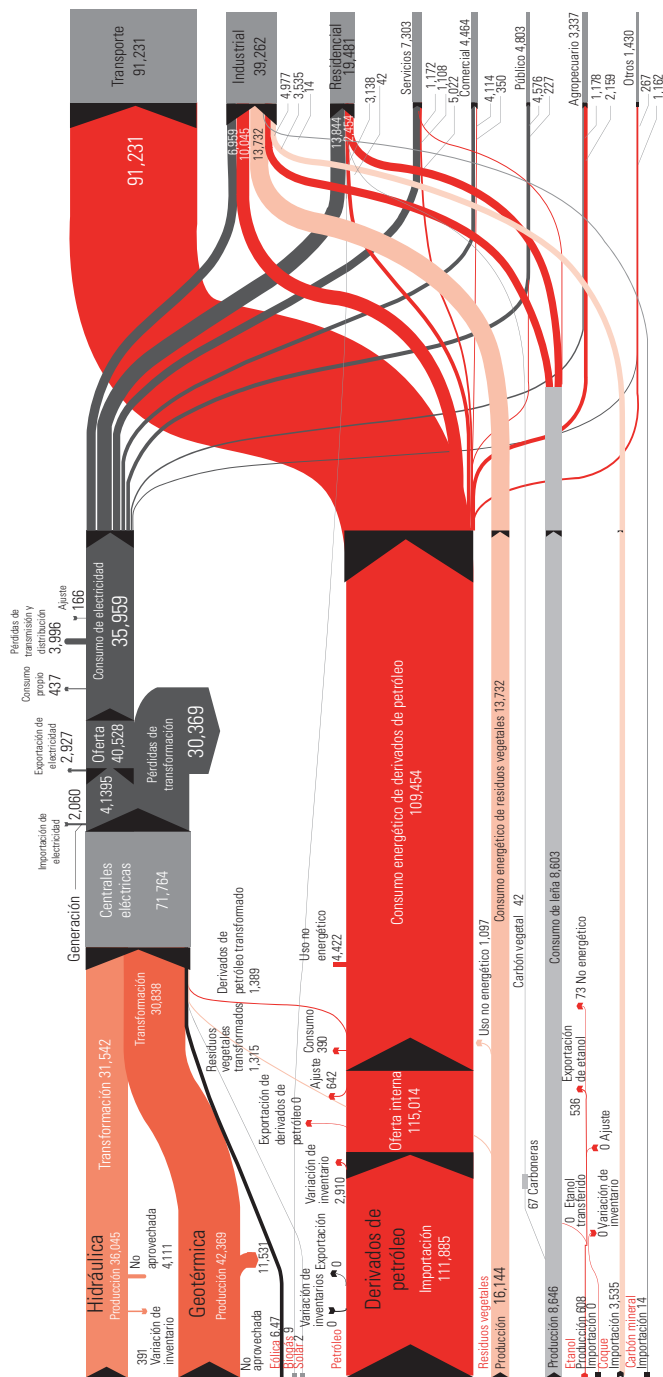
por tren para la movilidad, la oferta de este servicio es insuficiente dada la alta demanda.

El balance energético describe las relaciones entre el consumo y la generación. Costa Rica no es productor de petróleo: la hipótesis de que existe petróleo y que este podría contribuir al crecimiento económico no ha sido comprobada porque el país ha prohibido absolutamente la explotación petrolera y la minería a cielo abierto. Al igual que otros países de América Latina, Costa Rica es importador de petróleo y depende del mismo para desarrollar la gran mayoría de sus actividades económicas. En 2018, el consumo energético derivado de petróleo ascendió a 109,454 terajoules, de los cuales el sector transporte consumió 91,231. Adicionalmente, el sector industrial consume energía de residuos vegetales por un valor de 13,732 terajoules, proveniente de 67 carboneras que producen 8,646 terajoules. El sector residencial demanda 19,481 terajoules, en su mayoría de energía eléctrica creada por fuentes renovables, tales como la hidro, eólica y geotérmica. Al analizar la matriz energética de Costa Rica en 2016, Zárate y Ramírez señalan que el consumo energético en combustibles fósiles es el principal reto a superar. Estos autores afirman que podría promoverse la adquisición de equipos eficientes, el impulso a la cultura de la eficiencia energética y la adopción de la ISO 50001 para la aplicación de la gestión energética (Zarate y Ramírez, 2016).

En perspectiva, la producción limpia o verde requiere sustituir medios de transporte intensivos en uso de combustible por otros que utilizan energías alternativas. En febrero de 2018, el gobierno de la república aprobó el decreto de Ley 9518, titulado Incentivos y promoción para el transporte eléctrico, con el propósito de incentivar la importación de vehículos eléctricos e híbridos, es decir, que funcionen con combustible y electricidad (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2018). No obstante, el costo de los vehículos eléctricos en comparación con los que funcionan con diésel y gasolina continúa siendo el principal obstáculo para su adquisición por parte de empresas y familias. El balance energético de Costa Rica, oferta y demanda (consumo), según sector, se detalla en la siguiente gráfica.

La generación de energía proviene mayoritariamente de la fuente hídrica; en menor medida, se utilizan combustibles fósiles y otras fuentes. Este tipo de generación ha sido impulsada por políticas ancladas en el marco de la consecución de un desarrollo económico sostenible. En este esfuerzo, la institucionalidad pública y los esfuerzos privados han ido

Gráfica 25. Balance energético nacional 2018. Diagrama de flujo (terajoules\*)



\* Un terajoule o terajoules es equivalente a  $2,7778 \times 10^6$  kilowatts de energía.

Fuente: Dirección Sectorial de Energía, Minas (2018).

sumando en el uso de energías renovables para la producción de bienes y servicios. En el siguiente cuadro se muestran las políticas que han orientado la generación de energía en el país.

**Cuadro 5: Políticas en el campo de energías, 2011-2018**

2011-2014	2015-2018
Llegar a que el 95% de la energía nacional se sustente en fuentes renovables (p. 82).	Generar fuentes de energía renovable y uso racional; impulsar las energías renovables (p. 492).
Aumentar la capacidad de generación de energía limpia. Entre las fuentes destacan la generación de 625 MW de energía por medio de proyectos hidroeléctricos, geotérmicos y eólicos (p. 82).	Implementar el Programa de Desarrollo de Infraestructura y procesos para el suministro de energía (p. 493).
Promoción del uso de sistemas de fotovoltaicos. Se proyecta la instalación de 1,500 sistemas fotovoltaicos en áreas no servidas por la red (p. 82).	Ejecutar el Programa de Fortalecimiento de los Planes de Gestión Ambiental Institucional en mejora de la eficiencia en el consumo de energía eléctrica en las instituciones de mayor consumo de electricidad del sector público (p. 494).
Programa de Eficiencia Energética Nacional (p. 82). Instalación de soluciones de electrificación solar en las regiones Huetar Norte, Chorotega y Brunca (p. 82).	Lograr tarifas de electricidad en alta y media tensión, que sean competitivas a nivel internacional (p. 495).

Fuente: Planes nacionales de desarrollo, 2011-2014 y 2015-2018.

La generación eléctrica a través de plantas hidroeléctricas permite al país tener una cobertura del 99% del consumo energético con energías limpias. La disyuntiva que surge es si el costo de producción por kilowatt es el más eficiente posible, dado el sistema tarifario del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Al respecto, los criterios se dividen en un dualismo absoluto, entre aquellos grupos empresariales que señalan que el costo de la electricidad es elevado y aquellos que defienden la continuidad de esta organización como baluarte de la institucionalidad del país. La discusión se ha centrado en la necesidad de la apertura del mercado de generación eléctrica al sector privado, a partir de la privatización del ICE. El objetivo fundamental es reducir el costo de las tarifas eléctricas de media y alta tensión. Esto no se ha logrado y las tarifas han ido al alza. Por ejemplo, la tarifa fue 69.50 colones por kilowatt en 2018 y de 77.04 colones por kilowatt en 2019, creciendo en 10.84% (ARESEP, 2019). El costo eléctrico es estratégico para mejorar la competitividad del sector industrial, según quienes permanentemente abogan por reducciones en

las tarifas. No obstante, los costos de electricidad siempre van al alza, lo que dificulta reducir su precio al consumidor final.

Costa Rica ha logrado un equilibrio relativo entre la generación de energía y el desarrollo ambiental. Un aspecto a resaltar son las políticas ambientales que han sido aprobadas a lo largo del tiempo. El siguiente cuadro muestra la matriz energética de Costa Rica en 2018.

**Cuadro 6: Sistema Eléctrico Nacional. Distribución de la producción de energía según fuente, 2018**

FUENTE	GWh	Participación %
<i>Geotérmica</i>	968.57	8.53
<i>Solar</i>	9.89	0.09
<i>Bagazo</i>	76.67	0.68
<i>Eólica</i>	1,798.87	15.84
<i>Hidro</i>	8,342.90	73.47
<i>Térmica</i>	158.55	1.40
<i>Producción bruta</i>	11,355.45	100.00
<i>Demanda</i>	11,114.70	

Fuente: Instituto Costarricense de Electricidad (2018).

La electricidad es el principal insumo energético en la producción nacional. El balance eléctrico según fuente señala que el 73.47% es generado con hidro, es decir, a través de plantas hidroeléctricas localizadas en distintas regiones del país. En segundo lugar, se ubica la generación eólica con un 15.84%. El esfuerzo de generación de energías limpias ha sido contundente y ubica al país entre los líderes en América Latina. Costa Rica logró tener mayor oferta y superar la demanda en 2018. El hecho de superar la demanda, posiblemente frene la iniciativa de algunos proyectos potenciales en materia eólica, hídrica, térmica, ofertados o propuestos por los distintos generadores. Una virtud en la composición de la oferta es que existen organizaciones asociativas, como cooperativas y empresas cuya organización es liderada por los gobiernos locales (municipalidades). En el siguiente cuadro, se muestra la evolución de la demanda por fuente.

**Cuadro 7. Sistema Eléctrico Nacional. Comportamiento de la demanda de energía según fuente, 2012-2018**

GWh	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Geotérmica</i>	1,402.61	1,516.71	1,538.14	1,375.63	1,339.51	1,117.83	968.57
<i>Solar</i>	0.30	1.44	1.46	1.53	1.41	2.70	9.89
<i>Bagazo</i>	81.63	86.32	83.63	82.28	74.51	87.52	76.67
<i>Eólica</i>	528.38	484.57	734.75	1,079.51	1,147.29	1,287.68	1,798.87
<i>Hidro</i>	7,233.20	6,839.06	6,717.15	8,066.58	8,025.95	8,676.96	8,323.90
<i>Térmica</i>	830.28	1,196.00	1,043.20	108.12	193.03	37.42	158.55
<i>Producción bruta</i>	10,076.40	10,124.10	10,118.33	10,713.65	10,781.70	11,210.10	11,355.45
<i>% de crecimiento</i>		0.47	- 0.06	5.88	0.64	3.97	1.30
<i>Demanda</i>	10,093.14	10,171.91	10,323.10	10,607.31	10,932.08	11,019.32	11,114.70
<i>% de crecimiento</i>		0.78	1.49	2.75	3.06	0.80	0.87

Fuente: Instituto Costarricense de Electricidad (2018).

El comportamiento de la demanda de electricidad ha evolucionado positivamente entre 2012 y 2018. No obstante, se ha desacelerado el crecimiento, de un 3% en 2016 a un 0.87 en 2018. Las razones son el bajo dinamismo de la producción nacional, que típicamente crecía al 4.5% y ha descendido al 2%; también, la amplia población desempleada, que asciende a 300 mil costarricenses en 2018, que no dispone de ingresos y no tiene formas para demandar bienes y servicios. Esto hace que muchos sectores de la economía, como el comercial, no tengan el dinamismo esperado y por tanto no demanden energía para su funcionalidad. Por lo tanto, la producción ha sobrepasado la demanda energética. No obstante, debe resaltarse el esfuerzo de Costa Rica para mantener una oferta energética de calidad, para cuya continuidad no parece haber riesgos futuros. Por el contrario, existe un portafolio de proyectos novedosos en materia de generación eólica, térmica y solar que están aguardando espacio en la oferta energética planificada en el mediano y largo plazos.

La generación de energía ha sido coherente con la definición de las políticas ejecutadas en el campo ambiental. Estas se discuten enseguida.

**Cuadro 8. Políticas en el campo del ambiente, 2011-2018**

2011-2014	2015-2018
Implementación del Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos: considera inventarios de aguas; monitoreo de la calidad de los cuerpos de agua; conformación y operación del subsector de agua para consumo humano; recolección y tratamiento bajo la conducción de ICAA. Asimismo, acciones relacionadas con la gestión de aguas residuales (p. 79).	Implementación del Programa Nacional de Biocombustibles (p. 81). Mejorar la articulación del Sector Ambiente, además de velar por la aplicación eficiente y eficaz de la normativa y procedimientos administrativos y técnicos en materia de evaluación ambiental (p. 81).
Implementación del Programa Nacional de Biocombustibles (p. 81).	Proyecto de conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios de los ecosistemas de humedales (p. 484).
Construcción de la red de alcantarillado sanitario y planta de tratamiento en la GAM, así como en otras zonas del país. La Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) iniciará las obras de construcción del alcantarillado sanitario y planta de tratamiento de la provincia (p. 80).	Programa de Control, Protección y Vigilancia de la biodiversidad y de los recursos naturales (p. 486).
Incentivar la utilización de gas y biocombustibles, así como impulsar el transporte eléctrico. El objetivo es sustituir en 5% el combustible fósil en la flota vehicular y transporte público. La meta principal es ser carbono neutral, por lo que se tiene como prioridad la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, considerando un Plan de Acción Intersectorial (p. 80).	Programa Adaptación Local para sectores productivos críticos ante el Cambio Climático (vulnerabilidad de sectores como el agropecuario, el de recursos hídricos y las zonas costeras y pesqueras) (p. 489).
Ampliación del Programa de Pago de Servicios Ambientales, incorporando 310,000 hectáreas de propietarios y poseedores de bosques y plantaciones en todo el país; adquisición de 3,181 hectáreas para la consolidación del Patrimonio Natural del Estado y el impulso de acciones para dotar a las Áreas de Conservación del SINAC (p. 81).	Programa de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastre para el desarrollo y seguridad humana por parte del sector público (p. 489).

Fuente: Planes nacionales de desarrollo. 2011-2014 y 2015-2018.

La transformación productiva de Costa Rica se desarrolla en coordinación con una política de sostenibilidad ambiental. La dotación de áreas protegidas en la modalidad de reservas biológicas y parques nacionales, entre otras, ha hecho que se mantenga e incremente el área biológica protegida a lo largo y ancho del país, así como la protección de aguas patrimoniales y recursos marinos. Se puede señalar que en 1940

Costa Rica tenía áreas habitadas por poblaciones indígenas donde el 75% de dichos territorios estaba dotado de bosques tropicales. No obstante, la expansión de la agricultura y la ganadería llevó a un deterioro generalizado de los bosques, causando una reducción al 26% del territorio protegido en 1983.

La preocupación por mejorar el medio ambiente, y concretamente recuperar los bosques, llevó a crear leyes y normas de protección y fomento de las áreas boscosas. Esto se fortaleció en 1998, año en el que se aprobó la Ley 7788, Ley de Biodiversidad, que contempla hacer “el pago de servicios ambientales” a productores a cambio de resguardar la corteza boscosa. También está la Ley 7317, Ley de Conservación de la Vida Silvestre, aprobada en 1992. Estos y otros esfuerzos han constituido una política pública que integra el criterio de la sostenibilidad al desarrollo económico del país. Además, es evidente la preocupación por el efecto del cambio climático. En términos generales, se pueden ubicar algunos programas relevantes que forman parte de esta política:

- a) El Programa Nacional de Biocombustibles: tiene, entre otros, el objetivo de contribuir a la reducción de la contaminación ambiental provocada por la emisión de gases vehiculares mediante el uso de combustibles “limpios” (Minae, MAG: p. 8).
- b) Programa de adaptación al cambio climático: tiene como objetivos, primero: fortalecer la conservación y el uso sostenible del patrimonio genético, natural y cultural, a partir de un ordenamiento territorial y marino basado en una participación concertada, que asegure el respeto, ejercicio y goce de los derechos humanos. Segundo: fomentar las acciones frente al cambio climático global, mediante la participación ciudadana, el cambio tecnológico, procesos de innovación, investigación y conocimiento para garantizar el bienestar, la seguridad humana y la competitividad del país. Tercero: suplir la demanda de energía del país mediante una matriz energética que asegure el suministro óptimo y continuo de electricidad y combustible, promoviendo el uso eficiente de energía para mantener y mejorar la competitividad del país.
- c) Programa de Control, Protección y Vigilancia de la biodiversidad y de los recursos naturales. Uno de sus principales objetivos es mejorar las condiciones y resiliencia de la biodiversidad,



salvaguardando la integridad de los ecosistemas, las especies y la diversidad genética.

El balance en materia de diseño y definición de políticas institucionales asociadas al desarrollo sustentable es favorable. El país ha podido fortalecer la dotación de recursos naturales medida en términos de hectáreas protegidas, las cuales eran 1,354,488 en 2016 (Minae, 2018), lo cual sobrepasa el 25% del territorio nacional. No obstante, la producción agrícola e industrial, así como comercial y de servicios, genera contaminación y deterioro de los recursos naturales, fundamentalmente por el uso de plaguicidas y por la tala de bosques para el uso agrícola en cultivos como la producción de piña.

La producción de piña ha evolucionado significativamente en el siglo XXI. En promedio, en la primera década se sembraron 26,132 hectáreas, y 44,000 entre 2010 y 2018, un crecimiento de 68.38%. La expansión ha implicado eliminación de áreas boscosas y uso intensivo del agua en verano, explotándose el riego a través de pozos de alto potencial extractivo de agua. Económicamente, en 2018 la actividad generó mil millones de dólares, lo cual representa aproximadamente el 10% del total exportado por el país. Sin embargo, así como se reciben divisas en el sector, se consumen plaguicidas masivamente para el combate de plagas que afectan directamente la calidad del producto exportable.

La producción cafetera ha sido de larga trayectoria en la estructura productiva de Costa Rica, al igual que el banano. Ambos productos han posicionado al país en el comercio internacional. La producción media de banano ascendió a 1.99 mil millones de toneladas métricas entre 2000 y 2018, en una extensión de promedio de 42,971 hectáreas, generándose un monto exportado anual de mil millones de dólares en 2019. Entre 2000 y 2018, la producción de café se ha contraído, producto de la reducción en las hectáreas cultivadas, las cuales han descendido un 14%, pasando de un promedio de 104.7 mil hectáreas en la primera década del siglo XXI a 89.5 mil. En 2018, el país logró exportar 315 mil millones de dólares y consolidó una producción de 449.1 mil toneladas métricas de café (SEPSA, 2018). Estos productos dependen en demasía del ciclo internacional de los precios, es decir, el bienestar de los productores directos mejora localmente con el auge de los precios y se deteriora conforme estos bajan. Esto se traduce en afectaciones económicas y sociales para las unidades productivas en el país.

La crítica permanente al impulso de estos productos agrícolas ha sido su poca aportación al empleo, así como su alto costo en materia ambiental, dados los amplios niveles de plaguicidas y fertilizantes químicos que son utilizados en su producción. El siguiente cuadro muestra el monto de plaguicidas importados en Costa Rica entre 2012 y 2017.

**Cuadro 9: Importaciones de fungicidas e insecticidas en millones de dólares, 2012-2017**

Año	Millones de dólares
2012	112.4
2013	104.7
2014	111.4
2015	110.7
2016	112.8
2017	112.3

Fuente: Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer, 2018).

La importación de plaguicidas se ha mantenido en alrededor de 112 millones de dólares anuales. La huella ecológica de Costa Rica es afectada por la importación de plaguicidas, tales como el Bromacil, aplicado en el cultivo de piña, y el Acemis, aplicado al café en el combate a la roya. El caso de mayor conflicto ha sido el cultivo de banano, donde en los años sesenta y setenta se utilizó el plaguicida Nemagón, que dañó la salud de cientos de costarricenses. Aún en 2019, los tribunales continúan llevando procesos de indemnización contra las bananeras Standard Fruit Company, Chiquita Brands y Dole. Estos plaguicidas se vierten en la tierra y, por supuesto, terminan filtrándose en el suelo y llegando directa o indirectamente a ríos y quebradas, contaminando agresivamente los mantos acuíferos. La posición de los grupos ambientalistas consiste en oponerse absolutamente al uso de plaguicidas en los cultivos que se producen masivamente. Datos del Instituto Regional en Sustancias Tóxicas de la Universidad Nacional de Costa Rica (IRET), indican que en promedio se utilizan 18.2 kilogramos de plaguicidas por hectárea cultivada (Araya, 2015). Esto sitúa a Costa Rica como uno de los países que mayor uso hacen de los plaguicidas.

## Política comercial

Tanto el Estado como el mercado orientan la política productiva asociada al comercio internacional. El Estado utiliza la planificación centralizada como instrumento y el mercado los precios como mecanismo de asignación de recursos. Por ejemplo, al analizar la política comercial de la región, Lizano señala que, si se asume una autarquía comercial en Centroamérica, podría mejorarse la asignación de los factores, pero sería necesario establecer el libre comercio o una planificación regional de la producción (Lizano, 1994). Esta misma posición sigue siendo contrapuesta en la discusión de la política económica, argumentándose el peligro que representa el hecho de que los hacedores de política (tecnócratas) implementen una planificación económica en función de intereses particulares, resguardando relaciones predeterminadas de poder. Por otra parte, la postura más cercana a desarrollar un sistema económico de libre mercado ha hecho todos los esfuerzos por impulsar una apertura comercial basada en la firma de tratados de libre comercio con países como Estados Unidos (CAFTA), China y Chile, entre otros.

Por su parte, la política de inversión ha dado un viraje desde el fomento a la atracción de inversiones extranjeras directas centradas en la actividad maquiladora (textiles), durante las décadas de los ochenta y noventa, hacia la atracción de inversión en tecnología media y alta a inicios del siglo XXI. La primera se centró en la manufactura, respaldada o incentivada por leyes colaterales, como regímenes fiscales especiales que exoneraban de renta e impuestos a la importación de materias primas y equipamiento, entre otros. La segunda se focalizaba en el desarrollo de inversión en la fabricación de componentes electrónicos y médicos, así como en la implementación de servicios de logística en los negocios (*call centers* o centros de llamadas), enfatizando la generación de alto valor agregado.

La política comercial de Costa Rica ha hecho énfasis en la aprobación de tratados de libre comercio, donde sobresalen el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conocido como NAFTA, el Tratado de Libre Comercio con la República Popular China y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. El resultado ha sido un aumento considerable en las exportaciones hacia Estados Unidos, China y Europa. No obstante, el monto de las importaciones se ha acelerado, causando un déficit comercial de aproximadamente cinco mil millones de dólares.

Cuadro 10. Política de comercio, 2011-2018

2011-2014	2015-2018
Aprobación de tratados de libre comercio con China y Singapur, así como el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (p. 92).	Fortalecimiento de las políticas públicas: concretar el ingreso de Costa Rica a la OCDE (p. 369).
Aumentar el volumen y ritmo de crecimiento de las exportaciones; que estas alcancen \$12,000 millones de dólares anuales en bienes y \$5,000 millones de dólares en servicios (p. 92).	Fomentar la inversión extranjera directa; promover el establecimiento de empresas extranjeras de alto valor agregado para el país (p. 374).
	Estimular el potencial exportador mediante programas de formación y capacitación, divulgación y promoción comercial (p. 373).
	Promover encadenamientos productivos de mayor valor agregado entre proveedores locales y empresas exportadoras (p. 373).
	Gestión ante la OMC para fortalecer el Sistema Multilateral del Comercio, mejorando el posicionamiento de Costa Rica y su influencia para la defensa de los intereses comerciales nacionales (p. 371).

Fuente: Ministerio de Planificación de Costa Rica. Planes nacionales de desarrollo, 2011-2014 y 2015-2018.

El comercio internacional mantiene una base exportable ligada al sector agrícola, donde sobresalen el comercio de banano, piña, café y azúcar. No obstante, han surgido sectores emergentes vinculados al sector servicios y el sector tecnológico. Esto ha marcado un cambio de patrón de comercio especializado en la agricultura hacia una re-especialización centrada en los servicios de comunicación, contables y financieros, así como en la producción de componentes electrónicos y médicos. Este esfuerzo de diversificación productiva se quiere fortalecer impulsando el ingreso de Costa Rica a la OCDE (OCDE, 2018). Para tales efectos, los gobiernos en turno han intensificado las acciones y ajustes legislativos necesarios para cumplir con los requerimientos establecidos en abril de 2015. Entre las principales acciones, pueden mencionarse las siguientes:

Primero. El sistema de múltiples salarios mínimos agrava los costos de cumplimiento, creando distorsiones e inequidades. Al respecto, se sugiere continuar avanzando hacia el establecimiento de una menor cantidad de salarios mínimos.

Segundo. Según los estándares de la OCDE, la proporción del empleo informal es alta y no ha disminuido. Por lo tanto, se requiere implementar un plan integral para reducir la informalidad, que incluya un mayor cumplimiento con las obligaciones de pago de contribuciones.

Tercero. Las desigualdades de género en el mercado laboral son altas. Se requiere aumentar la disponibilidad de servicios de atención infantil financiados con fondos públicos, así como incluir todo el gasto en educación y atención de la niñez en edad temprana dentro del mandato constitucional para el gasto en educación.

Cuarto. El gasto en educación es elevado, pero los resultados son pobres. El gasto relativo por alumno en educación primaria es bajo, mientras que el gasto en educación terciaria es alto. Las desigualdades en los resultados educativos son considerables. La tasa de deserción escolar es alta y es necesario fortalecer la calidad de la enseñanza. Se debe establecer mejores resultados educativos como el principal objetivo de la política, en lugar de centrarse en el gasto, y desarrollar indicadores de rendimiento. Hay también que ajustar el gasto en educación hacia la primera infancia y la educación secundaria, y fortalecer el apoyo específico para estudiantes en riesgo, así como la capacitación de los maestros.

La afirmación de que el gasto en educación es elevado y la obtención de resultados es pobre es algo relativo. La educación costarricense ha permitido avanzar en la formación de un recurso humano cada vez más calificado, el cual ha respondido a las demandas nacionales. Las universidades públicas han contribuido mayoritariamente formando profesionales de calidad en todas las disciplinas; incluso, muchas carreras universitarias se encuentran acreditadas por el Sistema Nacional de Acreditación. Por otra parte, el sector de la educación, por ley de la república, parte de una disponibilidad de recursos equivalente al 8% del PIB; si este crece, el sector educativo dispondrá de mayores recursos y viceversa. Esta condición le ha permitido al sector contar con un mínimo de recursos económicos para su operación.

El gobierno define políticas educativas que tienen una débil trascendencia en el mediano y largo plazos porque el ciclo político de cuatro años facilita el cambio en dichas políticas. Al respecto, se hace necesario definir políticas de Estado que trasciendan los ciclos políticos y el cortoplacismo. Probablemente, la recomendación hacia el sector educativo en términos de mejorar la calidad y reducir la deserción es un reto a asumir,

lo cual no es fácil porque son múltiples los factores que determinan el resultado académico de los estudiantes.

### Consecuencias positivas y negativas de la actual especialización productiva

El extractivismo se concibe como un “modelo económico y político basado en la mercantilización y explotación desenfrenada de la naturaleza” (Fondo Acción Urgente — América Latina, 2016, p. 9). En América Latina, ha avanzado por medio de la explotación de la minería y la extracción de materias primas, entre otras actividades. En Costa Rica, las actividades extractivas se podrían asociar a la dinámica del modelo de desarrollo anclada al modelo agroexportador vigente antes de las década de 1950.

Posterior a la década de 1940, la estructura productiva de Costa Rica consolidó el monocultivo como una forma de producción especializada que permitía la integración en el comercio internacional. Esta especialización en la producción de banano, café, azúcar, ganadería o carne explicó la inserción del país en el comercio. Dichas actividades son de corte extractivo por hacer uso intensivo de la tierra, básicamente explotando la fertilidad del suelo. Además, el proceso productivo utiliza fertilizantes químicos y agroquímicos que deterioran el suelo en períodos muy cortos, y causan afectaciones colaterales a los recursos naturales, como el agua y el aire, así como al ser humano que trabaja directamente en esas actividades.

El modelo de desarrollo de exportaciones no tradicionales hacia terceros mercados, que se desarrolla desde mediados de la década de los ochenta y durante los años noventa hasta la fecha (2019), ha impulsado la diversificación del sistema productivo en la agricultura, siempre basado en la especialización. La política comercial y la apertura de nuevos mercados como estrategias de inserción a la economía mundial han motivado la producción agrícola extensiva basada en la explotación de ciertas ventajas comparativas en el comercio internacional. La extractividad se ha concentrado en el uso del suelo. En Costa Rica, el proceso de extracción típicamente relacionado con los minerales preciosos o materias primas, como el cobre, el gas, el oro y la plata, no han sido los depredadores de los recursos naturales. Esto consta en la Ley No. 8904 de febrero de 2011. La prohibición reciente de la minería a cielo abierto ha

evitado y frenado toda posibilidad a las inversiones extranjeras interesadas en ese tipo de actividad económica.

También han existido actividades extractivas, como la pesca de camarón y especies pelágicas, que han dinamizado la pesca artesanal y semiindustrial. Al respecto, la extractividad del camarón en mar abierto ha sido frenada a través de la legislación nacional. Mediante voto No. 2013-010540, la Sala Constitucional prohibió en 2013 el otorgamiento de licencias nuevas o renovación de las existentes para la pesca de camarón de arrastre, básicamente por su impacto ambiental negativo y su trasgresión al elemento democrático del desarrollo sostenible, como resultado de actividades pesqueras que afectan los fondos marinos, impactando el ecosistema silvestre y poniendo en riesgo la sostenibilidad de la industria y de las economías artesanales locales. La Sala Constitucional de Costa Rica alude a tres impactos fundamentales al emitir su voto: daño a fondos marinos, daño a poblaciones de peces por causa de la pesca incidental y afectación a las economías artesanales. Asimismo, afirma que, para que pueda continuar con posterioridad a 2019, se debe aprobar un proyecto de ley en el cual se demuestre que la actividad puede operar sin causar las afectaciones mencionadas.

Las consecuencias negativas de la especialización productiva de Costa Rica pueden resumirse en:

- Presencia excesiva de plaguicidas que afectan la fertilidad de la tierra, así como las fuentes superficiales de agua, flora y fauna en general. Este efecto no se considera alto porque Costa Rica usualmente tiene sobreoferta de agua y alta calidad en cobertura y consumo. Por lo tanto, se critica la presencia de la contaminación del agua, pero las medidas para evitarla son marginales por parte del ente responsable (Acueductos y Alcantarillados).
- Sistema de transportación de bienes y servicios basado en medios de movilidad dependientes mayoritariamente de combustibles fósiles (petróleo) que causan altas emisiones de CO<sub>2</sub>. La factura petrolera ascendió a 1,600 millones de dólares, pagados al importar 21 millones de barriles en 2018 (Banco Central de Costa Rica, 2018). Esto es, aproximadamente, el ingreso anual por exportación de banano. El principal demandante del petróleo son las familias que se transportan de las zonas rurales a las urbanas en demanda de servicios y atención de empleos. La densidad vehicular es

de 231 vehículos por cada 1,000 habitantes. Además, la flota vehicular tiene en promedio 17 años de antigüedad, causando un perjuicio en la huella ambiental (Informe Estado de La Nación, 2018). El gran reto es mejorar la movilidad urbana para reducir la contaminación ambiental.

- Actividades productivas centradas en el uso de materias primas con bajo valor agregado en agricultura, industria, agroindustria y servicios. Costa Rica exporta piña, café, cacao, carne y banano, entre otros productos sin transformar. La generación de valor agregado tampoco ha sido impulsada fuertemente por la inversión extranjera directa (IED), porque los insumos intermedios requeridos para la producción industrial y tecnológica deben ser importados de países desarrollados y son típicamente controlados por las casas matrices. Por lo tanto, el valor agregado industrial es limitado y se resume básicamente en pago de salarios y algunos servicios como mensajería, conserjería y seguridad, entre otros.
- Concentración de la riqueza medida por el coeficiente de Gini, profundizando las desigualdades entre grupos familiares y territoriales. El Gini indica un retroceso en la buena distribución del ingreso, aumentando de 0.479 en 2000 a 0.507 en 2016 (Programa Estado de la Nación, 2018). Si bien es cierto que Costa Rica muestra un ingreso per cápita de 13,192 dólares en 2018, el cual supera con mucho al de otros países de América Latina, es evidente que sectores más dinámicos, como el exportador y el de turismo, han logrado concentrar mayores excedentes, comparados con otros sectores más vulnerables, como el agrícola y el agroindustrial. Esto ha llevado a una dualidad en la estructura productiva, donde los sectores de punta ha avanzado en comparación con otros que no son tan prioritarios en el modelo de desarrollo exportador vigente.
- Persistencia de una estructura productiva rezagada que coexiste con una moderna con bajos encadenamientos productivos. El parque industrial de Costa Rica se constituye en su mayoría por micro, pequeñas y medianas empresas (97.5%), mientras que 2.5% son grandes empresas. La falta de tecnología e infraestructura no les permite a las primeras aumentar la producción y tener un escalamiento significativo. Adicionalmente, las relaciones entre los distintos eslabones que transitan desde la apropiación de insumos



hasta el consumidor final son poco desarrollados, lo cual limita el encadenamiento productivo.

Las consecuencias positivas identificadas son:

- Diversificación productiva en el sector agrícola así como auge de actividades tecnológicas, como son la fabricación de componentes electrónicos y médicos. En el área agrícola, sobresalen productos como frutas y hortalizas (piña, banano, café, aceite de palma), lográndose exportar 4,918.3 millones de dólares en 2018, lo que representa un 43.7% del total exportado (SEPSA, 2019).
- Las remuneraciones en los sectores emergentes, como el de dispositivos médicos y el de elaboración de componentes electrónicos, superan las de aquellos sectores donde típicamente se paga el salario mínimo debido a que el nivel de especialización y calificación es bajo. Este proceso ha mejorado el nivel de vida de una parte de la población ocupada. Para Alpízar y otros, se confirma a la vez un buen posicionamiento de las empresas afincadas en las zonas francas de comercio internacional (Alpízar M. y otros, 2018).
- Mejores relaciones comerciales y de cooperación para el desarrollo entre Costa Rica y el resto del mundo, producto de la firma de convenios comerciales. El país ha tratado de aprovechar la firma de tratados integrando la cooperación en el sentido amplio. Tal es el caso del lograr recursos de apoyo para la formación académica y técnica de costarricenses en el exterior, así como para el desarrollo cultural y del medio ambiente.

### Desafíos prioritarios para garantizar una matriz productiva ecológica

En el campo productivo, las actividades extractivas han estado asociadas al uso intensivo de los recursos naturales y el clima. Tal es el caso del uso intensivo de la tierra, por ejemplo, en la producción de banano, piña, café, cacao y ganadería. Estas actividades hacen uso de mano de obra no calificada, tanto de origen nacional como extranjero proveniente de Nicaragua.

En la industria prevalecen actividades relacionadas con la parte alimentaria, la agroindustria y la elaboración de los componentes

electrónicos y médicos. En estas últimas actividades, el uso del factor trabajo es intensivo, pero tiene un nivel de calificación mayor en términos de educación formal y técnica. La presencia de empresas del sector servicios es positiva en la medida en que contrata recursos humanos con calificación media en servicios financieros y de logística, entre otros. No obstante, el poder de generación de encadenamientos hacia atrás es limitado, y hacia adelante, es decir, hacia el consumidor final o cliente, integra servicios básicos de seguridad, reparación y mantenimiento de equipos, transportación y conserjería, entre otros. Posiblemente, el valor agregado del sector servicios se concentra en “remuneración del trabajo”, lo cual es insuficiente para mejorar el posicionamiento de las empresas costarricenses en el mercado internacional. Por lo tanto, el reto es potenciar la mayor apropiación de valor agregado en el sector terciario de la economía costarricense.

Los desafíos prioritarios orientados hacia un cambio en la explotación de actividades económicas extractivas hacia actividades que exigen mayores niveles de calificación del recurso humano, así como intensivas en tecnología, son los siguientes:

- Atracción de inversión extranjera directa intensiva en tecnología y servicios de logística anclados en zonas especiales de industrialización, con énfasis en uso de tecnologías que utilicen energías de fuentes renovables y sostenibles de bajas emisiones. Al respecto, el plan nacional de descarbonización de Costa Rica es contundente en señalar que es necesaria la “Consolidación del sistema eléctrico nacional con capacidad, flexibilidad, inteligencia y resiliencia necesaria para abastecer y gestionar energía renovable a costo competitivo” (Minae, 2018). El reto de la industria es hacer uso de adopción de tecnologías acordes con la reducción de energía en los procesos productivos.
- Mejorar la infraestructura vial para acortar los tiempos de desplazamiento en el sistema productivo interno y facilitar la interconexión de las principales áreas de producción. Con el uso de una flota de transporte de carga tendiente al uso de energías sostenibles, esto reduciría los costos de transportación, generando excedentes en el consumidor y productor.
- Propiciar actividades asociadas a la agroindustria que posibiliten el uso de materias primas agrícolas en procesos de industrialización

con base en la generación de valor agregado. Por ejemplo, el cacao, la miel de abeja, los lácteos y el café, entre otras.

- Fortalecer las fuentes renovables de energía o energías limpias como parte de la matriz productiva, generando energías provenientes del viento (eólica), agua (hidroeléctrica), vapor (geotérmica), sol (solar). Es esencial sustituir el uso de energía fósil.
- Ampliar la plataforma de servicios de logística de apoyo al comercio doméstico e internacional dentro de la lógica de funcionamiento de las cadenas globales de valor.
- Propiciar la sustitución del uso de plaguicidas altamente contaminantes en la agricultura.

## Consideraciones finales

### Principales hallazgos

1. Se puede argumentar que, con la crisis de principios de la década de 1980, se da un punto de inflexión en la concepción y definición de la política productiva y social del país. Esto significó una ruptura sistemática con respecto del modelo ISI, el mercado interno y los sectores que lo representaban. De igual forma, en materia de política social, se pasó de una política concebida como parte de un proyecto de desarrollo nacional, con objetivos de universalización de la cobertura y acceso a los servicios sociales, a una política social con carácter asistencialista que tiene como principal objetivo controlar el deterioro en las condiciones sociales de la población, especialmente de los sectores más vulnerables de la sociedad.
2. Costa Rica ha combinado políticas fiscales y monetarias regresivas con políticas progresivas de salarios, control de precios y políticas de compensación social. Este estilo de hacer política económica, apoyado por el comportamiento de los indicadores socioeconómicos más agregados, ha llevado a que muchos investigadores hayan calificado como heterodoxo el ajuste estructural del país. Aunque todavía permanecen grandes desafíos, Costa Rica ha demostrado ser capaz de manejar la crisis económica y las presiones de los organismos internacionales de financiamiento,

construyendo consensos sociales y compromisos con los distintos sectores de la sociedad.

3. El nuevo modelo de crecimiento basado en el sector externo de la economía condujo a una reconversión productiva sustentada en el estímulo a las exportaciones no tradicionales dirigidas a terceros mercados. El impulso de este nuevo patrón de crecimiento no solo reemplaza al modelo ISI, sino que significa una reconfiguración hegemónica de los actores en torno a los cuales se estructura la nueva estrategia de desarrollo. De tal manera, el sector exportador y los agentes relacionados con la economía internacional ganan protagonismo, en detrimento de los sectores dependientes del mercado interno.
4. A pesar del éxito relativo de la promoción de exportaciones, en términos de sus tasas de crecimiento y acceso a mercados internacionales más competitivos, se podría afirmar que la estrategia ha llegado a un punto de etapa fácil de promoción de exportaciones, a partir de la cual no ha sido capaz de generar condiciones para la transformación productiva con mayores encadenamientos, derrames tecnológicos y articulación hacia adentro con proveedores nacionales. Así como el modelo ISI llegó a una etapa fácil de la sustitución de importaciones, de igual forma tendríamos que discutir sobre la etapa fácil de la promoción de exportaciones.
5. Un rasgo común de los distintos patrones de crecimiento en el país es el que tiene que ver con los problemas relacionados con la alta concentración del desarrollo en la región central. Esto ha generado un patrón de centro-periferia del desarrollo, que no ha permitido la convergencia económica y social, y, por el contrario, se expresa en crecientes asimetrías territoriales, propias del desarrollo desigual. El país requiere transitar hacia una estrategia de transformación de la matriz productiva con carácter territorial e intersectorial, capaz de superar las limitaciones estructurales (heterogeneidad estructural) del aparato productivo.
6. En materia de crecimiento, los resultados de la economía costarricense muestran un desempeño modesto, principalmente entre 2015 y 2019, donde el crecimiento ha descendido de un 4% a un 2% en 2019. Este último es muy inferior, comparado con el PIB potencial real del 4.5% alcanzado entre 1990 y 2000. Por lo

- tanto, el reto de corto plazo es reactivar la economía para al menos volver a la senda de crecimiento alcanzado históricamente.
7. Las instituciones que diseñan y ejecutan las políticas públicas no han sido lo suficientemente efectivas en su operación y evaluación para lograr las mejoras buscadas, a pesar de contar con políticas mesoeconómicas que sí fueron definidas en los planes nacionales de desarrollo 2011-2014 y 2015-2018. La principal dificultad en la consecución de buenos resultados en las políticas públicas radica en la falta de recursos financieros del gobierno central, pues se aprueban políticas con limitados o nulos presupuestos, asignados particularmente a la consecución de objetivos y metas que han sido formulados de manera normativa en el sistema de planificación del Estado. Adicionalmente, el cortoplacismo de las políticas definidas por cada gobierno no permite tener políticas de Estado, y cada administración cambia las políticas en función de sus intereses particulares.
  8. En el primer semestre de 2019, el mercado laboral costarricense se encontraba en la informalidad en un 46.1%. Además, el 68.19% de la población contaba con una formación de secundaria incompleta o menos, según la Encuesta Nacional de Hogares levantada en 2018 por el INEC.

### Principales desafíos, riesgos y oportunidades para transformar la matriz productiva en términos sustentables desde el punto de vista social, económico y ambiental

- Las políticas públicas primarias se deben orientar a fortalecer un sector secundario que permita la generación o agregación de valor a la producción interna, lo que a su vez facilitará la creación de empleos de mayor productividad con cualificaciones superiores y con un enfoque de sustentabilidad e inclusión social.
- Las políticas dirigidas a los sectores productivos deben converger con el mercado laboral, en la formación que requiere el país, y articularse con los esfuerzos de innovación.
- Es necesario diseñar y ejecutar políticas activas para al sector productivo, acompañadas de la articulación de las de educación y las laborales, con el propósito de contar con mecanismos

para aumentar la productividad y tener un mayor crecimiento y desarrollo.

- Los esfuerzos del país deben orientarse a la disminución de desigualdades del mercado de laboral y de trabajo, a través de la convergencia entre las ofertas educativas y el desenvolvimiento de actividades de mejor productividad. Se debe también generar un adecuado acceso a la protección social y a la disminución de la desigualdad de género e intergeneracional en los diversos territorios del país.
- Se debe generar estrategias para fortalecer la competitividad del país en temas como infraestructura, desarrollo del mercado financiero, dinamismo empresarial y mejora sustancial de la capacidad de innovar. Es necesario, asimismo, fortalecer la institucionalidad, como mecanismo para eliminar las fallas de mercado que sirven de barrera a algunos sectores en particular.

## Referencias

- Alpízar, M. y otros (2018). *Estadísticas de comercio exterior de Costa Rica, 2017*. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PRO-COMER). San José, Costa Rica.
- APM Terminals (2019). “Información general de APM Terminals”. Recuperado de <https://www.apmterminals.com/es/moin/about/our-terminal>
- Araya, E. (2015). “Costa Rica es el consumidor más voraz de plaguicidas en el mundo”, en *Semanario Universidad*. Universidad de Costa Rica. Junio 3. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/costa-rica-es-el-consumidor-mas-voraz-de-plaguicidas-en-el-mundo/>
- Arias, Rafael. 2004. “Structural Adjustment and Social Policy in Costa Rica: A Case of Heterodox Adjustment”. Tesis doctoral, University of Minnesota, septiembre.
- Arias, Rafael y Muñoz, Juan (2007). “Reforma económica y modelo de promoción de exportaciones: logros y vacíos de la política de desarrollo de las últimas dos décadas”, en *Revista de Ciencias Económicas* 25- Núm. 1: / 15-40 / ISSN: 0252-9521.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (2018). Ley 9518: Incentivos y promoción para el transporte eléctrico. Febrero. San José, Costa Rica.
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) (2019). Información de tarifas. Recuperado de <https://aresep.go.cr/electricidad/tarifas>.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR) (2019). “Producto Interno Bruto por actividad económica”. Recuperado de <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?CodCuadro=2986&Idioma=1&FecInicial=1991/12/31&FecFinal=2019/12/31>
- (2011). Programa Macroeconómico 2010-2011. Recuperado de <https://www.bccr.fi.cr>
- Banco Mundial (2019). “Datos Banco Mundial. País: Costa Rica”. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/pais/costa-rica>
- Chaverri, C. (2016). “Encadenamientos productivos en Costa Rica: una aplicación a partir de los datos de la matriz insumo producto”, en *Economía y Sociedad* Vol. 21, Núm. 49. Cierre al 30 de junio de 2016, pp. 1-14.

- Recuperado de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/8184/9965>
- Clark, Mary A. (2001). *Gradual Economic Reform in Latin America: The Costa Rican Experience*. Albany. State University of New York Press.
- Comercio Exterior Costa Rica (Comex). Inversión Extranjera directa. Recuperado de [www.comex.go.cr/inversion-extranjera-directa](http://www.comex.go.cr/inversion-extranjera-directa)
- Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales (1998). 1a. ed. San José, C.R. Proyecto Estado de la Nación 1999.
- Fallas, E. (2018). “Gobierno mantiene mejoras en recaudación y calidad de gasto al cierre del 2017”. Comunicado de prensa CP 08 / 25 de enero. Recuperado de <https://www.hacienda.go.cr/noticias/14357-gobierno-mantiene-mejoras-en-recaudacion-y-calidad-de-gasto-al-cierre-del-2017>
- Fondo Acción Urgente de América Latina (FAU-AL) (2016). *Extractivismo en América Latina: Impacto en la vida de las mujeres y propuesta de defensa del territorio*.
- Fundación CRUSA. 2019. Información recuperada de <https://crusa.cr/mi-historia-crusa/>.
- González, C. y Camacho, E. (1990). *Políticas económicas en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.
- González-Vega, Claudio y Céspedes, Víctor (1993). “Part I: Costa Rica”, en Simon Rottemberg, editor. *Costa Rica and Uruguay: The Political Economy of Poverty, Equity and Growth*, 3-183. New York: Oxford University Press.
- Guendel, L. y Rivera, R. (1998). “La descentralización y la gestión local de las políticas de salud en Costa Rica: un balance de la situación y una propuesta”, en *Las políticas de salud en el umbral de la reforma*, 263-297. UNICEF, San José, Costa Rica.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1995). “Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, Núm. 139, octubre-diciembre.
- Hirschman, A.O (1988). *The Strategy of Economic Development*, Boulder and London: Westview Press (first edition, 1958).
- Instituto Costarricense de Electricidad (2018). Matriz energética. Información recuperada de <https://www.grupoice.com/wps/portal/ICE/acercadelgrupoice/publicaciones/colecciones>



- International Trade Center (Centro del Comercio Internacional) (2019). Trade map: Trade statistics for international business development. Recuperado de [https://www.trademap.org/Service\\_SelCountry\\_TS.aspx?nvpm=1%7c188%7c%7c%7c%7c%7c%7cS00%7c1%7c3%7c1%7c2%7c2%7c1%7c5%7c1%7c1](https://www.trademap.org/Service_SelCountry_TS.aspx?nvpm=1%7c188%7c%7c%7c%7c%7c%7cS00%7c1%7c3%7c1%7c2%7c2%7c1%7c5%7c1%7c1)
- Lizano, E. (1994) *Integración y desarrollo en Centroamérica*. Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Tegucigalpa, Honduras.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (2013). Decreto Ejecutivo Núm. 37587-MAG. Recuperado de <http://www.mag.go.cr/legislacion/2013/de-37587.pdf>
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micit) (2018). “Inversión en I+D respecto al PIB”. Recuperado de <http://indicadores.micit.go.cr/dataviews/75424/inversion-en-id-respecto-al-pib/>
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) (2019). “Estudio Situacional de la PYME Serie 2012-2017”. Recuperado de <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2019/pyme/INF-012-19.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Alberto Cañas Escalante. Período de gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera. Recuperado de [www.mideplan.go.cr/plan-nacional-desarrollo](http://www.mideplan.go.cr/plan-nacional-desarrollo)
- (2017) Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. María Teresa Obregón Zamora. Período de gobierno de Laura Chinchilla Miranda, 2010-2014. Recuperado de [www.mideplan.go.cr/plan-nacional-desarrollo](http://www.mideplan.go.cr/plan-nacional-desarrollo)
- (2019). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública. Período de gobierno de Carlos Alvarado Quesada, 2018-2022. Recuperado de [www.mideplan.go.cr/plan-nacional-desarrollo](http://www.mideplan.go.cr/plan-nacional-desarrollo)
- Ministerio Nacional de Ambiente y Energía (Minae) (2018). Plan de Descarbonización — Compromiso del Gobierno del Bicentenario. Recuperado de <http://www.minae.go.cr>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2018). “Costa Rica 2018: Mejores políticas para una vida mejor”, en *Estudios Económicos de la OCDE*. San José, Costa Rica.
- Parada, M. (2011). “Presente y futuro de la industria de ropa en Costa Rica: un enfoque de cadena de mercancías”. Tesis doctoral. Universidad de Tilburg. Tilburg, Holanda.

- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2018). Informe estado de la nación. /PEN-CONARE. San José, Costa Rica. Recuperado de <http://hdl.handle.net/20.500.12337/2983>
- Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica. 2018. Base de datos de importaciones. San José, Costa Rica.
- Ramalho, R. y Packman, A. (2018). “Paying Taxes: Thirteen Years of Data and Analysis on Tax Systems in 190 Economies: A Look at Recent Developments and Historical Trends”. World Bank Group. Recuperado de <https://www.pwc.com/payingtaxes>
- Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope). Datos de acceso libre 2018. Referenciados en [www.recope.go.cr](http://www.recope.go.cr)
- Sauma, Pablo (2002). “Pobreza, distribución del ingreso, mercado de trabajo e inversión social”, en *Informe del Estado de la Nación*, San José, Costa Rica.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) (2019). Estadísticas 2018. Recuperado de <http://www.sepsa.go.cr>
- (2019). Informe Comercio Exterior del Sector Agropecuario 2017-2018. Recuperado de <http://www.sepsa.go.cr>
- Seligson, Amber L. (1998). “Las mujeres en el sector informal costarricense: causas del éxito”, en *Anuario de Estudios Centroamericanos* Vol. 24, Núm. 1/2, pp. 21-46. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/1824/1792/>
- Trejos, María y Valverde, José (1993). “Diez años de luchas urbanas en Costa Rica 1982-1992”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 61. Universidad de Costa Rica.
- (1995). “Crisis y Política Social: una nueva estrategia de gobernabilidad”, en *Revista del Instituto de Investigaciones Sociales*. San José, Costa Rica, UCR.
- Zárate, D, y Ramírez, R. (2016). “Matriz energética de Costa Rica: Renovabilidad de las fuentes y reversibilidad de los usos de energía” en Fundación Friederich Ebert. *Análisis* Núm. 4-2016. San José, Costa Rica. Referenciado en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12979.pdf>

**CAPÍTULO III**

# **El Salvador**

---

VINICIO COREAS  
MELISSA SALGADO



## Introducción

El presente documento forma parte de una iniciativa a nivel latinoamericano, desarrollada por la Fundación Friedrich Ebert, en la que se pretende establecer un debate respecto de la situación actual y las alternativas de cambio de matriz productiva en la región, que contribuya a las discusiones sobre cómo y hacia dónde se deberían replantear la estructura y orientación de la actividades económicas nacionales. Dicho debate debe considerar la construcción de sinergias entre el perfil productivo, la inclusión social y la sustentabilidad ambiental. En este sentido, el objetivo principal de este trabajo es sintetizar el perfil productivo de El Salvador, de manera que sirva como insumo para la identificación de los principales desafíos nacionales, en el marco de una base mínima comparativa regional que facilite la comprensión de las tendencias, obstáculos y retos en el país y en América Latina.

En vista de lo anterior, en la primera parte del documento se presenta una síntesis de la historia económica de El Salvador, en la que se destacan los cambios en las estructuras productivas, con énfasis en el PIB y las exportaciones, así como con respecto a los grupos económicos hegemónicos en las principales fases. En la segunda parte, se muestra el perfil productivo del país en la actualidad, con énfasis en el período 2000-2015. Esta parte incorpora una sección que aborda el peso de cada sector económico en el PIB y en la estructura del empleo; la composición y comportamiento en el tiempo de las exportaciones en cuanto a productos y mercados; el análisis de los principales indicadores relacionados con el nivel de competitividad, productividad, encadenamiento y valor agregado de las principales actividades productivas en el país; la composición y tendencias de la matriz energética y eléctrica nacional; los principales impactos ambientales provocados por las actividades económicas, y la identificación de áreas, sectores y rubros con potencial para la transformación de la matriz productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental. La tercera parte del documento aborda la situación de la política nacional protransformación de la matriz productiva y una noción sobre su nivel de avance. Finalmente, la cuarta parte consiste en las consideraciones finales respecto a esta síntesis sobre el perfil productivo salvadoreño. En ella se destacan los principales hallazgos del estudio, identificando los principales desafíos, riesgos y oportunidades para llevar a cabo una transformación de la matriz productiva sustentable en términos sociales, económicos y ambientales.

## **Antecedentes de la historia económica del país y sus grupos hegemónicos**

Al igual que el resto de los países latinoamericanos, El Salvador ha transitado el cambio histórico bajo distintos momentos de desarrollo capitalista aplicados en la región desde finales del siglo XIX hasta la actualidad: el primario exportador, el de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el neoliberal, con ciertas especificidades y particularidades.

Cada enfoque de desarrollo ha sido impulsado en contextos históricos concretos y por determinados grupos sociales con la capacidad de incidir en el rumbo de la nación y en las condiciones de vida de la población.

Para ello, ha sido necesario valerse del poder político existente, sobre todo en y desde el Estado. En este sentido, los diferentes modelos de acumulación de capital han sido inducidos desde la cambiante institucionalidad estatal que se ha configurado en cada contexto histórico, de acuerdo con los principales intereses económicos que llevan adelante su agenda política, económica, social y cultural en dicha institucionalidad. En esto, se ha logrado una cierta hegemonía.

Una forma de entender la aplicación de los modelos de desarrollo es a partir de la relativa autonomía del Estado —que oscila entre mínima y máxima— respecto a grupos dominantes que pueden estar ubicados en la escala nacional o internacional (para el caso de El Salvador, la importancia de los intereses de Estados Unidos), partiendo de una noción de Estado como aquel que forma la burocracia, así como los órganos de gobierno y de represión<sup>1</sup> (Griffith y González, 1999).

En vista de lo anterior, el enfoque primario exportador de mayor relevancia para el país tuvo su impulso a partir del proceso de acumulación originaria ocurrido en las últimas dos décadas del siglo XIX, cuando aún se estaba configurando la institucionalidad del Estado-nación salvadoreño. Los grupos de poder económico y político que formaron parte del Estado promulgaron reformas político-económicas para impulsar la agroexportación cafetalera a principios de la década de 1880,<sup>2</sup> siendo la élite cafetalera la hegemónica desde finales del siglo antepasado hasta la mitad del siglo XX. En 1881 se emitió un decreto que sirvió para abolir las tierras de propiedad comunal heredadas del período colonial. Con ello, se cambiaba el uso del suelo y la tenencia de la tierra.

Este período puede contarse a partir de la captura del Estado por las élites cafetaleras (Griffith y González, 1999), en donde el bloque hegemónico agroexportador terrateniente apelaba discursivamente al “desarrollo nacional”, pero su quehacer económico, concentrado en el cultivo de café, estaba orientado a su inserción en el mercado internacional y

---

1. Esta definición es elaborada por los autores a partir de trabajos de Weber y Engels. Complementan sus reflexiones sobre el tema de la relativa autonomía estatal en oposición a visiones instrumentalistas, a partir de una breve discusión entre autores como Domhoff, Przeworski y Poulantzas.

2. En las décadas comprendidas entre la independencia salvadoreña en 1821 y el inicio del auge de la producción cafetalera, el principal rubro para la exportación fue el añil; pero este no pudo competir con la aparición de colorantes sintéticos.

quedaba a merced de la dinámica de los precios internacionales de los bienes primarios. Desde entonces, la escala nacional no ha sido la prioridad en el desarrollo capitalista salvadoreño.

El impacto de la crisis de los años treinta, por demás notoria para el caso de El Salvador, provocó un cambio de régimen político, pasando de un Estado capturado por la élite cafetalera a un Estado autoritario de corte militar (Torres-Rivas, 1983; Córdova, 2001; Rojas Bolaños, 1993) en alianza con dicha élite. Esto se debió a que, entre la caída de las exportaciones y los precios internacionales del café, y la exigencia en el aumento del volumen de producción del cultivo para contener las caídas de ventas y precios, la clase dominante renunció a su faceta política, cediéndola a los militares, para mantener sus privilegios económicos, principalmente la tenencia de la tierra. Fue así como, desde la década de los treinta hasta finales de los años setenta, la clase cafetalera terrateniente formó una alianza (no siempre armoniosa) con los militares, con diversos niveles de autonomía estatal relativa que fluctuaron en el tiempo, pero siempre superiores a los del período previo a la década de 1930 (Griffith y González, 1999).

El cambio de régimen político estuvo fuertemente determinado por la represión estatal como respuesta a las exigencias de la población sobre el acceso a tierra. La masacre indígena-campesina de 1932 en buena medida marcó la pauta de un régimen sin capacidad de absorber e incorporar nuevos sectores poblacionales, sino más bien de excluirlos mediante el uso de la fuerza (Torres-Rivas, 1983). Esta parte de la historia política de El Salvador tuvo dos momentos: la dictadura militar de Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944), seguida por sucesivos gobiernos militares (1944-1979).

Así, con llegada de los años cincuenta —de forma tardía con respecto a las principales economías latinoamericanas (Brasil, Argentina, México)— comenzó en El Salvador el gran momento de modernización capitalista, mediante el proceso de ISI. De esta fase se pueden destacar al menos tres especificidades: 1) lejos de una iniciativa autónoma, como la mostrada por las principales economías latinoamericanas, el proceso de industrialización salvadoreño se llevó a cabo como parte de la agenda económica de desarrollo de Estados Unidos para América Latina (Bodenheimer Jonas, 1975; Cox, 1994); 2) el proceso de industrialización se explicó en su mayoría por inversión extranjera directa (IED), en su mayoría de origen estadounidense, y por préstamos a capital (Castillo



Rivas, 1980); 3) la industrialización no tuvo como requisito reformas (principalmente la agraria) para crear condiciones de desarrollo del mercado interno; el consumo de los bienes industriales se garantizó mediante la creación de una zona de libre comercio, el Mercado Común Centroamericano (CED, 1964).

Entre los impactos de las especificidades de la industrialización salvadoreña está que el enfoque de desarrollo no quedó fundamentado en lo nacional, sino que, para el caso del ISI, se basó en el plano regional. Además, se dio la convivencia de dos intereses económicos dominantes: uno industrial y el otro agroexportador terrateniente, lo cual dificultaba el manejo de las políticas macroeconómicas (Bulmer-Thomas, 1989). Por otra parte, al tratarse de una industrialización posibilitada por la IED y préstamos de capital, y por la creación de una zona de libre comercio, la institucionalidad que la acompañó, fundamentada en el “principio de no discriminación” o trato de nación, le otorgó cuantiosas exoneraciones fiscales a las empresas transnacionales por concepto de bienes importados, repatriación de utilidades y protección arancelaria de terceros, lo que generó una fuerte presión fiscal. También es importante destacar que, dados los incentivos fiscales que mantenían prácticamente garantizada su rentabilidad, la industria instalada en El Salvador se focalizó en bienes de consumo inmediato, es decir, en bienes intensivos en fuerza de trabajo. De alguna manera, esto no permitió un avance hacia la producción de bienes industriales más complejos en tecnología y capital (Guerra-Borges, 1986).

El diseño de esta modalidad de industrialización en los años sesenta dio resultados positivos en términos de crecimiento económico, pero hacia finales de esa década la misma mostraba señales de agotamiento. Entre ellas, las contradicciones de este esquema de desarrollo en convivencia con la agroexportación, que mantuvo inalterada la tenencia de la tierra; la crisis del petróleo de 1973; la dependencia completa de este recurso energético y la posterior crisis de la deuda. A estas consideraciones económicas, se suma la fractura de la relación comercial entre Honduras y El Salvador (1969) en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA), lo cual implicó la expulsión de campesinado salvadoreño de tierras hondureñas, que se ha estimado entre 20,000 y 100,000 personas (Pérez Pineda, 2011:). La principal demanda de estos grupos a su retorno fue el derecho de acceso a tierra (Rouquié, 1994 [1992]).

De esta forma, desde inicios de los años setenta estaban dadas las condiciones para un resquebrajamiento económico y político. Era una cuestión de tiempo, principalmente porque, lejos de plantear soluciones a las demandas sociales, el régimen político aumentó su aparato represivo. Esto se dio a pesar de la modernización del Estado y de la promulgación de la Constitución Política de 1950 que pretendía, al menos en el papel, el acceso a derechos básicos para toda la población. Esto se llevaría a cabo mediante una diversidad de instituciones, creadas en diferentes áreas sociales, que incluyeron seguridad social y vivienda, entre otros aspectos. Sin embargo, el alcance de dichas políticas se limitó a la atención de algunos segmentos de la fuerza de trabajo formal de las clases bajas y de las capas medias, que constituían la minoría de la población económicamente activa en el ámbito urbano, y más aún en el rural.

Sin lugar a dudas, los años setenta y ochenta se vieron determinados por el conflicto armado salvadoreño; los callejones sin salida en el plano político; la crisis regional —tres de los cinco países del MCCA (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) desencadenaron y/o agudizaron conflictos armados—; la crisis económica internacional del petróleo, y la deuda. Sin embargo, en medio de esta crisis tan profunda, se llevaron a cabo importantes transformaciones económicas que, en buena medida, sustentaron los puntos de partida de lo que conocemos como neoliberalismo.

Al aparecer los signos del agotamiento del ISI y el MCCA, en la década de los setenta, se llevaron a cabo dos medidas: la creación de zonas francas y la promoción de exportaciones a terceros (Bulmer-Thomas, 1989). Esto último posibilitó, a lo largo de los años setenta, el cambio de la esfera de circulación de la producción industrial, del nivel regional o centroamericano hacia la cuenca del Caribe, lo que fue posibilitado por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe<sup>3</sup> (ICC). De esta manera ocurrió el fraccionamiento del proceso productivo industrial de las empresas

---

3. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe tuvo su origen en la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de 1983, y entró en vigor en enero de 1984. Los beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe fueron Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, las Islas Vírgenes Británicas, Costa Rica, Dominica, la República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Montserrat, las Antillas Holandesas, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago (SICE, [http://www.sice.oas.org/TPD/USA\\_CBI/USA\\_CBI\\_s.ASP](http://www.sice.oas.org/TPD/USA_CBI/USA_CBI_s.ASP)).

transnacionales de origen estadounidense (CED, 1964), que se refuncionalizó con la creación de las zonas francas. Para el caso de El Salvador, esa etapa productiva se relacionó con el ensamblaje.

De la misma manera, en los años ochenta se llevó a cabo el cambio de régimen político hacia la democracia formal, constituyendo así un período de autonomía creciente del Estado respecto a las élites económicas (Griffith y González, 1999), en tanto que en esos años el control del poder Ejecutivo volvió a manos civiles, en la figura de José Napoleón Duarte. Estos procesos fueron posibles gracias al acompañamiento de Estados Unidos, bajo el impulso de la guerra contrainsurgente, y por medio de varias reformas económicas que despojaron, temporalmente, a las clases dominantes de algunas de sus principales fuentes de riqueza (una etapa cumplida de la reforma agraria, un proceso de estatización del sistema financiero y el control de las exportaciones), centradas en algunas actividades rentables desarrolladas en décadas anteriores por las empresas de la élite económica.

Sin embargo, esta oleada democratizadora, común en varios países latinoamericanos, no se sustentó sobre una base económica estructural que incorporara a más sectores poblacionales. Más bien, el cambio de régimen político se desarrolló bajo una trayectoria de desigualdad y exclusión social (Cardenal, 1996), y, para el caso de El Salvador, en el marco de una economía devastada por el conflicto armado. En este punto concreto, no fue sino hasta finales de la década que se llevó a cabo el cambio de eje de acumulación de capital, del modelo híbrido (agroexportador-industrial) al sistema financiero. Así, al momento de dar el viraje hacia este nuevo eje de capital, la reforma agraria quedó sin mayor alcance y resolución, además de verse truncado el proceso que llevaba la industrialización hacia etapas más avanzadas, más allá de los bienes de consumo no duradero. Entre otras implicaciones de esto último, el capital productivo quedó en segundo plano y el capital financiero se posicionó como el predominante, junto con el sector terciario.

En sentido estricto, el neoliberalismo como modelo de desarrollo se implementó hacia finales de los ochenta y principios de los noventa. El procedimiento respondió en buena medida al decálogo de Washington: apertura comercial, desgravación arancelaria, exoneraciones de impuestos al capital y gravámenes al consumo y la renta, entre otros elementos.

No obstante, es importante enfatizar que el neoliberalismo en El Salvador representa la síntesis de trayectoria del libre mercado desde

el ISI (reactivación de zonas francas, reindustrialización mediante ensamblaje, maquilas), pero en un proceso más profundo de liberalización económica en donde la fragmentación del capital global se vincula con la economía nacional a través de la eliminación de barreras arancelarias, la firma de Tratados de Libre Comercio, así como la desregulación de marcos regulatorios (mercado laboral, inversión, IED), principalmente. A esto debe agregarse la dolarización de la economía,<sup>4</sup> implementada a partir de 2001, que, si bien contribuyó a estabilizar la inflación y la reducción de tasas de interés (Bashir y otros, 2011), también favoreció que los sectores financieros y comerciales pudieran concentrar mayores niveles de riqueza y poder (Barrera, 2014). La dolarización implicó la renuncia a la política monetaria. Así, en contextos de crisis y desaceleración económica (como la norteamericana de 2008), los efectos de la rigidez cambiaria se transmiten al mercado laboral, traduciéndose en el despido de trabajadores (Escoto, 2010), e incrementando el subempleo debido a la contracción económica (Góchez, 2011).

Con respecto a la identificación de una etapa postneoliberal en El Salvador, vale la pena señalar lo siguiente: 2009 fue un año clave para el horizonte político del país, pues el partido de izquierda FMLN ganó las elecciones presidenciales. Lo importante de este hecho es que la “alternancia política” se hizo posible, a pesar del predominio de los partidos de derecha en toda la estructura del sector público. También es importante mencionar que en 2009 se reflejó, en términos macroeconómicos, el impacto de la crisis financiera de Estados Unidos de 2007 (caída de la tasa de crecimiento, disminución de exportaciones e importaciones, remesas, etc.).

En la actualidad, puede afirmarse que los períodos administrativos del FMLN al frente del poder ejecutivo conservaron ciertas inercias económicas que venían de los gobiernos anteriores. En efecto, no se constatan grandes rupturas con la trayectoria neoliberal previa en términos de apertura comercial y precarización laboral. A su vez, persistieron los retrocesos en materia de seguridad. Podría decirse entonces que la mayor diferencia se encuentra en ciertos avances en el campo social —sobre todo en la educación y la salud— observados durante los gobiernos del

---

4. En términos estrictamente jurídicos, en El Salvador existe una ley de bimonetarismo. No obstante, los colones (moneda nacional) no circulan ni son aceptados en las transacciones.

FMLN. Al no contar con recursos naturales estratégicos,<sup>5</sup> El Salvador no mostró ningún *boom* de los *commodities*, tal como lo hubo en varios de los países del sur de América. La implementación del modelo de acumulación neoliberal respondería a un período de recaptura del Estado por parte de las élites (Griffith y González, 1999), pero dicha captura se resquebrajó relativamente con los conflictos internos del partido representante de la oligarquía tradicional, lo que posibilitó la alternancia política en el poder Ejecutivo.

El Salvador mantiene una trayectoria histórica de no dar prioridad a la escala nacional desde su gran momento de modernización capitalista en la industrialización: las estrategias de crecimiento económico no han respondido a proyectos de nación, sino a la lógica de negocios concretos de beneficio para algunos grupos dominantes y a la garantía de su rentabilidad.

## Perfil económico-productivo del país en la actualidad

Descripción del peso de cada sector económico en el PIB y en la estructura del empleo

### *Descripción del peso de cada sector en el PIB*

El PIB salvadoreño para 2018 fue de 26,056.94 millones de dólares en precios corrientes, mientras que el PIB per cápita de 2017 fue de 3,787.37 dólares.

Para este apartado es importante destacar el cambio de metodología en el registro de las cuentas nacionales llevado a cabo por el Banco Central de Reserva en 2018. De esta manera, la información a presentar

---

5. Sin embargo, es necesario advertir que en diferentes puntos del territorio salvadoreño se encuentran yacimientos de minerales que son codiciados por empresas mineras transnacionales, entre ellas la canadiense Pacific Rim. Durante el primer gobierno de alternancia política, se prohibió la minería metálica en el país. Este caso fue sometido a tribunales internacionales que al final dieron la razón al Estado salvadoreño respecto a la ley de prohibición. Antes de esto, fueron asesinados varios luchadores sociales ambientales y líderes comunitarios por su resistencia a los proyectos mineros. Se presume que estos asesinatos están vinculados con los intereses de la empresa minera transnacional.

es acorde a este último cambio metodológico para que las variables sean comparables en el período estipulado.

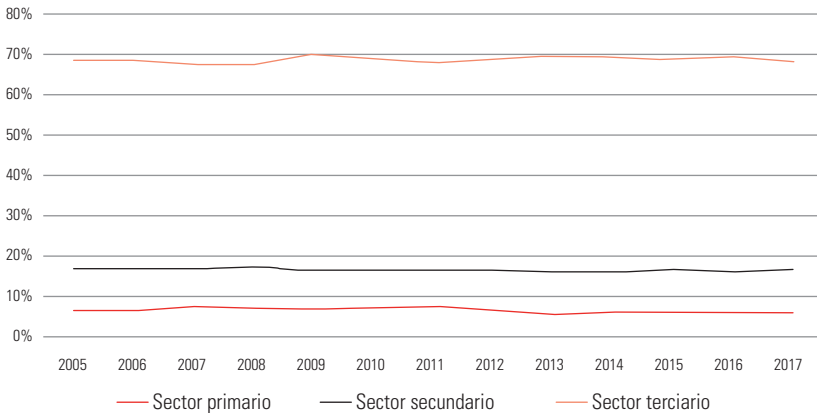
*Sectores económicos*

A partir del nuevo registro, el PIB se puede calcular desde tres métodos: producción, demanda y nivel de ingresos. Anteriormente, solo eran posibles los primeros métodos mencionados.

Con el nuevo registro contable, las ramas de las actividades económicas en el PIB por producción son 20 (en las cuentas anteriores eran 12). Entre 2005 y 2017, la rama económica que más aportó el PIB fue la de las industrias manufactureras, con un promedio del 16%. Con un promedio del 12% , le sigue el sector comercio, reparación de vehículos automotores y motocicletas. En tercer lugar, están las actividades inmobiliarias, con un 7% aproximadamente. La actividad económica que menos aporta al PIB es minas y canteras.

Ahora bien, si se reagrupan las actividades económicas por los tres grandes sectores económicos, la nueva metodología reconfirma la terciarización de la economía salvadoreña. Llama la atención la poca contribución del sector primario, a pesar de que aproximadamente el 40% de la población salvadoreña aún vive en la zona rural. Al descomponer el sector secundario, la industria extractiva (minas y canteras) apenas representa el 1.7% del sector, por lo que es poco significativa. El resto se explica por actividades de transformación manufacturera.

**Gráfica 1. PIB por sectores económicos, 2005-2017**

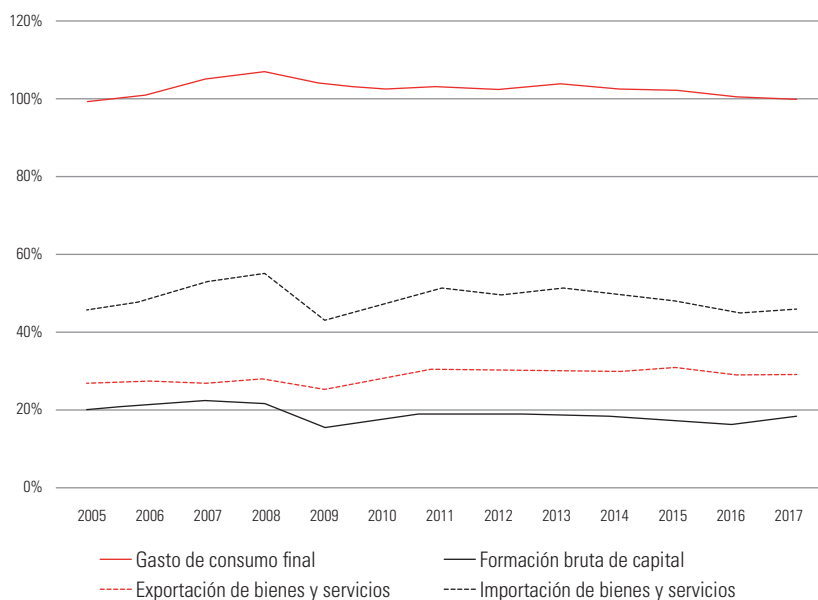


Fuente: elaboración propia con base en series estadísticas del Banco Central de Reserva.

En cuanto a los componentes de la demanda agregada, el PIB se explica prácticamente por el nivel de consumo de hogares, instituciones sin fines de lucro y gobierno central. A este consumo le siguen las importaciones, que representan en promedio el 40% del PIB del período. Este último dato es un indicativo del enorme proceso de apertura comercial de El Salvador. El componente que menos aporta al PIB es la Formación Bruta de Capital, es decir, las inversiones principalmente en capital fijo. Es importante destacar que el promedio de inversiones más alto registrado en la historia reciente fue durante el período ISI, después del cual no se han vuelto a registrar estos promedios.

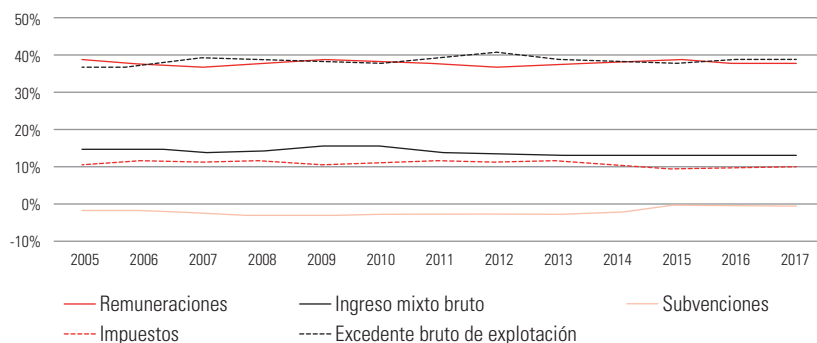
Con respecto a los componentes del ingreso, las remuneraciones representan un 37% en promedio, en contraste con el 50% correspondiente al excedente de explotación (retribución empresarial, ya sea en forma de ganancias o pérdidas de empresas constituidas y no constituidas, expresadas en el ingreso mixto bruto). Con esta información, se evidencia de alguna manera que la economía salvadoreña no solo tiene capacidad de generar excedentes o rentabilidad, sino también que esa es la prioridad en sus mecanismos de distribución del ingreso.

**Gráfica 2. PIB: componentes de demanda agregada, 2005-2017**



Fuente: elaboración propia con base en las series estadísticas del Banco Central de Reserva.

Gráfica 3. PIB: componentes del ingreso, 2005-2017



Fuente: elaboración propia con base en las series estadísticas del Banco Central de Reserva.

### *Descripción del peso de cada sector en la estructura del empleo*

En este apartado es también necesario establecer algunos aspectos metodológicos de consideración. Para el análisis de las ramas de actividad económica, en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, el registro de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) se cambió en 2009 de su revisión número 3 a la número 4. No obstante, es posible considerar que esas modificaciones no fueron sustantivas en términos agregados ni en cuanto a sus proporciones, razón por la que el análisis no se aleja de la realidad. Otro cambio en la metodología consiste en que la población en edad de trabajar (PET) se modificó, pasando desde 10 o más años, a 16 o más años a partir de 2007. En este sentido, sí hay cambios sustantivos, reflejados en algunos indicadores del empleo, que deben tomarse en cuenta .

#### *Condiciones labores generales*

Tomando en cuenta el cambio de metodología, en el primer período la tasa bruta de participación (TBP) —que se estima a partir de la razón entre la población económicamente activa (PEA) y la población total, e indica la proporción de la población total que se encuentra activa— ascendió a 40.4% en promedio. Para el segundo período, este indicador alcanzó un valor de 43.1%.

Por su parte, la tasa global de participación (TGP), que denota el nivel de actividad económica de la población y se define por la razón entre la PEA y la PET —mayor o igual a 10 años—, representó en promedio



el 52.4% entre 2000 y 2006, mientras que para el período 2007-2017 ascendió al 62.6%, considerando que la PET se estimó a partir de la población mayor o igual a los 16 años.<sup>6</sup>

En cuanto a las tasas de participación por sexos, que consisten en las razones entre la PEA y la PET, la de varones ascendió a 67.4% en promedio durante el primer período, y alcanzó un 80.8% en el segundo. Por lo que respecta a las mujeres, los valores promedio son de 39.4% y 47.4%, respectivamente, lo que evidencia una estructura ocupacional que excluye considerablemente a la población femenina en relación con la masculina. Esta situación pasa de ser un indicador económico para convertirse en una fuente de reproducción de las relaciones de poder de los hombres sobre mujeres en el ámbito doméstico y social, al valorar socialmente más el trabajo remunerado que el no remunerado.

#### *Estructura del mercado laboral por ramas de actividad económica*

En función de las ramas de actividad económica,<sup>7</sup> la estructura del mercado laboral muestra una prevalencia de tres ramas: comercio, hoteles y servicios, con una tendencia ascendente entre 2000 y 2017, que en promedio representa el 29.3% de la estructura ocupacional. Le sigue la rama de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, con un promedio del 18.8% de empleos generados en el período. Finalmente, la rama de industria manufacturera alcanza un promedio de 16.3% de puestos laborales. Cabe destacar que estas dos últimas, a pesar de su importancia en la generación de empleo, muestran una tendencia al descenso, lo que estaría asociado a un incremento de la dependencia alimentaria,<sup>8</sup> por un

---

6. Cabe destacar que, al asumir esta convención, las EHPM ocultan información sobre trabajo infantil potencial y oculto que de hecho existe.

7. Las catorce grandes ramas de actividad económica desagregadas en las EHPM son: a) agricultura, ganadería, caza y silvicultura; b) pesca; c) explotación de minas y canteras; d) industria manufacturera; e) suministro eléctrico, de gas y agua; f) construcción; g) comercio, hoteles y restaurantes; h) transporte, almacenamiento y comunicación; i) intermediación financiera e inmobiliaria; j) administración pública y defensa; k) enseñanza; l) servicios comunales y sociales de salud; m) hogares con servicio doméstico, y n) otros, que incluye organizaciones y órganos extraterritoriales.

8. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), existe una “clara dependencia de la importación de alimentos como cereales, frutas, hortalizas y otros para satisfacer las demandas del país”. Tomado de <http://www.fao.org/elsalvador/fao-en-elsalvador/el-salvador-en-una-mirada/en/>

lado, y a una inserción cada vez más débil en el mercado global a partir de la industria manufacturera.

#### *Aporte de ramas de actividad económica al empleo según sexo*

Analizando esta estructura en función del sexo, la rama de agricultura, ganadería, caza y silvicultura representa en promedio el 29.4% del trabajo ocupado por hombres, aun con la tendencia a la baja, mientras que los servicios de comercio, hoteles y servicios representan en promedio el 20.0% entre los años considerados, con una tendencia al alza, y, finalmente, la rama de industria manufacturera ha aportado en promedio el 14.0% de empleo disponible para los hombres en los años considerados, aunque con una tendencia a la baja. En conjunto, estas tres ramas suman poco menos de dos terceras partes del trabajo ocupado por los varones.

Para el caso de las mujeres, solo la rama de comercio, hoteles y restaurantes ha representado en promedio el 42.1% del trabajo disponible, manteniendo una tendencia al alza mayor que la presentada entre los hombres. Le sigue la rama de industria manufacturera, con un promedio del 19.4% entre 2000 y 2017, con una tendencia a la baja mucho más pronunciada que la de los hombres. Finalmente, las ramas de servicios comunales, sociales y de salud, junto con la de hogares con servicio doméstico, representan en promedio, respectivamente, el 10.7% y el 10.1% del trabajo para las mujeres durante el período. En conjunto, estas cuatro ramas representan el 82.4% del empleo disponible para este sector de población.

#### *Ocupación por grupos de edad*

En cuanto a la estructura por edades de la población ocupada, durante el período 2000-2006, cuando la PET consideraba a las personas a partir de los 10 años de edad, el 60.0% de la población ocupada se encontraba entre 20 y 44 años, mientras que para el período 2007-2017, cuya PET se estableció a partir de los 16 años, este mismo intervalo de edad aglutinó al 61.3% de la población trabajadora. Analizando la contribución de ocupados según el sexo y el intervalo de edades consideradas en el período 2000-2006, los hombres representaban el 33.2% de la población trabajadora, mientras que las mujeres de estas mismas edades eran el 26.8%. Para el segundo período, la proporción de hombres ascendió a 34.7%, mientras que las mujeres representaban un 26.6% de la población ocupada. Estas proporciones revelan nuevamente que el mercado

de trabajo socialmente producido es más hermético para las mujeres que para los hombres en edades de alta productividad.

### *Precariedad laboral*

Puede considerarse que el sector informal y el servicio doméstico asalariado se desarrollan en condiciones precarias de empleo, tanto en términos de estabilidad como de ingresos, seguridad y prestaciones sociales. A lo anterior se suma el subempleo urbano como otra forma de trabajo precario.

En términos generales, el sector de ocupación informal es medido dentro del ámbito urbano, y se compone por asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco personas, y por asalariados en ocupaciones no profesionales, técnicas, gerenciales ni administrativas. La informalidad ha prevalecido en el mercado laboral salvadoreño, de forma que, excluyendo el servicio doméstico, ha oscilado entre el 42.2 y el 54.4%, con un promedio mayor al 48.2% entre 2000 y 2017.<sup>9</sup>

Las ramas de actividad económica que agrupan las mayores proporciones de trabajo informal en el mismo período son la de comercio, hoteles y restaurantes, que aporta en promedio el 51.8% del empleo informal, seguida por la industria manufacturera, que aporta en promedio el 17.3%. Esto significa que, en estas dos ramas de actividad económica, se producen más de dos terceras partes del empleo informal.

Analizando la informalidad respecto al sexo, en el caso de los hombres se distribuye como sigue: comercio, hoteles y restaurantes aporta en promedio el 36.9% del empleo informal, seguida por la industria manufacturera, con un promedio de 15.5%, mientras que la rama de agricultura aporta un 15.1% del trabajo informal, y, finalmente, la construcción contribuye con el 13.8%.

En cuanto a las mujeres, el sector informal se concentra en mayor medida en la rama de comercio, hoteles y restaurantes, alcanzando un

---

9. Aunque la medida de informalidad considera únicamente el ámbito urbano, algunas características asociadas a la misma son parte de la cotidianidad de la mayor proporción de la fuerza de trabajo en las zonas rurales: condiciones precarias de empleo, inestabilidad y ausencia de seguridad social y prestaciones sociales. Todo ello agrava las condiciones de reproducción de la vida para familias y hogares rurales. Además, en comparación con el ámbito urbano, los servicios sociales suelen ser más escasos y de menor calidad.

promedio del 64.3% para el período 2000-2017. A esta rama le sigue la de la industria manufacturera, que aporta el 19.1% del empleo informal femenino, y, finalmente, la rama de servicios comunales, sociales y de salud, que promedia el 11.4% del trabajo dentro del sector informal urbano.

El subempleo urbano, que excluye el servicio doméstico asalariado, representó en promedio el 33.4% entre 2000 y 2017, es decir, la tercera parte de la población ocupada. De esta proporción, el subempleo visible, que se constituye por personas ocupadas que trabajan menos de 40 horas a la semana en forma involuntaria, alcanzó en promedio el 17.1%, mientras que el invisible ascendió al 82.9%, dando cuenta de aquella población cuyos ingresos eran menores a un salario mínimo vigente, aun trabajando 40 horas semanales o más.

El servicio doméstico asalariado, fundamental para la reproducción de hogares y familias, representó, en promedio, un 4.54% de la población ocupada a nivel nacional para el período 2000-2017. En cuanto a distribución por sexos, el 8.8% en promedio eran hombres, y el restante 91.2% se componía por mujeres, lo que denota un sesgo considerable en esta categoría.

### *Cuidado en el hogar*

En lo que respecta al cuidado en el hogar, cabe destacar que una forma de aproximarnos a este tipo de actividad económica es el representado por los quehaceres domésticos que, al igual que los servicios domésticos asalariados, son fundamentales para la reproducción de la vida de los miembros del hogar o de los grupos familiares. Estas actividades domésticas de alta importancia se clasifican entre las realizadas por personas dentro de la población económicamente inactiva (PEI), misma que entre 2000 y 2006 representó en promedio el 47.6% de la PET. Para el período 2007-2017, la PEI representaba el 37.8% de la PET.

La proporción del trabajo de cuidado, medido de forma aproximada desde los quehaceres domésticos, refleja la importancia económica de esta actividad, pues es equivalente al 35.1% de la población ocupada entre 2000 y 2006, y al 33.7% de la población ocupada entre 2007 y 2017. Asimismo, estas proporciones son superiores a la participación de la rama de comercio, hoteles y servicios que, como se señaló previamente, es la actividad económica que más población ocupada tiene. La invisibilización de su aporte esconde una contribución fundamental de

las mujeres para que la sociedad cuente con fuerza de trabajo disponible para ingresar al mercado laboral.

### *Migración laboral hacia el exterior*

No existen estadísticas precisas sobre el tamaño de la migración hacia el exterior. Sin embargo, diversos estudios dan una idea sobre la importancia del flujo de salvadoreños, principalmente hacia Estados Unidos.

El Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por el PNUD (2013) advertía que, en las últimas tres décadas, alrededor de 60 mil salvadoreños han emigrado anualmente hacia otros países, la mayoría de ellos hacia Estados Unidos. De esta forma, un 30% de la población vive en el extranjero, estando entre los 15 y 30 años de edad alrededor del 60% de la misma. Otras características de la población que ha emigrado es que el 52% son hombres; 89.9% están en edad laboral, y 55% de los mayores de 25 años de edad no ha finalizado el bachillerato; es decir, son personas con bajo nivel educativo que no encuentran trabajo en el país.

Según el mismo estudio, en 2012, las remesas que enviaron los salvadoreños que viven en Estados Unidos fueron equivalentes al 16% del PIB, proporción que representa el doble del gasto público en salud y educación, ocho veces el valor de la inversión extranjera directa, 85% del valor de las exportaciones, y alcanza, además, un 6% más que los ingresos tributarios. Por lo anterior, las migraciones y las remesas son “la principal forma de participación del país en la globalización” (PNUD, 2013: 96). Asimismo, este informe advierte que dos de cada tres personas de origen salvadoreño que han ingresado al mercado laboral lo han hecho en el extranjero. Los indicadores presentados evidencian que el discurso del sector privado salvadoreño como generador de empleo es una afirmación muy cuestionable.

Un informe más reciente sobre desarrollo humano (PNUD, 2018) afirma que las remesas generan el 7.8% de los ingresos mensuales de los hogares, además de afectar en el sobredimensionamiento del índice de desarrollo humano (IDH) debido a la contribución económica que generan. En una línea de análisis similar, de acuerdo con Ruiz (2010), sin las remesas, el nivel de pobreza se incrementaría en más del 30%.

Por este tipo de razones, las remesas se han convertido en “una suerte de política social privada” (Dada Hirezi, 2017) que, según las características de la población migrante relacionada con el envío de remesas, sería una política totalmente regresiva: los pobres excluidos del

mercado laboral salvadoreño aportan más a la economía que las ramas del sector económico más dinámico. A pesar de esto, las remesas no han sido del todo favorables para la economía, pues han presionado a la baja a los salarios de la población trabajadora dentro del país (Pérez Sáinz y otros, 2004). Si bien puede existir una racionalidad en el hecho de que las remesas provoquen que quienes las reciben prefieran no incorporarse al mercado laboral hasta encontrar trabajo con un salario bien pagado, lo cierto es que las remesas han servido fundamentalmente como un amortiguador de la pobreza (Pérez Sáinz y otros, 2004). Esto es distinto a considerar el fenómeno como un costo de oportunidad, aunque no se excluya esta posibilidad. Todo ello sucede en un mercado laboral que se sustenta en el empleo precario, donde las remesas, entendidas como inversiones coyunturales de la economía, elevan las cifras de empleo precario en el país (Departamento de Economía UCA, 2017).

*Composición y comportamiento de las exportaciones,  
tanto en términos de productos como de mercados*

De acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Inteligencia Económica (SIECA), con datos de los Bancos Centrales de Centroamérica, en el período 2000-2015 las exportaciones salvadoreñas se diversificaron, aunque los productos tradicionales (café y azúcar) seguían estando dentro de los principales bienes exportados. Lo mismo sucedía con los productos textiles de maquila. Estados Unidos es el principal socio comercial de El Salvador. No obstante, se observa una disminución en su participación comercial y un aumento considerable de China. Además, en el período destaca un importantísimo aumento del intercambio comercial entre los países centroamericanos.

En el quinquenio 2000-2004, el principal producto de exportación fue el café, seguido por medicamentos, azúcar de caña, *t-shirts* y camisetas de interiores de punto, y aceites de petróleo. Por país, Estados Unidos fue el principal destino de las exportaciones, representando alrededor del 25%. A nivel regional, los países centroamericanos representaron más del 55% del destino de las exportaciones salvadoreñas.

En el quinquenio 2006-2010 se observaba un mayor posicionamiento de los bienes exportados producto de la maquila: el café fue el principal producto exportado, seguido de *t-shirts* y camisetas; en tercer lugar, calzas, pantimedias, leotardos y otros tipos de mallas; en cuarto

lugar, el azúcar, y en quinto suéteres (jerséis), pulóveres y cardiganes. A pesar de ser el período de crisis económica financiera estadounidense, las exportaciones hacia dicho país aumentaron en promedio en un 30% (5% más que en el quinquenio anterior) y se redujeron a nivel centroamericano en un 48.5% (6.5% menos exportaciones que en el quinquenio anterior). Asimismo, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés) entró en vigor en 2006. En buena medida, esta tendencia de la dinámica de las exportaciones puede ser explicada por las condiciones favorables del libre comercio hacia Estados Unidos que requiere el tratado.

En el período 2011-2015, el café dejó de ser el principal producto exportado, reemplazado por *t-shirts* y camisetas, seguidas de calzas y pantimedias; luego suéteres; en cuarto lugar el azúcar, y en quinto los artículos para el transporte o envasado de plástico, tapones, tapas, cápsulas. En promedio, Estados Unidos representa el 34% del destino de las exportaciones, y Centroamérica el 46.6%. De este quinquenio se destaca el registro de China dentro de los diez principales destinos.

*Análisis de los principales indicadores relacionados con el nivel de competitividad, productividad, encadenamiento y valor agregado de las actividades productivas*

En El Salvador, el modelo económico neoliberal ha llevado a priorizar el sector externo sobre a la economía doméstica, lo que le ha restado importancia a la escala nacional.

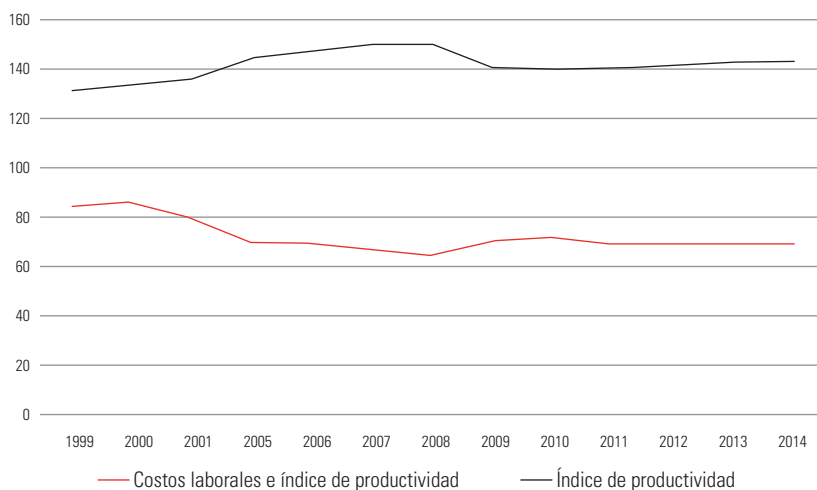
Entre 1999 y 2014, la productividad<sup>10</sup> ha mostrado una tendencia constante con cierta orientación hacia el alza, alcanzando un crecimiento acumulado del 8.1% en el período, mientras los costos laborales unitarios reales<sup>11</sup> disminuyeron en forma acumulada en un 17.6%. El crecimiento registrado en la productividad se debe al mayor índice de producción con respecto al índice de ocupación.

---

10. El índice de productividad se mide como la relación del índice de producción entre el índice de ocupación.

11. El Índice de Costos Laborales Unitarios Reales (ICLUR) se mide como la relación entre índice de salarios medios reales e índice de productividad.

Gráfica 4. Costos laborales e índice de productividad



Fuente: elaboración propia con base en CEPALSTAT y WDI.

La tendencia muestra que los bajos costos laborales son un mecanismo al que recurre la economía para lograr competitividad (esto último, además, se muestra en el descenso de los salarios mínimos reales). Centrar una estrategia de competitividad en mantener costos laborales bajos implica no solo reducir el tamaño de los mercados internos por la pérdida de capacidad adquisitiva de la clase trabajadora, sino también un deterioro en las condiciones de vida de los asalariados ocupados.

Como se mencionó anteriormente, el BCR cambió su metodología de medición de las cuentas nacionales. Con ello, se publicaron los cuadros de oferta y utilización (COU), cuya importancia radica en su énfasis en el proceso productivo y el consumo, así como en su capacidad de sintetizar las estimaciones del PIB bajo los tres enfoques (producción, gasto e ingreso), y de proporcionar la información base de la matriz insumo-producto (MIP) (BCR, 2018: 30). De esa manera, el BCR publicó el COU de 2005 y 2014 para 70 productos.

En el *Análisis socioeconómico de El Salvador: un enfoque estructural 1974-primer trimestre 2018*, realizado por el Departamento de Economía de la UCA, se presenta una propuesta de conversión del COU de 2014 a MIP, con el propósito de caracterizar los encadenamientos productivos hacia adelante o hacia atrás (y sus combinaciones) de los 70 productos registrados en la economía salvadoreña. De esta manera,



mediante el cálculo de los respectivos multiplicadores se determina si el producto es una isla, es decir, un encadenamiento débil sin procesos de impulso hacia adelante o atrás; una base con un importante encadenamiento hacia adelante (pero no hacia atrás); un motor con encadenamiento hacia atrás (pero no hacia adelante), y una clave con encadenamientos hacia adelante y atrás. Dicha caracterización se determina con respecto al multiplicador promedio de la economía nacional.

**Cuadro 1. Encadenamientos productivos**

Multiplicadores	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	Empleo	Beneficio sobre salarios	Ingresos mixtos sobre salarios	Importaciones
Promedio de la economía	1.566	1.698	115	167.40%	0.81	0.39
Sector primario/promedio	1.349	1.706	216	161.10%	2.34	0.38
Sector secundario/promedio	1.618	1.641	72	171.60%	0.5	0.54
Sector terciario/promedio	1.583	1.765	129	164.60%	0.61	0.2

Fuente: tomado de Departamento de Economía UCA (2018, págs. 66, 70, 74).

De forma sintetizada, el sector primario registra un multiplicador de encadenamiento hacia adelante mayor al promedio, lo que indica que se trata de un encadenamiento base, es decir, es un sector que ofrece insumos a las exportaciones, al consumo y a la formación bruta de capital. Pero, al ver los productos que lo conforman, llama la atención que el café, producto trascendental para la economía salvadoreña, representa un encadenamiento isla, es decir, muestra debilidad en su encadenamiento con respecto al resto de actividades productivas. Asimismo, el sector primario es el que más empleo genera, pero también el que más ingreso mixto registra con respecto al salario, lo cual es un posible indicativo de la informalidad laboral en el sector.

En cuanto al sector secundario, el multiplicador del encadenamiento hacia atrás es mayor al promedio, por lo que se trata de un sector motor, es decir, un sector generador de valor agregado, pago de impuestos, distribución, pero con un alto componente de importaciones (el más alto de los tres sectores económicos).

Por último, el sector terciario registra encadenamientos hacia atrás y hacia adelante por encima del promedio, por lo que se trata de un sector clave. Sin embargo, es importante señalar que es en el sector terciario donde mayor heterogeneidad estructural se registra.

Para mayor detalle sobre la metodología empleada para la construcción de los multiplicadores de los encadenamientos productivos, se recomienda la lectura de la sección 3.1 del informe ASES (2018), así como también consultar el anexo a este capítulo para ver el comportamiento de los 70 productos de la economía salvadoreña.

En cuanto al valor agregado referido a la manufactura (ver COU, 2014), las actividades que mayor VA registran son: 1) Construcción y servicios de construcción; 2) Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, y 3) Elaboración de productos de panadería, macarrones, fideos, cuscús y productos farináceos similares.

En ese mismo orden, las actividades presentan encadenamientos motor, clave y motor. El sector de la construcción es el que registra mayor generación de empleo, seguido de panadería y suministro de energía. En cuanto a generación de ganancias, suministro de energía eléctrica es el primero, seguido de construcción y, por último, panadería.

Por otra parte, el suministro de energía es el que mayor componente de importaciones registra. Y la panadería contabiliza un alto componente de ingresos mixtos, lo que podría indicar informalidad laboral en la actividad.

### *Composición y tendencias de la matriz energética y eléctrica*

Antes de la implementación del modelo neoliberal, el Estado controlaba todo el proceso energético. Los orígenes de la generación de energía eléctrica en El Salvador son la antesala para la implementación del modelo ISI, con diversos proyectos que permitieron al Estado contar con cuatro grandes centrales hidroeléctricas, dos centrales geotérmicas, una central térmica a base de diésel, así como líneas de transmisión, distribución y operación del sistema eléctrico encargado del suministro de energía a los usuarios finales, además de la planificación y explotación del servicio, entre otros aspectos. Sin embargo, con la implementación del modelo neoliberal, el sector privado se incorporó a la cadena de producción, transmisión, regulación y cobro de tarifas a los usuarios finales. De esa forma, al Estado le quedó únicamente la función de generación

hidráulica, mientras que la distribución y transmisión se privatizaron. Lo mismo sucedió con la generación geotérmica y con las plantas de generación térmica con base en combustibles fósiles (CNE, 2014).

Una de las consecuencias del proceso de privatización fue el incremento del costo final para los usuarios. Por ejemplo, con la privatización de la distribución se incrementó en un 47% la tarifa para quienes tenían un menor consumo, impactando dentro de este grupo a micro y pequeñas empresas que no pudieron asumir los nuevos precios. Este incremento también afectó a la población en general, tanto debido al incremento de las tarifas, como por el aumento de precios de otros servicios dependientes de la electricidad (Lóránt y Ochoa, 2002). Sin embargo, entre 1995 y 2008 la cobertura para el acceso al servicio eléctrico para la población pasó de 65.5% a 85.5% (Ossenbach y otros, 2010). Como parte del agotamiento del modelo neoliberal, entre 2004 y 2009 se iniciaron algunas políticas de subsidios y transferencias condicionadas por parte del poder Ejecutivo. Así, en ese período se iniciaron los subsidios a la electricidad para familias de bajo consumo (Dada Hirezi, 2017). Hasta la actualidad, se han mantenido las políticas de focalización, con algunos vaivenes que suelen ser utilizados como parte de campañas político-partidarias.

Por otra parte, el proceso de privatización no ha generado una transformación de la matriz energética. El promedio histórico de energía primaria en el país, entre 1993 y 2008, indica que el 30% provenía del petróleo; 27% de leña y geotérmica; 9% de residuos vegetales, y 7% de energía eléctrica (CNE, 2010). Mientras tanto, entre 1990 y 2006, el suministro de energía secundaria se constituía en un 32% por diésel, 21% gasolina, 18% electricidad, 16% *fuel oil*, 7% gas licuado y 6% kero-turbo. Todavía en 2013, el 49% (762MW) de la capacidad instalada para la producción de energía eléctrica provenía de derivados del petróleo; el 31% (472MW) se producía por medio de las hidroeléctricas; 13% (204MW) procedía de la geotermia, y 7% (110MW) de biomasa.

En el último lustro, en el marco de los gobiernos de alternancia, se han llevado a cabo acciones que favorecen la transformación de la matriz energética, logrando reducir la producción térmica en casi nueve puntos porcentuales en cuatro años gracias a la incorporación de nuevas fuentes energéticas, incluyendo las renovables, como se muestra en el Cuadro 2. Aunque es difícil establecer una tendencia con claridad, podría esperarse una reducción de energía térmica.

**Cuadro 2. Capacidad instalada por recursos de producción de energía eléctrica (%)**

	Térmica	Hidroeléctrica	Geotérmica	Biogás	Biomasa	Solar fotovoltaica	Total
2015	45.15	29.41	11.96	0.40	12.35	0.72	100.0
2016	43.85	28.66	11.84	0.40	14.62	0.63	100.0
2017	39.71	30.45	11.34	0.36	13.24	4.91	100.0

Fuente: SIGET, 2017.

Los gobiernos de la alternancia política han intentado mantener y ampliar algunas políticas sociales y de subsidios, incluyendo el subsidio a la electricidad —para aproximadamente 1.5 millones de familias y 129 mil comercios— que ha reducido la tarifa en 15.9% gracias a la reducción de precios del petróleo y por una nueva política de contratos de largo plazo para el suministro de generación energética nacional (Minec, 2016). En este último proceso se ha privilegiado la participación de grandes empresas internacionales productoras de energía.

Los costos de producción de energía renovable evidencian que la producción eólica es la más cara para producir, mientras que la biomasa es la más económica. En lo que respecta a la energía fotovoltaica, el costo de operación más relevante se debe al mantenimiento y sustitución de componentes, como la sustitución de baterías (Ossenbach y otros, 2010).

**Cuadro 3. Costos de generación de energía renovable**

Tipo de energía renovable	Costo de generación
	US\$/kW
Eólica	0.1329-0.2210
Geotérmica	0.0850-0.1059
Hidroeléctrica	0.0652-0.1256
Biomasa	0.0431-0.1183

Fuente: Ossenbach y otros, 2010.

En lo que respecta al potencial de energías renovables, solo en lo que respecta a energía geotérmica, El Salvador aprovecha apenas entre

el 9.25%<sup>12</sup> y el 25.8%,<sup>13</sup> siendo en la actualidad el segundo país centroamericano con mayor capacidad instalada.<sup>14</sup>

Los desafíos para la transformación de la matriz energética, con objeto de hacerla más sustentable, eficiente y socialmente equitativa, son diversos e inician con un acuerdo o entendimiento básico respecto a qué se entiende al respecto, así como a qué se considera lo más benéfico para la economía y la sociedad. Así, es posible identificar, en términos generales, al menos tres voces que, si bien tienen en común reconocer que es fundamental promover la generación de energías renovables a partir de la investigación, el desarrollo y la innovación, no logran estar de acuerdo sobre ciertos aspectos medulares. Desde una visión empresarial, las políticas de subsidio para ciertos sectores, sobre todo no productivos (como familias u hogares), representan un despilfarro que reduce la expansión energética. Desde el gobierno se plantea la necesidad de expansión de la capacidad instalada de hidroeléctricas y centrales geotérmicas, y el fortalecimiento de la institucionalidad para regular todo el proceso. Desde sectores y actores críticos vinculados al movimiento social, se argumenta que afirmaciones como las anteriores tienen que ver con el hecho de que la energía es una mercancía en la que el impacto ambiental, en cuanto a su producción, y el derecho a su acceso quedan en segundo plano, y donde no se piensa en el ahorro y la eficiencia como medida fundamental, ni en la producción a pequeña escala.

### *Principales impactos ambientales provocados por las actividades económicas*

El cambio en la matriz energética en El Salvador es de gran importancia, no solamente para la actividad económica, sino para reducir los impactos ambientales que la misma genera, pues el principal aporte neto de gases de efecto invernadero (GEI) proviene del sector energético, cuya contribución es del 39.1% en CO<sub>2</sub>e, seguido por usos de la tierra, cambios en usos y silvicultura, con un 30.7%; agricultura, con un 18%; desechos, con un 9%, y procesos industriales, con un 3.2% (CNE, 2010).

---

12. <http://www.worldwatch.org/system/files/EandN-CARoadmap-102013.pdf>

13. [http://www.cne.gob.sv/?page\\_id=587](http://www.cne.gob.sv/?page_id=587)

14. <http://elmundo.sv/el-salvador-es-el-segundo-en-geotermia-en-c-a/>

Además, el transporte público<sup>15</sup> y privado producen en conjunto el 33% de las emisiones contaminantes totales en el Área Metropolitana de San Salvador, donde habita casi la tercera parte de la población del país en aproximadamente el 3% del territorio nacional. El aporte del transporte público constituye más de la mitad de dichas emisiones, representando apenas el 2.2% del parque vehicular (Conasav, 2018).

Más allá de la contaminación del aire, las mismas actividades tienen otros impactos ambientales adversos. Por ejemplo, la agricultura que se desarrolla en laderas erosiona el suelo o elimina suelo productivo en las partes altas de las cuencas, de tal forma que el 95% de los suelos de laderas han perdido su cobertura primaria (Conasav, 2018). Está también el cultivo de caña de azúcar, que se incrementó en más de 30 mil hectáreas entre 2000 y 2010 (MARN, 2012). La industria de la construcción es responsable de la urbanización desordenada y acelerada, además de que impermeabiliza el suelo, degradándolo y disminuyendo su capacidad de regulación hídrica, lo que eleva diversos tipos de riesgos (Conasav, 2018). Por su parte, el 93% del agua residual es descargada sin tratarse en los ríos y quebradas, lo que quiere decir que, tanto la industria como la urbanización asociada a las empresas constructoras y el sector inmobiliario, generan un importante impacto ambiental (Magaña, 2010). De acuerdo con Barry (2012), para 2008 se había presentado una falta de cobertura arbórea o vegetal en el 42% de las áreas propensas a deslizamientos, 67% de los márgenes de los principales ríos, 64% de las principales zonas de recarga hídrica, y 53% de tierras de altas pendientes. En conjunto, estas proporciones abarcan una superficie de cerca de 1.15 millones de hectáreas, cifra que representa más del 54% del territorio nacional.

Sobre el panorama ambiental y las posibilidades de incidencia del Estado, resulta de gran importancia reconocer sus límites: en 2009, el gasto del ramo de medio ambiente respecto al PIB fue de apenas un 0.037% (Fonaes, 2010), en comparación con el gasto público en salud, que fue superior al 3.6%.

---

15. Aunque se le llame transporte público, en realidad es de propiedad privada y mantiene subsidios por parte del Estado para la compra de diésel. Se le denomina público por brindar un servicio a la comunidad.

*Identificación de áreas, sectores y rubros con potencialidad para la transformación de la matriz productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental*

Antes de identificar las áreas, sectores y rubros con potencial para aportar a la transformación de la matriz productiva, es necesario reconocer que dicha transformación no debe considerar exclusivamente el campo de la inserción económica de cara al mercado mundial de la forma en que esta se ha llevado a cabo tradicionalmente: dependiente de capitales transnacionales y sin transferencia de tecnologías para desarrollar fuerzas productivas internas. También se debe tomar en cuenta la producción de calidad orientada hacia el consumo dentro de las fronteras nacionales, así como las diferencias que existen en su interior, derivadas de localización geográfica y de las diversas clases o grupos sociales. Esto significa que la transformación de la matriz productiva debería romper la dinámica de un desarrollo pensado exclusivamente “hacia afuera”, orientado únicamente a los mercados globales. Por tanto, se debe retomar la relación entre producción y consumo en el interior del país, complejizando la estructura productiva interna, tanto con el apoyo del Estado como con el compromiso auténtico de los capitales nacionales para generar un desarrollo no solamente económico, sino, sobre todo, social. En la inserción subordinada al mercado global y en el desinterés de los capitales nacionales y del Estado por complejizar la estructura productiva descansa, en buena medida, la situación actual de la matriz productiva.

En vista de lo anterior, y advirtiendo, entre otras, la problemática de la dependencia alimentaria, es evidente que deben establecerse enlaces y encadenamientos entre la producción agrícola de bienes de consumo alimentario cotidiano y el sector industrial, así como con un tipo diferente de comercio que esté mediado por la intervención de procesos técnicos y tecnológicos que incrementen la productividad y hagan más eficiente el acceso a los productos. Esto ocurre de cara a satisfacer la demanda nacional, pero también pensando en la existencia de distintas escalas dentro de la misma, espacio en que se desarrollan tanto la producción como el consumo.

Lo anterior implica, además, potenciar tres aspectos relacionados con la educación, la investigación y la formación técnica y de tecnologías: a) una producción agrícola orientada a hacer frente a las problemáticas

nacionales del cambio climático (sequías y exceso de lluvias, entre otros); b) procesos que den valor agregado a lo producido sin incremento sustantivo de precios, para evitar que estos bienes resulten inaccesibles para la población, especialmente la más empobrecida, y c) procesos de distribución para el consumo que eliminen el coyotaje y la intermediación innecesaria. El papel del Estado es fundamental en conseguir que esto suceda.

Fortalecer el cooperativismo en sus distintas áreas (agrícola, de ahorro y crédito, de consumo de bienes<sup>16</sup> y servicios, de vivienda<sup>17</sup> y otras), de cara a la producción y el consumo internos, es un primer paso que puede acercar a la sociedad en su conjunto a la inclusión social y la sustentabilidad ambiental. Si el Estado no asume su rol en la regulación de la distribución y precios de lo producido internamente, bien puede fortalecer las iniciativas de la población —productores, distribuidores y consumidores— para que puedan organizarse por sus propios medios para este fin. Asimismo, es fundamental apostar por la modificación de patrones de consumo que privilegien la elección de bienes de consumo de primera necesidad, producidos nacionalmente y con calidad, fruto del trabajo organizado de productores y distribuidores, que trascienda la adquisición de productos suntuosos de importación. La generación y producción de alternativas de consumo a las importaciones puede ser una vía interesante a seguir. Se debe destacar que gran parte de las remesas que recibe el país son utilizadas para el consumo, muchas veces de productos de importación o de alimentos procesados de baja calidad nutricional que ofrecen empresas transnacionales. En este aspecto, el papel del Estado también es primordial.

En todo el proceso de transformación de la matriz productiva, es de gran relevancia la participación de medios alternativos de comunicación

---

16. Una de las promesas del gobierno de alternancia que no se cumplió fue volver a construir una institución similar al extinto Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA), cuya función era hacer acopio y distribución de la producción nacional, garantizando la existencia de productos y evitando el acaparamiento y la especulación privada sobre los precios.

17. Las cooperativas de vivienda, por ejemplo, podrían reducir el gran impacto ambiental de la urbanización industrializada que domina actualmente sobre la realidad salvadoreña, que se asocia no solamente al cambio de usos de suelo y la deforestación, sino también al impacto ambiental de las aguas negras y grises que producen los proyectos urbanizadores regidos por la dinámica mercantil. También se pueden fortalecer las cooperativas de transportistas para mejorar el servicio y las unidades de transporte, en función de la reducción de emisiones de gases nocivos para la salud.



o difusión, para generar una cultura distinta respecto al consumo interno, siendo esta otra área —las comunicaciones— que puede fortalecerse para transitar hacia la transformación de la matriz productiva.

El cambio en la matriz productiva implica un cambio de paradigma político económicamente orientado. No se trata únicamente de una decisión técnica y neutral, o algo que surgirá “naturalmente” como resultado de un acomodamiento encauzado por las fuerzas del mercado. En este sentido, es fundamental el ámbito de la educación, sobre todo la pública. También deben engrazarse los esfuerzos con movimientos sociales nacionales que abogan por la protección, preservación o conservación medioambiental, así como con instituciones internacionales de cooperación en estas áreas y en las de promoción de la creación de tecnologías orientadas hacia la producción agrícola, la agroindustria y la distribución.

Otro rubro en el que se puede fortalecer la transformación de la matriz productiva es el de las energías renovables que, como se ha evidenciado, tienen alto potencial (por lo menos es el caso de la geotermia, aunque la fotovoltaica también es una alternativa durante por lo menos seis meses del año, y hay otras fuentes de producción de energía renovable), además de que podrían reducir significativamente el impacto ambiental que actualmente genera la producción energética dependiente de combustibles fósiles u otras fuentes contaminantes.

Existen avances en el campo de la transformación energética, a partir de una política elaborada y puesta en marcha en los últimos años. Sin embargo, la lógica que la impulsa está asociada a concesiones con grandes empresas transnacionales o del gran capital nacional. Aunque estas organizaciones podrían hacer una aportación importante a la producción de energías limpias, también se inscriben dentro de la lógica del enriquecimiento leonino de las empresas productoras de energía, orientada a la máxima rentabilidad. Esto podría afectar a los consumidores por medio de incrementos a los precios de la energía. Por otra parte, también hay que tomar en cuenta la prevalencia de los salarios bajos para los trabajadores menos especializados dentro del sector, además de los efectos de continuar dependiendo de profesionales del extranjero, sin que haya transferencia de conocimientos para la fuerza de trabajo nacional. Esto daría continuidad a una dinámica que mantiene en subordinación al sector, sobre todo después de la privatización de gran parte de sus procesos.

Resolver esto exige que el Estado vuelva a actuar como empresario en esta área estratégica, lo que podría hacerse por medio de empresas mixtas donde la mayoría de las acciones sean estatales.

Otra alternativa sería por medio de la investigación nacional y la cooperación internacional, apostándole a la producción de energías renovables en menor escala, que puedan ser gestionadas y administradas de manera local-comunitaria. Estas iniciativas también podrían estar vinculadas con diferentes ramas productivas orientadas hacia el consumo nacional. Con este tipo de decisiones, se estaría dando un giro diametral respecto a las lógicas estratégicas de crecimiento económico “hacia afuera”, privilegiando por primera vez el crecimiento hacia el interior, bajo una nueva lógica orientada al desarrollo humano y social inclusivo y ambientalmente sustentable.

Asimismo, se puede desarrollar y aprovechar la potencialidad de producción de energía renovable en El Salvador para venderla en Centroamérica, a partir de acuerdos de intercambios estratégicos entre los países de la región, por medio de relaciones que trasciendan la dinámica de intercambio comercial hacia el desarrollo humano. Esto sería posible en el marco de un Estado con instituciones activas en la producción y oferta de bienes y servicios que trascienda su papel subsidiario. Igualmente, esto requeriría del acompañamiento de la cooperación internacional.

Otro sector en el que se puede orientar la transformación productiva de cara al crecimiento interno, pero también internacional, es el del turismo, pero dándole características de inclusión social y sustentabilidad ambiental. A pesar de la deforestación social e históricamente producida, El Salvador tiene un gran potencial para el desarrollo de la industria de servicios turísticos, aunque estos han sido orientados sobre todo a extranjeros o sectores de ingresos medios o altos, y se encuentran localizados en puntos específicos del territorio nacional. Existen muchas posibilidades para crear un turismo de base más amplia. Este tipo de oferta existe y puede fortalecerse y ampliarse con una dinámica de desarrollo local,<sup>18</sup> acompañada por el Estado y por diversas instituciones u organizaciones, que trascienda el interés exclusivo del lucro

---

18. Desarrollo local que alude a un sistema de actores que se organizan y articulan en y desde “lo local”, a partir de la identidad territorial y con apoyo de actores de diferentes escalas, pero que equivale a la noción de “polo de desarrollo” que se enmarca en la noción del “derrame” o “rebalse” económico capitalista tradicional.

y el enriquecimiento exacerbado. Dicho enfoque también puede ser acompañado del desarrollo de técnicas y tecnologías, como en el caso de la producción agrícola, articulando la producción de la oferta, las estrategias de difusión o publicidad, y los servicios de transporte, entre otras actividades económicas que pueden encadenarse desde este tipo de emprendimiento, con acompañamiento estatal.

De cara al mercado mundial, el turismo puede seguir desarrollándose, pero generando mejores condiciones laborales, incrementando y fortaleciendo la sindicalización de los trabajadores del sector, estableciendo cláusulas que obliguen a los capitales inversionistas a generar encadenamientos con productores, o con diversos prestadores de servicios locales, que se articulen con los grandes capitales hoteleros.

Finalmente, el Estado puede retomar parte de su rol protagónico dentro del sector financiero, a partir de la banca pública y otras entidades estatales asociadas al crédito,<sup>19</sup> para canalizar las remesas salvadoreñas, provenientes principalmente de Estados Unidos, a precios más bajos que los de la banca privada y otras empresas que se dedican a realizar transferencias monetarias. Los ingresos provenientes de este servicio pueden utilizarse para fortalecer las actividades asociadas a la transformación de la matriz productiva, priorizando el desarrollo humano “hacia adentro”.

Todo lo anterior requiere un acuerdo o pacto social de nación que vincule al sector empresarial, el Estado, los trabajadores, las instituciones de gobierno y la sociedad civil en general. El mismo debe orientarse a definir un nuevo modelo de desarrollo que, además de económico, sea sobre todo socialmente inclusivo y ambientalmente sustentable. Asimismo, requiere del acompañamiento solidario y responsable por parte de instituciones de cooperación internacional que tengan una visión alternativa a la hegemónica del desarrollo, en la que el mercado y la libre competencia son el único camino para el desarrollo y el crecimiento económico. La transformación de la matriz productiva pasa también por cambiar la mentalidad de lucro inmediatista del sector privado, sobre todo del gran capital nacional y supranacional que opera dentro de las fronteras nacionales.

---

19. Por ejemplo, el Fondo Social para la Vivienda (FSV) o el Fondo Nacional de Vivienda Popular (Fonavipo) ofrecen crédito para compra de vivienda con dinero de salvadoreños en Estados Unidos. Estas instituciones podrían ser parte del sistema de canalización de remesas a las familias salvadoreñas y, a partir de ello, contar con ingresos que le permitan al Estado impulsar el crecimiento y el desarrollo con inclusión y sustentabilidad.

## Situación de las políticas protransformación de la matriz productiva: políticas formales y estado de aplicación

La transformación de la matriz productiva es un tema que se aborda oficialmente desde hace pocos años, a partir de la publicación de la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador (PFDTP) en 2014, elaborada por el Ministerio de Economía. Según afirma este documento, su elaboración fue participativa a partir del diálogo sectorial entre representantes del sector público, empresarios, población trabajadora y miembros de la academia, aclarando que su implementación trasciende el período de gobierno salvadoreño de cinco años, y estableciéndose como propuesta de corto, mediano y largo plazos. En este caso, el Estado retomaría un papel de mayor importancia, superando el relego al que fue sometido durante los años de gestión neoliberal.

Esta política se sustenta en la Ley de Fomento de la Producción Nacional, que pretende poner “a disposición del sector empresarial, la plataforma interinstitucional para discutir y proponer acciones de apoyo al sector empresarial”. Dicha ley plantea, asimismo, la creación del “Sistema de Fomento de la Producción Empresarial (SFPE), compuesto por 8 comisiones técnicas en donde se coordinan las instituciones del sector público, privado y academia” (Minec, 2014: 22).

La política pretende afrontar los factores marco y microeconómicos que considera como generadores de los bajos niveles de crecimiento económico que han caracterizado al país, y que se verifican con un crecimiento del PIB real de 1.9% entre 2000 y 2013. Desde lo macroeconómico, el bajo crecimiento estaría asociado a la falta de inversión productiva local y extranjera, así como a un dinamismo insuficiente de las exportaciones, que se concentran en bienes de bajo valor agregado (baja tecnología). En 2005, este tipo de bienes superaba el 50% de las exportaciones, y para 2013 representaba el 57.4%, mientras que la oferta exportable de bienes de tecnología media representaba apenas un 6%, y los de alta tecnología alcanzaban el 6.1%<sup>20</sup> en este último año. Asi-

---

20. El resto de exportaciones es constituido por recursos naturales entre el 25% y 30% en el período 2010-2013; alrededor del 6% de bienes primarios, y entre un 3% y un 6% de otro tipo de bienes.

mismo, el documento de la política advierte que, en promedio, el 73.6% de las exportaciones entre 2010 y 2013 se orientaron hacia Estados Unidos (46.3%), Honduras y Guatemala (en conjunto, 27.3%), a pesar de estar vigentes una serie de tratados de libre comercio con países a los que apenas se dirigía el 5.0% de las exportaciones. Este panorama negativo se complementa con una brecha comercial negativa en la que, entre 1995 y 2013, las importaciones superaron a las exportaciones en más del 20% en promedio.

Dentro de los factores microeconómicos que afectan la baja productividad, la política enuncia “altas tasas de subutilización laboral, informalidad, bajos niveles de productividad de la mano de obra, alto costo de los servicios de energía, transporte y aduana, bajo capital humano por exigua inversión social, capacidades gerenciales insuficientes, exceso de trámites, corrupción y el deterioro de la seguridad (jurídica y ciudadana)” (Minec, 2014: 13). Asimismo, considera que la alta concentración de la estructura industrial, caracterizada por pocas economías de aglomeración en los departamentos de San Salvador, La Libertad y Santa Ana, encarece los costos productivos e inhibe la inversión en “nuevos polos de desarrollo”.<sup>21</sup>

El nombre de la política evidencia los ejes sobre los que se plantea abordar el tema de la producción nacional: su fomento, diversificación y transformación. Sobre los dos primeros, se buscaría intervenir en los sectores de manufactura comprendidos en agroindustria; alimentos y bebidas; calzado; artesanía de exportación, y papel y cartón. Ambos ejes se orientan a “corregir las fallas de mercado y atender las necesidades del sector empresarial, indistintamente al sector al que pertenezcan” (Mined, 2014: 13). Además, como parte de ambos ejes se agregan los servicios empresariales, de logística, industria informática, servicios médicos, industrias creativas, aeronáutica y turismo. Cabe destacar que estos sectores serían atendidos, sobre todo, en el mediano y largo plazos, aunque desde ya se están implementando algunas acciones.

---

21. Al respecto, cabe destacar que el término de “polo de desarrollo” (que toma impulso a mediados del siglo pasado, y ha sido en alguna medida superado desde la noción de “desarrollo local”) está siendo reimpulsado desde los grandes partidos políticos de derecha e izquierda. Desde ambos actores, la participación de los actores locales en la planificación o en las propuestas asociadas a dichos polos es inexistente.

En específico, el eje de transformación está orientado a “la estimulación de sectores productivos de alto valor agregado, con base en la innovación, la ciencia y la tecnología”, lo que generaría empleos de calidad. El tiempo de acción de la política sobre la transformación productiva es de corto y mediano plazos, atendiendo fundamentalmente a las manufacturas de los sectores textil y confección, química-farmacéutica y cosmética natural, plásticos y electrónica. Los productos desarrollados en estos sectores son los que presentan mayores similitudes y niveles de complejidad en su producción, lo que los hace idóneos para la inducción del proceso de transformación estructural, y así lograr una producción más compleja y sofisticada. Las “áreas de competitividad” o “líneas de acción” consideradas para el impulso del eje de la transformación productiva son: encadenamientos productivos, calidad, innovación, energía, inteligencia económica (de mercados), financiamiento, acceso a mercados internacionales, tramitología, marco regulatorio y recurso humano calificado. En general, los fondos para implementar la política en su conjunto provienen del BID (Minec, 2014).

Para favorecer la transformación productiva, la política establece que algunas de las principales medidas que deben desarrollarse son la desburocratización estatal, para facilitar y agilizar proyectos de inversión que generen empleo; brindar créditos en función de las necesidades y realidades salvadoreñas desde la banca pública y privada, que se caractericen por sus plazos flexibles; bajas tasas de interés para actividades clave que mejoren la productividad, orientadas hacia micro, pequeñas y medianas empresas; diversificación productiva en armonía con la diversificación energética; atracción de inversiones a largo plazo que promuevan inversiones y exportaciones; aprovechamiento de las familias salvadoreñas que viven en el extranjero para desarrollar proyectos productivos, y la creación de “polos especializados de producción y empleo”. Asimismo, se plantea como estratégica la preferencia hacia empresas locales en las licitaciones gubernamentales; la diversificación de los destinos de exportación; el mayor aprovechamiento de los tratados de libre comercio vigentes, y la apertura hacia otros mercados, dentro de los que destacan China continental, India y el Sudeste Asiático, Sudamérica y los países miembros de Petrocaribe.

En términos generales, puede advertirse que se han llevado a cabo diversas actividades relacionadas con cada una de las líneas de acción, aunque la información oficial incluida en los informes de labores del

Ministerio de Economía no se presenta conforme a los indicadores diseñados para dar seguimiento a la política, traslapando de esa manera acciones de fomento, diversificación y transformación que, a la vez, se articulan con otras acciones estratégicas en energía, comercio exterior y generación de clima de negocios e inversiones, entre otras.

En todo caso, destaca una serie de acciones de capacitación encaminadas a micro, pequeñas y medianas empresas; su articulación a la provisión de productos y servicios en las compras públicas; algunas acciones de financiamiento para producir cadenas de valor y asociatividad, privilegiando en algunos casos los emprendimientos y asociaciones de mujeres; las asesorías para la realización de planes de negocios; algunos financiamientos para diversos emprendimientos, y el apoyo en el diseño de empaques como parte de la innovación, a través de concursos, entre otras.

Se ha creado el Fondo de Desarrollo Productivo (Fondepro), orientado hacia la micro, pequeña y mediana empresa, que financia proyectos de forma directa o que pone en concurso algunos fondos no reembolsables para apoyar a las unidades económicas. En general, no se aprecia una política de financiamiento que privilegie más a las unidades económicas en función de su tamaño, pues los porcentajes de financiamiento varían cada año, a veces decantándose más por las micro empresas (2015-2016) o por las medianas (2016-2017). No obstante, el apoyo se ha orientado hacia siete de los sectores priorizados: textil y confección; química farmacéutica y cosmética natural; plástico; alimentos y bebidas; industria informática; industrias creativas, y calzado. También se han articulado acciones de capacitación dentro de estos sectores con base en la cooperación internacional.

Para el período 2015-2016, un 40% del financiamiento se dirigió hacia industrias creativas; 17% se otorgó al sector de alimentos y bebidas, y 7% se adjudicó a la química farmacéutica y cosmética natural. Para el período 2016-2017, un 20% del financiamiento se dirigió hacia industrias creativas; 19% a alimentos y bebidas, y otro porcentaje similar a química farmacéutica y cosmética natural; en tanto, un 7% se destinó a la industria de plásticos.

Cabe destacar que, durante los primeros años de implementación de la política, se ha creado una serie de instituciones y organismos que conforman el andamiaje institucional para desplegarla. Esto incluye la formulación de propuestas de ley y la creación de comisiones colegiadas entre sector privado, academia y sector público.

Si bien se reconocen avances en el incremento de las ventas de las unidades económicas y la generación de empleos, el alcance de la política es bastante limitado en el contexto de una economía donde la informalidad tiene un peso sustantivo, como se ha mostrado con anterioridad. Esto es así, a pesar de los esfuerzos por formalizar unidades económicas. Por ejemplo, entre 2014-2015 se formalizaron 520 micro y pequeñas empresas; entre 2015-2016, 224 empresas, mientras que entre 2016-2017 se apoyó a 573 micro y pequeñas empresas. Dentro de la diversidad de unidades económicas que se atienden desde esta política, también se encuentran las asociaciones cooperativas, algunas de las cuales han sido beneficiadas con exenciones de impuestos sobre la renta y municipales.

En términos generales, la política muestra un retraso notable en el tema de la difusión, respecto al apoyo para enlazar la oferta y demanda de la producción, así como respecto a campañas de difusión para el consumo de productos nacionales.

Algunas de las dificultades con las que se puede topar la implementación de la política se deben a que esta tiene una forma de accionar relativamente “centralizada”, y se dirige a las diversas unidades económicas de forma “atomizada”. En tanto, con algunas excepciones, parece poco sistémica la articulación entre instituciones estatales con niveles de acción local, o inferiores a la escala nacional, que participan en el proceso de transformación productiva. Asimismo, aún son débiles los mecanismos de articulación entre las unidades económicas entre sí, así como con respecto a comercializadoras o distribuidoras y con los diferentes mercados que podrían ser parte de la demanda de lo producido. Finalmente, otro de los grandes retos para llevar a cabo la transformación productiva radica en la inversión en innovación y desarrollo, que ha sido prácticamente inexistente en la historia productiva del país: de acuerdo con la Política Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología, la inversión en el período 1996-2008 ha sido menor al 0.1% del PIB (STP, Minec, Mined, 2012).

Como un balance general, se puede apreciar un avance relativamente limitado, pero esto es esperable en tanto apenas han transcurrido cuatro años desde que se lanzó la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador.



## Consideraciones finales

En la primera parte de esta sección se presentan los principales hallazgos respecto a cada una de las secciones del estudio. Por último, se plantea una puntualización sobre los desafíos, riesgos y oportunidades para llevar a cabo una transformación productiva sustentable en términos sociales, económicos y ambientales.

### Sobre la síntesis de la historia económica

Destaca el hecho de que las clases dominantes o élites económicas han tenido que ceder el poder político sin que esto comprometa por completo sus intereses económicos. Esto ha sucedido, en concreto, durante la fase de gobiernos militares iniciados a principios de la década de 1930 y finalizado a comienzos de la década de 1980. Durante este período se implementaron conjuntamente dos modelos de desarrollo: la agroexportación, basada fundamentalmente en el café, y la industrialización por sustitución de importaciones. La década de 1980 marca un momento histórico diferente, en el que las clases dominantes han estado en pugna con el poder político, en el marco del primer gobierno civil después de cinco décadas de gobiernos militares. A partir de 1989 y por 20 años, las clases dominantes y sus operadores en los tres poderes estatales pudieron impulsar y consolidar el modelo neoliberal, sustentado en el sector financiero y terciario. En 2009 se inicia un segundo período de alternancia en el poder político que no ha tenido la suficiente correlación, ni el impulso necesario, para modificar el tipo de inserción económica en el mercado mundial que ha caracterizado a El Salvador: la subordinación a capitales extranjeros y la exoneración e incentivos a los mismos en detrimento de los ingresos estatales, sin transferencia de tecnología y desarrollo de las fuerzas productivas; la escasa capacidad para absorber fuerza de trabajo, y el poco interés de los gobiernos y las clases dominantes por complejizar la estructura económica. Todo ello ha repercutido, además, en la precarización de las condiciones del mercado laboral y la clase trabajadora. Con excepción de las décadas de los sesenta y setenta, cuando se implementó el modelo ISI, el componente que menos ha aportado al PIB es el de la Formación Bruta de Capital, es decir, el capital fijo. A partir de 2014, año del segundo gobierno de alternancia, se lanzó la Política de Fomento,

Diversificación y Transformación Productiva, cuyos avances son aún incipientes, como ya se pudo apreciar.

### Sobre el perfil económico

A partir de 2000 y hasta 2017, la economía salvadoreña se encontraba terciarizada. El sector de servicios alcanzó alrededor del 70% del PIB; el sector industrial manufacturero alrededor de un 18%, y el sector primario aportaba menos del 10%. En cuanto a los componentes del ingreso en el PIB, a partir de una nueva forma en el cálculo, las remuneraciones en el período representaban el 37%, mientras que el excedente de explotación ascendía a alrededor del 50%, lo que indica una economía capaz de generar excedentes que favorecen al capital en la distribución de ingresos.

La estructura económica del empleo es consecuente con la terciarización de la economía. La mayor generación de empleo se da en el sector terciario, en específico en las actividades de comercio, hoteles y servicios (29.3%), seguido por agricultura, ganadería, caza y silvicultura (18.8%), y, finalmente, por la industria manufacturera, que aporta el 16.3%. En cuanto a la precariedad laboral, se concentra sobre todo en el sector informal (con un promedio, durante el período, de más del 48.2% de la fuerza de trabajo ocupada) y en el servicio doméstico asalariado en lo que respecta a ingresos, seguridad y prestaciones sociales. Esto es así tanto para hombres como para mujeres.

Se considera que la población que lleva a cabo el trabajo de cuidado, fundamental para la reproducción de la fuerza de trabajo en los hogares, es económicamente inactiva. Esencialmente, dichos trabajos corren por cuenta de las mujeres que, en conjunto, alcanzan una cifra equivalente al 35% de la población ocupada entre 2000 y 2017.

En el contexto de la neoliberalización de la economía, el peso de las remesas enviadas por población trabajadora de baja calificación, ocupada principalmente en Estados Unidos, a sus familias en El Salvador ha oscilado entre el 16 y el 18% del PIB, representando en 2012 un aporte a la economía ocho veces mayor que la IED, el doble del gasto público en salud y educación, equivalente al 85% de las exportaciones, y superior en un 6% a los ingresos tributarios. Con ello se refleja que el sector privado (principalmente el gran capital) ha sido más que débil e incapaz (o desinteresado) en la generación de empleo digno para la población salvadoreña. Esto se refuerza debido a que uno de los mecanismos a los

que recurre la economía para ser competitiva, y que es promovido por el Estado para favorecer al capital y los grupos dominantes, consiste en mantener bajos costos laborales, lo que a su vez hace más estrecho el mercado nacional, debido a la erosión de la capacidad adquisitiva de las familias trabajadoras, así como de sus condiciones de vida.

En lo que respecta a las exportaciones, desde 2000 hasta 2011, el café fue el principal producto involucrado, pero, a partir de ese último año y hasta 2015 (según la información disponible), este fue desplazado por *t-shirts* y camisetas, que también habían estado entre los principales productos de exportación desde 2000.

En cuanto al nivel de competitividad, la tendencia de los costos laborales unitarios reales muestra que los bajos costos laborales son un mecanismo al que recurre la economía para lograr competitividad. Sobre los encadenamientos y valor agregado de la producción, al ver el detalle de los 70 productos de la economía salvadoreña, prevalecen mayoritariamente los encadenamientos isla, encadenamientos productivos débiles como oferentes y como demandantes. Esto puede ser un indicativo de lo fraccionado de la estructura productiva, en buena parte determinado por los altos componentes de importaciones

La matriz energética salvadoreña tiene una composición altamente dependiente del petróleo. En 2017, la energía térmica representó el 39.71% de la capacidad instalada, mientras que la hidroeléctrica llegó al 30.45% y la geotermia alcanzó un 11.34%, en tanto que la biomasa se ubicó en un 13.24%. No obstante, esto evidencia cambios sustantivos, ya que, cuatro años atrás, la energía térmica representaba el 49%. Esta reducción relativa formaría parte del esfuerzo por impulsar la biomasa como fuente energética, al que se añade un incipiente crecimiento de la energía solar fotovoltaica, que alcanzó poco menos del 5%. Cabe destacar que, debido al proceso de implementación del modelo neoliberal, únicamente las hidroeléctricas son empresas estatales. Esto significa que alrededor del 70% de la producción energética está en manos privadas.

La generación de energía, sobre todo la térmica y geotérmica, han tenido grandes impactos ambientales. La primera, debido al uso de derivados de petróleo, y la segunda debido a su impacto sobre otros recursos naturales. En conjunto, la producción de energía aporta el 39.1% de CO<sub>2</sub>e. Por otro lado, la actividad agrícola también tiene un impacto ambiental sustantivo, llegando a erosionar el 95% de suelo de laderas. Otras actividades, como la industria y la urbanización rampante y desordenada,

vierten el 93% de aguas residuales en ríos y quebradas sin tratamiento previo. La posibilidad de hacer frente a esta situación es escasa, puesto que el Ministerio de Medio Ambiente cuenta con recursos mínimos.

Considerando las áreas, sectores y rubros con potencialidad para la transformación de la matriz productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental, se puede considerar que la producción agrícola de bienes de consumo alimentario es un sector de gran relevancia, debido a la dependencia alimentaria del país. Esta representa también una oportunidad para llevar a cabo encadenamientos productivos y de comercialización asociados a nuevas técnicas y tecnologías que brinden productos de calidad y accesibles para la mayoría de la clase trabajadora, pero con mayor valor agregado. Por otra parte, el sector turístico podría formar parte de este proceso en dos vías. Una orientada hacia la población nacional, y otra hacia el turismo internacional, pero asegurando su articulación efectiva con el desarrollo local. El sector de las comunicaciones es fundamental en el impulso a estos rubros, por medio de una contribución a la transformación cultural que fomente el consumo de la producción nacional. Otro sector de gran importancia es el de las energías renovables. Finalmente, los servicios financieros desde el Estado también podrían formar parte de las áreas de transformación, enfocados en las transferencias de remesas y utilizando la captación de recursos para el impulso de la transformación de la matriz productiva.

### Sobre las situación de la política protransformación de la matriz productiva

En cuanto a la política de transformación de la matriz productiva, se aprecia el interés por priorizar la incursión en el mercado internacional a partir de sectores y actividades consideradas clave y con valor agregado, con base en innovación, ciencia y tecnología. Los sectores involucrados son: manufactura y confección de textiles; química farmacéutica y cosmética natural; plásticos, y electrónica. Las principales líneas de acción para impulsar la transformación son encadenamientos productivos, calidad, innovación, inteligencia económica, financiamiento, acceso a mercados internacionales, tramitología, marco regulatorio y recurso humano calificado. El financiamiento para llevar a cabo esa política proviene, sobre todo, del BID. Esto hace que la misma dependa, en esencia,

del financiamiento externo y no de recursos propios. Por otra parte, va en sintonía con la política de priorizar los mercados externos.

Algunas de las acciones desarrolladas en mayor medida durante el tiempo en que se ha implementado la política han consistido en capacitaciones para micro, pequeñas y medianas empresas. También se ha articulado la provisión de productos y servicios en las compras públicas. Se han llevado a cabo algunas acciones de financiamiento para producir cadenas de valor y asociatividad, y se han dado asesorías para realizar planes de negocios. De la misma manera, ha habido acciones de fomento a la innovación a través de concursos. En el período 2015-2016, un 40% del financiamiento se dirigió hacia industrias creativas, y un 17% hacia alimentos y bebidas, mientras que en 2017 el 20% fue para industrias creativas y el 19% para alimentos y bebidas. Otro 19% se canalizó a química, farmacéutica y cosmética natural. Entre los principales avances, a la fecha se encuentra la creación de instituciones y organismos para implementar la política, que incluyen la participación de comisiones colegiadas entre sector privado, academia y sector público. Otras acciones consisten en la formalización de micro y pequeñas empresas, aunque con un alcance bastante limitado respecto a la realidad salvadoreña.

La política de transformación plantea discursivamente que el Estado debe tomar un rol protagónico para la transformación productiva, pero no le da el papel de interventor directo en la economía, como proveedor de servicios y bienes para los consumidores finales, sino que sigue privilegiando una visión del Estado como facilitador de las actividades de las empresas, con ciertas responsabilidades para corregir las fallas en el mercado. En este sentido, no se supera la visión característica del modelo neoliberal.

### Desafíos, riesgos y oportunidades para llevar a cabo una transformación de la matriz productiva sustentable en términos sociales, económicos y ambientales

En las líneas que siguen se abordarán los principales desafíos, riesgos y oportunidades para llevar a cabo una transformación de la matriz productiva sustentable en términos sociales, económicos y ambientales. Sobre los desafíos, se aludirá la realidad salvadoreña en particular, mientras que en cuanto a riesgos y oportunidades se considera la escala nacional y la supranacional.

Uno de los principales desafíos para llevar a cabo dicha transformación es que la misma requiere de otra transformación previa, y muy compleja, en el ámbito político, económico y cultural: transformar las relaciones de poder dentro de la sociedad salvadoreña, de forma que el Estado vele, efectivamente, por los intereses de las clases trabajadoras y por la sustentabilidad social y ambiental, y no por los beneficios de los grupos empresariales o las clases dominantes.

Asumir este desafío implica transitar de la democracia representativa a una democracia social participativa, en la que puedan establecerse acuerdos mínimos de corto, mediano y largo plazos sobre un proyecto económico y social favorable para todos los actores económicos y sociales, con base en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las presentes y futuras generaciones, y con énfasis en los sectores sociales históricamente más excluidos. En este sentido, se requiere un Estado que participe regulando la relación capital y trabajo (esfera de la distribución social) y el impulso de las políticas públicas redistributivas (esfera de la redistribución). Asimismo, se requiere que participe activamente en algunas áreas estratégicas en términos económicos, por ejemplo, sobre el desarrollo de una matriz energética sustentable ambientalmente. También debe intervenir directamente para amparar y desmercantilizar derechos humanos fundamentales, como la vivienda, la salud, la alimentación y la educación. De manera concomitante, este Estado descentralizaría no solamente responsabilidades en favor de sus territorios, sino también recursos e instrumentos para lograr una amplia participación social de los diversos agentes sociales y económicos.

En términos más específicos, se trata de generar una nueva matriz productiva que incorpore efectivamente, tanto en la producción como en el acceso a lo socialmente producido, a sectores sociales y económicos excluidos históricamente: quienes trabajan en la informalidad y las mujeres. Esta nueva matriz productiva debe ser ambientalmente sustentable, basada en energías renovables que no impliquen el despojo de los lugares donde habita la población, como hacen los megaproyectos hidroeléctricos. Es necesario, asimismo, abandonar la dependencia de energías que provienen de la quema de combustibles. Se trata de una matriz productiva que genere encadenamientos y valor agregado en diversas escalas de lo local, así como con el mercado externo, buscando la articulación de distintas unidades económicas. Se trata, complementariamente, de una

matriz productiva que privilegie economías circulares y busque superar la obsolescencia programada y la generación de desechos no biodegradables. Otro desafío específico asociado a la producción es considerar la orientación hacia el mercado interno, lo que requiere fortalecer los vínculos y espacios de encuentro entre productores, distribuidores o comerciantes y los consumidores finales, en el marco de una mayor generación de valor que, a su vez, no incremente los costos hasta hacer inaccesible lo producido (bienes o servicios) para los amplios sectores empobrecidos del país.

Este es un desafío de la sociedad en su conjunto, pero, en principio, pesa sobre los hombros de movimientos sociales, líderes carismáticos, partidos políticos y una diversidad de agentes progresistas para posicionar una agenda de transformación productiva en función del desarrollo social y humano como fin último social.

En lo que respecta a los riesgos, se debe considerar la escala nacional y la supranacional. A nivel nacional, el riesgo consiste, en alguna medida, en no lograr un acuerdo o pacto mínimo de desarrollo social y económico basado en la justicia social y ambiental para la presente y futuras generaciones. En términos específicos, cualquier esfuerzo que surja de algún gobierno está en riesgo de perder continuidad cuando no se sustenta en una agenda de desarrollo común y compartida socialmente. En este sentido, el incipiente apoyo a procesos de transformación de la matriz productiva y de la matriz energética podría entrar en riesgo ante un cambio de gobierno. Dicho cambio está a punto de suceder en El Salvador, sin que exista un plan de gobierno elaborado de forma participativa y que haya sido discutido entre los diversos actores sociales, políticos y económicos. En la dimensión ambiental, otro de los grandes riesgos consiste en el estrés hídrico y de otros aspectos ambientales que están estrechamente articulados, como la pérdida de calidad del suelo, ya sea por erosión o por contaminación, que lo hacen improductivo en el marco de la sustentabilidad. Por su parte, el agua es fundamental para la reproducción de la vida, pero también para llevar a cabo procesos productivos.

En la escala supranacional, con algunas excepciones, la región latinoamericana y el mundo entero parecen estar en una trayectoria de restauración conservadora en lo político, económico, social y cultural. Esta restauración ve con recelo el cuestionamiento de la desigualdad y los desequilibrios sociales, así como los discursos vinculados con justicia

social y derechos humanos. Incluso, llega a negar la existencia del cambio climático y normaliza la desigualdad social, tanto en términos de clase como de sexo y género. Todo ello va en contra de cualquier proyecto sustentable en términos sociales, económicos y ambientales. Desde esta última dimensión, el calentamiento global y el cambio climático representan una de las principales amenazas para algunas formas de producción de energías renovables, principalmente la hidroeléctrica, e incluso para las producciones nacionales agrícolas o agroindustriales de consumo doméstico o intercambio global.

No obstante, el panorama no es del todo negro. La existencia misma de diversos actores clave representa la principal oportunidad para trabajar en conjunto y establecer alianzas

En la escala nacional, una de las principales oportunidades para la transformación de la matriz productiva consiste en la existencia de una política que, por lo menos en el papel, busca incorporar esfuerzos de micro y pequeñas unidades productivas. El factor educación y el establecimiento de contactos y relaciones entre dichas unidades productivas son fundamentales para llevar a cabo la transformación. En este sentido, el trabajo de capacitaciones, ferias e inversión, entre otros que se orientan hacia las pequeñas y micro empresas y las cooperativas, representa un aspecto a potenciar, sobre todo respecto de estas últimas, que incorporan una dinámica y filosofía de trabajo distintas a la de una empresa común. El fomento de las cooperativas, en particular, es una gran oportunidad para llevar a cabo la transformación productiva. El esfuerzo por lograr esa transformación puede ser el inicio de un proceso más amplio de asociatividad solidaria.

Finalmente, para una exitosa transformación productiva se requiere de la articulación con otros esfuerzos similares en otras latitudes, es decir, de la generación de alianzas que vayan desde el interior de las fronteras nacionales hacia otros territorios y sociedades. Esas alianzas deberán establecer relaciones de intercambio basadas en la ayuda mutua y en el proyecto común de crear nuevas relaciones socioambientales sustentables, lo que implica ampliar los mercados, pero no bajo una lógica de competencia, sino de complementariedad y solidaridad. Asimismo, otra oportunidad para la transformación proviene de las relaciones de cooperación internacional para el desarrollo y de otras posibles alianzas en lo político, social y económico, tanto en la academia como en el movimiento social mundializado.



## Referencias

- Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). Varios años.
- Barrera, S. (2014). “La ocupación en la industria manufacturera en El Salvador, 1990-2011. Un análisis desde la teoría de la regulación”. Tesis de maestría. México: Programa de Posgrado en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barry, D. (2012). Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP). Esfuerzo Principal de Adaptación al Cambio Climático en El Salvador
- Bashir, S., Oviedo, A., Luque, J., Acosta, P (2011). *Mejores empleos en El Salvador. El rol del capital humano*. The World Bank. Departamento de Desarrollo Humano, Región de Latinoamérica y el Caribe. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.
- Bodenheimer Jonas, S (1975). “La ayuda externa no favorece la integración centroamericana” en Eduardo Lizano F. (Comp.) *La integración económica centroamericana*. Ciudad de México: FCE.
- Bulmer-Thomas, V. (1989). *La economía política de Centroamérica desde 1920*. Editorial Universitaria Centroamericana EDUCA, San José, Costa Rica: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Cardenal, A. S. (1996). “Élites agrarias, estructura económica y transición hacia la democracia en El Salvador”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 34/35, 10 años de España en la Unión Europea, pp. 125-147.
- Castillo Rivas, D. (1980). *Acumulación de capital y empresas transnacionales en Centroamérica*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas.
- Consejo Nacional de Energía (CNE) (2010). *Política Energética Nacional de El Salvador, 2010-2024*.
- (2014). *El camino del cambio de la matriz energética en El Salvador*.
- Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (Conasav) (2018). Plan El Salvador Sustentable. Por el derecho a un desarrollo en armonía con el medio ambiente.
- Córdova, R. (2001). “Reflexiones en torno al Estado en Centroamérica”, en González Casanova, P. *El Estado en América Latina. Teoría y*

- práctica*, edición. Ciudad de México: Siglo XXI y Universidad de las Naciones Unidas.
- Cox, R.W. (1994). *Power and Profits. U.S. Policy in Central America*. Kentucky: The University Press of Kentucky.
- Dada Hirezi, H. (2017). *La situación de El Salvador: antecedentes, evolución y retos*. San Salvador: Heinrich Boll Stiftung.
- Departamento de Economía UCA (2017). *Análisis socioeconómico de El Salvador, año 2017*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
- (2018). *Análisis socioeconómico de El Salvador: un enfoque estructural 1974-primer trimestre 2017*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Escoto, A. (2010). “Precariedad laboral juvenil en El Salvador, 2003-2007”. Tesis de maestría. México, Maestría en Población y Desarrollo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES) (2010). “Cambio Climático en El Salvador: Una Perspectiva”, en *Revista Impacto Ambiental*, p. 25-27.
- Góchez, R. (2011). “Atraso, liberalización y dolarización”, en *Revista de Estudios Centroamericanos*, No. 726, Vol. 66, julio-septiembre, 2011.
- Griffith, K. y González, L. A. (1999). “Notas sobre la ‘autonomía’ del Estado. El caso de El Salvador”, en *Estudios Centroamericanos (ECA)*, octubre, LIV(612), pp. 893-910.
- Guerra-Borges, A. (1986) “Desarrollo industrial en Centroamérica: problemas y perspectivas”, en Torres-Rivas, E. y Deutscher, E. *Industrialización en América Latina. Crisis y perspectivas*, FLACSO/ CEDAL. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.
- Lóránt, K., y Ochoa, M. E. (2002). “Impacto económico y social de los programas de privatización”, en R. I., *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza*. Washington: SAPRIN.
- Magaña, R. (2010). *Resumen Ambiental Nacional El Salvador*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUD), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Minec-Digestyc. Varios años. Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples.
- Ministerio de Economía (Minec, 2014). *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador*.
- (2016). *Memoria de Labores*, junio 2015-mayo 2016.

- (2017). *Memoria de Labores*, junio 2016-mayo 2017. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN, 2012). *Política Nacional del Medio Ambiente*.
- Ossenbach, S.; Guillén, S., Coto, O. (2010). *Guía para el desarrollo de proyectos de energía renovable en El Salvador*. Tegucigalpa: Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Pérez Pineda, C. (2011) “La guerra con Honduras: ¿nacionalismo o falta de visión?”, en *El Salvador: historia mínima*. San Salvador: Editorial Universitaria.
- Pérez Sáinz, J.; Andrade-Eekhoff, K.; Bastos, S.; Herradora, M. (2004). *La estructura social ante la globalización. Procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*. San José, Costa Rica: CEPAL-FLACSO.
- PNUD (2013). *Informe sobre desarrollo humano en El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: PNUD.
- (2018). *Informe sobre desarrollo humano en El Salvador 2018. ¡Soy joven! ¿Y ahora qué?* San Salvador: PNUD.
- Rojas Bolaños, M. (1993) “Capítulo 2: la política”, en Pérez Brignoli, H. (ed.) *Historia general de Centroamérica*. Tomo V. Madrid: FLACSO.
- Rouquié, A. (1994 [1992]) *Guerras y paz en América Central*. Ciudad de México: FCE.
- Ruiz, Laura (2010). *El Salvador 1989-2009. Estudios sobre migraciones y salvadoreños en Estados Unidos desde las categorías de Segundo Montes*. San Salvador: PNUD/UCA.
- Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), Ministerio de Economía (Minec), Ministerio de Educación (Mined) (2012). *Política Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología*.
- SIECA. *Sistema de Integración Económica de Centro América*. Varios años. Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) (2017). *Rendición de Cuentas 2014-2017*.
- The Committee for Economic Development (CED) (1964) *Desarrollo Económico de Centroamérica*. Nueva York. CED.
- Torres-Rivas, E. (1983) “Derrota oligárquica, crisis burguesa y revolución popular”, en Castillo Rivas, D. y Camacho, L.E. (ed.) *Centroamérica más allá de la crisis*, 1ra edición. Ciudad de México: Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP).
- World Development Indicators (WDI). *World Bank Open Data*. Varios años.

## MIP El Salvador

	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficio sobre salarios	Ingresos mixtos sobre salarios	M. Importaciones
Promedio de la economía	1.566	1.698	115	167.40%	0.81	0.39
Producto	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficio sobre salarios	Ingresos mixtos sobre salarios	M. Importaciones
Sector primario	Producción	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Ingresos mixtos sobre salarios	M. Importaciones
Café	Isla	1.506	1.085	204	0.29	0.24
Fibras vegetales	Base	1.002	2.541	2	3.18	0.99
Caña de azúcar	Clave	1.626	2.53	268	2.26	0.16
Cereales, legumbres y oleaginosas	Base	1.312	1.875	262	1.24	0.48
Hortalizas, raíces y tubérculos	Isla	1.241	1.206	265	3.18	0.34
Frutas	Isla	1.185	1.099	203	3.18	0.5
Otros productos agrícolas	Base	1.344	1.699	271	2.33	0.29
Animales vivos y productos de origen animal	Clave	1.729	1.721	181	1.18	0.26
Productos de la silvicultura y extracción de madera	Isla	1.197	1.464	407	2.95	0.13
Productos de pesca y acuicultura	Base	1.35	1.835	94	3.61	0.41
Promedio sectorial	Base	1.349	1.706	216	2.34	0.38

		Encadenamientos hacia atrás		Encadenamientos hacia adelante		M. Empleo		Beneficio sobre salarios		Ingresos mixtos sobre salarios		M. Importaciones	
Sector secundario													
	Piedra, arena y arcilla	Clave	2.825	2.558	231	141.90%	0.27	0.28					
	Minerales metálicos	Base	1	3.2	0	N/A	N/A	1					
	Otros minerales	Clave	2.332	2.314	182	140.80%	0.36	0.44					
	Carne y productos de carne	Motor	1.889	1.291	94	736.50%	0.97	0.35					
	Pescado preparado o en conserva	Motor	1.887	1.075	60	351.50%	0.07	0.36					
	Aceites y grasas animales y vegetales	Isia	1.337	1.616	17	249.50%	0.04	0.77					
	Productos lácteos	Motor	1.793	1.139	78	49.10%	1.37	0.46					
	Productos de molinería, almidones y productos derivados	Motor	1.799	1.665	227	117.10%	2.54	0.35					
	Productos de panadería	Motor	1.806	1.039	151	63.60%	1.72	0.26					
	Macarrones, fideos y productos farináceos análogos	Isia	1.383	1.166	66	65.80%	1.57	0.66					
	Azúcar	Motor	2.075	1.378	142	357.30%	0.04	0.16					
	Legumbres y frutas preparadas o en conserva; jugos de fruta y de legumbres	Isia	1.436	1.293	97	112.50%	1.48	0.66					
	Productos alimenticios	Motor	1.663	1.074	66	116.40%	0.09	0.54					
	Preparados utilizados para la alimentación de animales	Base	1.548	2.421	54	117.30%	0.06	0.62					
	Bebidas alcohólicas y de tabaco	Isia	1.511	1.254	34	363.40%	0.02	0.6					

	Encadenamientos hacia atrás		Encadenamientos hacia adelante		M. Empleo	Beneficio sobre salarios	Ingresos mixtos sobre salarios	M. Importaciones
Bebidas no alcohólicas; aguas minerales embotelladas	Motor	1.87	1.123	59	346.50%	0.1	0.33	
Fibras textiles, productos textiles y prendas de vestir	Motor	1.677	1.537	43	115.80%	0.28	0.56	
Cuero y productos de cuero; calzado	Isla	1.443	1.098	55	111.90%	0.16	0.56	
Madera y productos de madera, excepto muebles; artículos de corcho, paja y materiales trenzables	Base	1.404	1.809	135	11.50%	1.5	0.42	
Pasta de papel, papel y productos de papel	Clave	1.659	1.956	26	31.60%	0.21	0.63	
Productos de la impresión	Isla	1.565	1.535	56	61.10%	0.1	0.48	
Productos de horno de coque y productos de petróleo refinado y materiales radioactivos	Base	1.031	2.103	1	460.70%	0	0.98	
Productos químicos	Base	1.175	2.016	8	98.90%	0.04	0.87	
Productos farmacéuticos, botánicos y sustancias químicas conexas	Isla	1.321	1.16	24	7.50%	0	0.73	
Productos de caucho y productos plásticos	Base	1.529	1.888	22	70.20%	0.02	0.67	
Cemento, cal y yeso	Clave	1.876	2.282	94	135.70%	0.38	0.28	
Otros productos minerales no metálicos	Clave	1.643	2.159	69	132.80%	0.39	0.47	
Metales comunes	Base	1.343	2.08	12	186.70%	0.15	0.79	
Productos metálicos elaborados y maquinaria y equipo	Isla	1.097	1.321	16	42.00%	0.74	0.91	
Muebles	Isla	1.556	1.032	100	35.70%	0.71	0.43	

		Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficio sobre salarios	Ingresos mixtos sobre salarios	M. Importaciones
Otros artículos manufacturados	Isla	1.275	1.36	28	51.20%	0.17	0.68
Electricidad y agua	Clave	1.981	2.003	32	489.80%	0.01	0.32
Construcción y servicios de construcción	Motor	1.654	1.2	92	118.10%	0.41	0.23
Promedio Sectorial	Motor	1.618	1.641	72	171.60%	0.5	0.54
Sector terciario							
Servicios de comercio, de reparación y mantenimiento de vehículos automotores y motocicletas	Clave	1.742	2.059	203	117.70%	0.62	0.12
Servicio de transporte, almacenamiento y servicios postales	Motor	2.431	1.317	148	107.90%	0.6	0.4
Servicios de distribución de electricidad, gas, agua por tubería y alcantarillado	Clave	2.086	3.426	27	590.60%	0	0.29
Alojamiento, servicios de suministro de comidas y bebidas	Motor	1.878	1.046	163	121.40%	0.9	0.17
Servicios de telecomunicaciones, noticias y servicios editoriales y de publicación	Clave	1.724	1.876	43	237.20%	0.02	0.19
Servicios financieros y servicios relacionados	Base	1.429	1.784	30	158.80%	0.07	0.16
Servicios inmobiliarios	Isla	1.385	1.369	26	1717.90%	0.29	0.05
Servicios jurídicos y contables	Clave	1.614	2.436	86	227.90%	1.16	0.12
Servicios de investigación, desarrollo y asesoramiento a las empresas	Base	1.55	2.539	81	190.20%	0.95	0.22

	Encadenamientos hacia atrás		Encadenamientos hacia adelante		M. Empleo	Beneficio sobre salarios	Ingresos mixtos sobre salarios	M. Importaciones
	Clave							
Servicios de publicidad	Clave	1.615	2.838	87	231.40%	1.22	0.09	
Servicios de alquiler y arrendamiento	Base	1.481	1.99	55	83.70%	0.25	0.71	
Servicios de apoyo a las empresas	Base	1.325	2.589	141	11.80%	0.04	0.05	
Servicios de reserva, operadores de viajes y servicios relacionados	Isla	1.32	1.061	137	10.90%	0.03	0.05	
Servicios de agencias de seguridad y otros servicios de apoyo a las empresas	Base	1.419	1.839	119	24.40%	0.13	0.08	
Servicios agropecuarios, de explotación minera, de distribución de agua, gas y energía por comisión o por contrato; excepto silvicultura y pesca	Clave	2.461	2.968	267	176.40%	0.41	0.32	
Servicios de mantenimiento, reparación e instalación de maquinaria y equipo	Clave	1.59	2.193	82	65.10%	0.26	0.35	
Servicios de manufactura e insumos físicos que son propiedad de otros	Motor	1.806	1.239	137	54.70%	0.09	0.22	
Servicios de administración pública, otros servicios a la comunidad y de afiliación obligatoria.	Isla	1.535	1	84	4.60%	0	0.11	
Servicios de educación	Isla	1.288	1.106	118	15.80%	0.09	0.05	
Servicios de salud humana y servicios sociales de asistencia	Isla	1.444	1.057	87	9.00%	0.11	0.11	
Servicios de tratamiento, eliminación y disposición de desperdicios; servicios de saneamiento	Clave	1.639	1.878	71	40.70%	0	0.14	



		Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante	M. Empleo	Beneficio sobre salarios	Ingresos mixtos sobre salarios	M. Importaciones
Servicios de esparcimiento y diversión	Motor	1.61	1.166	122	37.60%	0.5	0.1
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	Isla	1.457	1.585	234	13.40%	2.76	0.1
Servicios de mantenimiento y reparación de enseres de uso personal, doméstico y computadoras	Base	1.463	2.243	231	16.80%	2.54	0.1
Otros servicios personales	Isla	1.457	1.055	234	13.80%	2.73	0.1
Servicios domésticos	Isla	1	1	483	0.00%	0	0
Compras directas en el exterior y en el mercado interno	Isla	1	1	0	N/A	NA	1
Promedio sectorial	Clave	1.583	1.765	129	164.60%	0.61	0.2

## VAM El Salvador

	Extracción de piedra, arena, arcilla, minerales y servicios de apoyo a la explotación de minas	Procesamiento y conservación de carnes	Procesamiento y conservación de pescado crustáceos y moluscos y productos de pescado	Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal	Elaboración de productos lácteos	Elaboración de productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón	Elaboración de productos de panadería, macarrones, fideos, cuscús y productos farináceos similares	Elaboración de azúcar
VALOR AGREGADO BRUTO TOTAL/PIB	58.59	252.96	43.80	26.35	121.68	167.74	353.65	174.67
Remuneración de los asalariados	21.53	27.02	9.55	7.59	42.39	34.87	104.69	37.54
Sueldos y salarios	20.61	23.79	8.53	6.79	38.67	32.36	98.41	33.46
Contribuciones sociales de los empleadores	0.92	3.23	1.01	0.80	3.72	2.52	6.28	4.08
Impuestos sobre la producción y las importaciones	0.75	0.59	0.05	0.08	0.42	3.29	0.56	1.33
Subvenciones (-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Excedente de explotación, bruto	30.55	199.03	33.55	18.69	20.63	40.86	63.41	134.24

	Extracción de piedra, arena, arcilla, minerales y servicios de apoyo a la explotación de minas	Procesamiento y conservación de pescados crustáceos y moluscos y productos de pescado	Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal	Elaboración de productos lácteos	Elaboración de productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón	Elaboración de productos de panadería, macarrones, fideos, cuscús y productos farináceos similares	Elaboración de azúcar	
Ingreso mixto, bruto	5.76	26.31	0.00	58.24	88.72	185.00	1.56	
Personal ocupado	4415.36	8728.64	796.00	8422.16	80655.65	60052.46	6617.87	
	Elaboración de otros productos alimenticios	Elaboración de bebidas alcohólicas, no alcohólicas y agua mineral	Fabricación de productos textiles	Fabricación de prendas de vestir	Maquila de confección	Cuero y calzado	Producción de madera, productos de madera y corcho	Fabricación de papel y de productos de papel
VALOR AGREGADO BRUTO TOTAL/PIB	193.79	234.23	298.81	315.48	134.84	76.22	43.17	87.27
Remuneración de los asalariados	91.36	48.18	123.48	124.55	78.28	33.14	16.13	57.12
Sueldos y salarios	78.05	39.46	109.01	108.46	64.43	27.95	15.48	51.45
Contribuciones sociales de los empleadores	13.31	8.72	14.47	16.09	13.85	5.19	0.65	5.67

	Elaboración de otros productos alimenticios	Elaboración de bebidas alcohólicas, no alcohólicas y agua mineral	Fabricación de productos textiles	Fabricación de prendas de vestir	Maquila de confección	Cuero y calzado	Producción de madera, productos de madera y corcho	Fabricación de papel y de productos de papel
Impuestos sobre la producción y las importaciones	1.32	3.14	0.93	0.66	0.02	0.61	0.05	0.54
Subvenciones (-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Excedente de explotación, bruto	97.69	181.88	171.46	120.51	56.53	37.11	1.40	17.68
Ingreso mixto, bruto	3.42	1.03	2.93	69.77	0.00	5.36	25.59	11.92
Personal ocupado	13571.65	5252.40	17713.50	64572.42	35648.75	12289.14	10665.20	8996.90

## VAM El Salvador (continuación)

	Actividades de impresión	Fabricación de coque y productos refinados de petróleo	Fabricación de sustancias y productos químicos	Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos	Fabricación de productos de caucho y plástico	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	Fabricación de metales comunes	Fabricación de productos de metales y electrónicos
VALOR AGREGADO BRUTO TOTAL/PIB	63.70	11.27	107.42	75.21	136.11	147.90	60.71	152.51
Remuneración de los asalariados	37.10	1.82	52.74	69.31	79.00	53.33	17.95	71.30
Sueldos y salarios	32.96	1.44	47.26	61.60	69.67	48.25	15.86	65.69
Contribuciones sociales de los empleadores	4.14	0.39	5.49	7.71	9.33	5.08	2.09	5.61
Impuestos sobre la producción y las importaciones	1.28	0.09	0.71	1.54	1.23	1.70	0.43	0.62
Subvenciones (-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00
Excedente de explotación, bruto	21.52	9.35	51.99	4.37	55.83	72.38	42.32	27.37



**CAPÍTULO IV**

# **Guatemala**

---

**CHRISTIAN CALDERÓN CEDILLOS**





## **Rasgos históricos y caracterización de la actual matriz productiva**

Tanto la literatura especializada como el análisis histórico de la región latinoamericana muestran que los intentos por superar los rezagos en materia socioeconómica y política se distinguen por una combinación de proyectos fallidos y altas expectativas.

Hay por lo menos tres modelos productivos que, con distintos sesgos en América Latina en general, y en Guatemala en particular, han estado presentes durante siglo y medio. El primero, que va de mediados del siglo XIX hasta la década de 1950, corresponde a la matriz productiva primaria exportadora de monocultivos y/o extractivista: café, banano, azúcar y algodón (Centroamérica) y plata, petróleo, caucho y carne (Sudamérica). El segundo modelo es el de sustitución de importaciones, basado en manufacturas de poco valor agregado. Va

aproximadamente de 1950 a 1980 y se aplica en toda la región. Y desde las décadas de los ochenta y noventa hasta la actualidad sobresale el modelo productivo primario exportador diversificado y/o extractivista, con dos variantes: de mercado desregulado (visiones ortodoxas) o paradigma neoliberal (teoría crítica), por un lado, con México, Brasil, Perú y Centroamérica a la cabeza, y el de variante intervencionista, vigente a inicios del siglo XXI en algunos países de la región, como Venezuela, Ecuador y Bolivia.<sup>1</sup>

Cabe anotar que la transición del segundo modelo productivo al tercero –años ochenta a noventa del siglo pasado– fue muy crítica debido a la recesión internacional. En el caso de la región latinoamericana, significó la contracción del crecimiento, flujos negativos de capital, desempleo, inflación elevada y aumento de la deuda externa.<sup>2</sup>

Centroamérica experimentó una caída general de la actividad productiva (principalmente en la primera mitad de los años ochenta), inestabilidad macroeconómica, incertidumbre y problemas de ahorro e inversión. En consecuencia, las perspectivas de desarrollo durante ese período tropezaron con graves obstáculos en todos los frentes. El costo social que heredaron los países centroamericanos fue tan alto que, pese al crecimiento económico positivo de los últimos 20 años, el desarrollo social siguió registrando déficits muy críticos al iniciar el siglo XXI.

En las últimas tres décadas se configuró el modelo productivo actual, cuya evolución pone de manifiesto rasgos muy similares en la mayoría de los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica.

---

1. La periodización es propia, basada en lecturas sobre economía política y estudios en este campo. Para el análisis histórico de los dos primeros modelos, sobre el cual no se profundiza en el presente documento, véase Cueva, A. *El desarrollo del capitalismo en América Latina* (1987). Para el tercer modelo en su primera modalidad, véase Pipitone, U. (2006). *Salir del atraso en América Latina*. Y para el tercer modelo en su segunda variante, véase Stefanoni, P. (2012), “Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador a debate”, en *Nueva Sociedad*, núm. 239.

2. En este último rubro, el impacto para Centroamérica fue totalmente desestabilizador por la incapacidad para pagar la deuda, que pasó de 895 millones de dólares en 1970 a 8,456 millones en 1980 y a 18,481 millones en 1987. Dicha incapacidad se exacerbó cuando las exportaciones enfrentaron grandes problemas, los tipos de interés subieron y la balanza comercial empeoró.

Para el análisis del caso guatemalteco es factible aplicar las conclusiones que la literatura sobre el tema ha señalado como rasgos esenciales de la economía regional.<sup>3</sup>

Es importante aclarar que, para fines del presente documento, no se pretende realizar una evaluación exhaustiva de los resultados del modelo productivo vigente, sino, más bien, señalar sus características principales.

De acuerdo con los estudios de economía política regional, a partir de los años noventa del siglo XX, luego de las medidas de ajuste estructural y apertura económica de carácter neoliberal aplicadas por los gobiernos centroamericanos, las respectivas economías han experimentado un cambio sustantivo en su modelo productivo, modificando la matriz agroexportadora tradicional basada en productos como el café, el banana y el azúcar (Segovia, 2004 y 2006; Schneider, 2014).

Los rasgos centrales de esta transformación configurarían, a decir de Segovia, un proceso de “quiebre estructural o rupturista” respecto del modelo anterior. En Centroamérica, el denominado nuevo modelo económico (NME) se basa en el actual dinamismo de las exportaciones no tradicionales agrícolas, la manufactura –maquila– y las actividades relacionadas con los servicios y el comercio.

Conforme a dicho modelo, el mercado regional constituye uno de los pilares básicos, en tanto que es el espacio natural de acumulación para los grupos económicos globalizados o transnacionalizados de la región, en alianza con empresas transnacionales.

A lo anterior se suma una mayor integración con la economía estadounidense mediante tres dinámicas: a. crecimiento de las exportaciones-importaciones con Estados Unidos como principal destino; b. migraciones de centroamericanos hacia ese país como mano de obra barata a partir de los años ochenta, con efectos en la presión sobre el mercado laboral regional, y c. envío de remesas a la región como principal fuente de divisas para las economías del norte centroamericano, con un impacto clave en la economía de los sectores de bajos ingresos.

Por su parte, las élites económicas han experimentado un proceso de modernización y diversificación, con lo cual sus actuaciones

---

3. En esta parte seguimos de cerca –aunque con matices– las sugerentes formulaciones de los estudios “Centroamérica después del café” (2004), y *La piel de Centroamérica (una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia)* (2007), del guatemalteco Edelberto Torres Rivas.

difieren del pasado. Los principales ejes de acumulación de la mayoría ya no dependen únicamente de la agricultura tradicional de exportación ni de la industria tradicional, como en los años sesenta y setenta del siglo XX. Ahora, sus intereses económicos se encuentran en los nuevos sectores dinámicos, como las exportaciones no tradicionales –incluida la maquila–, el turismo, el sector servicios y el comercio.

En segundo lugar, a principios de los años noventa, en el empresariado regional comenzó a verificarse un notable proceso de integración de negocios, impulsado por los principales grupos económicos regionales y por las empresas transnacionales presentes en el área. Este nuevo tipo de integración se fundamenta en las mayores inversiones que dichos actores realizan en los diferentes países como consecuencia de diversos factores, entre los que sobresalen:

- El aumento de la demanda regional como resultado del crecimiento económico de los años noventa y el aumento del consumo privado.
- La modernización e internacionalización de los principales grupos empresariales nacionales y su fortalecimiento económico.
- Las oportunidades creadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en los noventa y, a partir de 2005, por el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), así como por el acuerdo con la Unión Europea, que entró en vigor en 2013.
- Las mayores facilidades e incentivos otorgados a la inversión extranjera directa (IED) en el contexto general de las reformas económicas aperturistas adoptadas en cada uno de los países a lo largo de las últimas tres décadas.
- La ampliación de los espacios de acumulación en el nivel regional como resultado de los procesos de privatización y concesión de servicios públicos. Estas políticas de ajuste neoliberal y apertura comercial se desarrollaron con diferentes ritmos y características en cada país.
- El logro de una relativa estabilidad política y social derivada de los procesos de pacificación (El Salvador y Guatemala), que generó, junto con la democratización de la región, un clima favorable para las inversiones y el comercio intrarregional.
- La creciente presencia de empresas transnacionales en la región, con la consecuente extranjerización del aparato productivo. Con

- ello ha cambiado la estructura del poder económico a favor de dichas empresas, al desaparecer tanto la hegemonía estatal como la de algunas industrias tradicionales nacionales, abriendo paso a una nueva clase empresarial liderada por filiales de las transnacionales.
- Simultáneamente, sin embargo, las grandes empresas nacionales y regionales han experimentado otra tendencia en la última década: su mutación como transcenroamericanas y, en algunos casos, como multilatinas. De hecho, en los últimos años se evidencia un proceso de reconcentración en la región centroamericana, principalmente por parte de capitales guatemaltecos y hondureños.<sup>4</sup>

Todos los rasgos anteriores han repercutido en los modelos productivos de los países centroamericanos, marcadamente en la composición de su producto interno bruto (PIB), en las dinámicas entre los sectores empresarial y gubernamental, y en el mercado laboral.

De manera similar al resto de la región, la historia económica de Guatemala muestra la presencia de los modelos productivos señalados en cada etapa. El modelo primario exportador se basó primeramente en el añil como principal producto de exportación durante el régimen conservador de Rafael Carrera (1840-1865). Le siguió el monocultivo de café y su plantación durante el período de los gobiernos liberales, desde Justo Rufino Barrios hasta Jorge Ubico, bien entrado el siglo XX. El modelo declinó en 1944, en medio de una crisis política que dio paso a la transformación más nacionalista del modelo oligárquico cafetalero predominante.

Con la llegada de los gobiernos progresistas de Juan José Arévalo (1945-1951) y Jacobo Arbenz (1951-1954) se inició una serie de cambios sociales y políticos que fueron la antesala de la sustitución de importaciones, desde mediados de los años cincuenta hasta los setenta del siglo pasado, durante los gobiernos militares.

Autoritarios en lo político, pero reformistas en lo económico, estos gobiernos favorecieron el incremento del sector industrial en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Asimismo, hubo un

---

4. Es el caso de la multilatina guatemalteca Central America Bottling Corporation (CBC), con presencia en 18 países de la región y que recientemente adquirió el mercado de bebidas en Ecuador y Perú, o del Grupo Terra, multilatina de origen hondureño que incursionó en energía y combustibles en Colombia y Perú.

gran auge en las empresas públicas, con políticas de corte keynesiano que lograron récords históricos de crecimiento económico, tanto regionales como nacionales.

En 1958, los gobiernos centroamericanos firmaron el Tratado Multilateral, que sentó las bases para el MCCA, con un impacto progresivo en el comercio intrarregional y el crecimiento del sector manufacturero durante la década siguiente. Entre 1961 y 1969, el valor agregado de la industria regional creció a un promedio de 8.13% anual, y en el mismo lapso, el aporte al PIB regional pasó de 12 a 15% (Dosal, 1997).

La industria guatemalteca reportó un crecimiento de 78.3% entre 1950 y 1962. Los principales productos eran de consumo inmediato: bebidas, alimentos, zapatos, manualidades y textiles. Aunque importantes, las tasas de ocupación resultaron modestas: 10% en 1962 y 11.5% en 1975. Y no se dio una verdadera sustitución de importaciones, ya que el sector fabril continuó siendo extremadamente dependiente de insumos extranjeros, principalmente de Estados Unidos, país que también mantuvo una alta participación de capital, básicamente en manufacturas de ensamblaje o de empaque, lo que en la época se dio en llamar “industrias de toque final” (Dosal, 1997; Torres-Rivas, 2007).

Asimismo, el contexto de confrontación entre el Estado guatemalteco y la oposición (de la izquierda armada y la izquierda política moderada, sobre todo en las áreas rurales) impidió que ese auge económico favoreciera a las mayorías indígenas, que se mantuvieron aisladas del desarrollo, al tiempo que fue imposible mejorar la economía campesina de subsistencia. En los principales centros urbanos, por el contrario, aumentaron las clases medias y sus ocupaciones laborales tradicionales (personal de manufactura, oficinistas y prestadores de servicios).

A mediados de los años ochenta, el inicio de la transición a la democracia instaurada en 1985 y el primer gobierno civil electo democráticamente coincidieron con la llegada a la región de las reformas de ajuste estructural y, en la década siguiente, con las privatizaciones de corte neoliberal.

En 1996, la firma de los acuerdos de paz entre guerrilla y gobierno favoreció la llegada de IED. Además, se pusieron en marcha medidas de apertura comercial y desregulación económica que propiciaron el crecimiento de sectores como la manufactura textil (maquilas) y el mayor empleo de mano de obra femenina, sobre todo la procedente de áreas rurales. Por último, el impacto de las remesas generado por una mayor

migración hacia Estados Unidos incentivó el consumo y desarrollo del comercio y el sector de servicios.<sup>5</sup>

En conjunto, estos factores dieron lugar a varias transformaciones en la economía guatemalteca. Destacan, por un lado, el actual modelo productivo de tercerización y sus altos niveles de consumo sostenido, principalmente por las remesas del exterior, y, por el otro, un balance negativo en el comercio exterior, altamente dependiente del mercado estadounidense luego de la firma del DR-CAFTA. Este proceso comenzó con el gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000) y sus agresivas políticas de privatizaciones, y se consolidó con Óscar Berger (2005-2008), también empresario del sector más tradicional.

En la segunda década del presente siglo, los gobiernos posteriores, si bien menos vinculados a las élites económicas tradicionales, mantuvieron la orientación general de la política económica y los índices de crecimiento hasta 2016, año que coincidió con el inicio del caótico mandato de Jimmy Morales. En el caso de la administración de Álvaro Colom (2008-2011) y la siguiente de Otto Pérez Molina (2012-2015), la variante central fue el mayor apoyo a programas sociales de transferencias condicionadas, sobre todo en las áreas rurales. No obstante, según datos oficiales, los indicadores de pobreza aumentaron de 53.7% en 2011 a 59.3% en 2015. Al mismo tiempo, las dinámicas de cooptación estatal y sus efectos de economía de captura se mantuvieron al alza, dando lugar a la crisis política de 2015. Aun cuando este tema se explica más adelante, hay que mencionar sus consecuencias en la economía, la competitividad y los índices de calificación de país.

---

5. Durante el período (1971-2016) se observó una tendencia creciente en el PIB per cápita: de 1,821 dólares en 1970 a 3,168 dólares en 2016. Se distinguen tres períodos, 1970-1979, 1980-1985 y 1986-2016, los cuales guardan correspondencia con los modelos de desarrollo intentados en Guatemala y en la región centroamericana, así como con hechos económicos relevantes. En 1970-1979 se registró un vertiginoso crecimiento como resultado de la expansión productiva, el proceso de industrialización y la ampliación del mercado intracentroamericano. En el período 1980-1985, los conflictos sociopolíticos-militares y la crisis de la deuda condicionaron la fuerte caída del PIB por habitante, lo que afectó gravemente las condiciones económicas y sociales. En el último período, excluyendo la crisis internacional de 2009-2010, se ha reportado una tendencia creciente en el PIB real por habitante, atribuible a las condiciones del modelo de liberalización económica, la expansión del comercio intracentroamericano y la consolidación de los procesos democráticos en Guatemala y la región en general.

A partir de 2017, los análisis señalan un proceso de desaceleración económica atribuible a factores externos. En el caso de la región, este proceso se agravó por el efecto de las nuevas políticas comerciales y migratorias del gobierno norteamericano y su probable impacto negativo en una economía muy dependiente del comercio y el alto flujo de remesas de migrantes radicados en Estados Unidos. El resultado: un nuevo ciclo de crisis que aún no termina de asentarse y del que no se vislumbra solución con el gobierno a renovarse en 2020.

### *Rasgos específicos*

El caso guatemalteco presenta algunas particularidades:

- Pese a una diversificación en el modelo productivo con respecto a aquel basado en exportaciones tradicionales (Gráfica 1) y al crecimiento de los actores empresariales modernizadores y globalizados,<sup>6</sup> los grupos económicos conservadores siguen teniendo un mayor peso político que en otros países. No solo es evidente su gran influencia política, sino su incidencia en los nuevos grupos transnacionalizados (Schneider, 2014; Segovia, 2005; Torres-Rivas, 2007; Sáenz, 2014).
- Como efecto de lo anterior, la carga fiscal guatemalteca es una de las más reducidas y regresivas de la región, con repercusiones negativas en los índices de desarrollo social y modernización económica. De acuerdo con datos del Ministerio de Finanzas Públicas,

---

6. Los núcleos centrales que agrupan a los sectores más globalizados son la Asociación Guatemalteca de Agroexportadores (Agexport), especializada en productos agrícolas no tradicionales, servicios y manufactura ligera, bebidas y alimentos, y la Asociación de Cogeneradores Independientes de Guatemala, enfocada en la energía eléctrica y el etanol. Entre los grupos empresariales más poderosos se encuentran Corporación Multi Inversiones (CMI), de la familia Gutiérrez Bosch, con expansión durante la última década en los negocios de telecomunicaciones y energía; Ingenio Magdalena, de la familia Leal, que se ha posicionado como uno de los principales exportadores regionales de energía eléctrica, con inversiones en Brasil, México y la región centroamericana, y Grupo Pantaleón, de los azucareros Herrera, con expansión en los sectores de construcción y energía, y que cuenta también con inversiones importantes en México, Brasil y Colombia. Tan solo CMI invirtió en 2011 alrededor de 572 millones de dólares en la compra del 40% de los activos centroamericanos de la multinacional española Telefónica (revista *Estrategia & Negocios*, 2013).



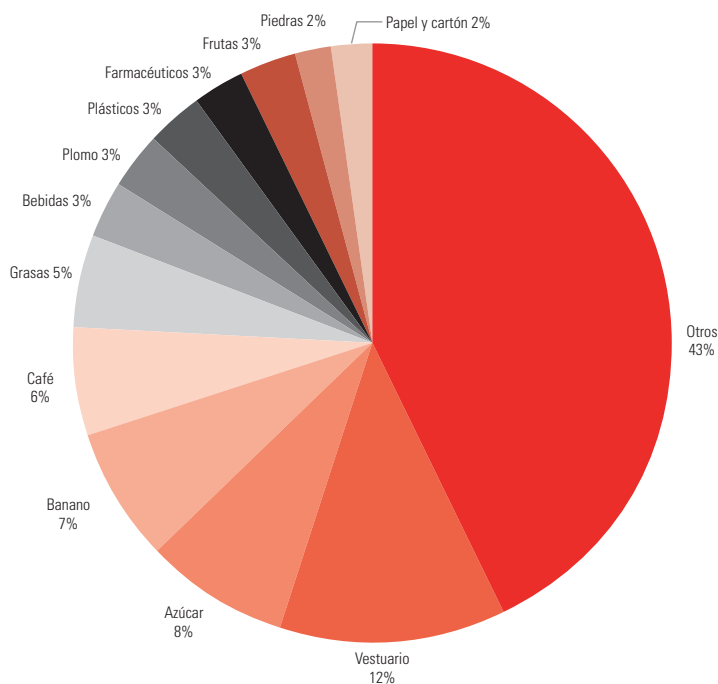
la carga tributaria cerró en 2015 con 10.2% del PIB, la más baja de la región (Schneider, 2014).<sup>7</sup>

- La recomposición del mercado laboral se ha caracterizado por dos dinámicas: disminución de la mano de obra agrícola a raíz de los cambios en el sector primario, que se reubica en actividades no agrícolas (maquilas y sector informal) o emigra hacia el exterior, principalmente hacia Estados Unidos, a lo que se añade una mayor participación de la mano de obra femenina en el sector de manufacturas textiles (Torres-Rivas, 2007). El peso de las remesas representa la mayor cifra a nivel centroamericano. De hecho, después de México, Guatemala es el país latinoamericano que más ingresos percibe por este concepto (Banguat, 2016). En 2018, las remesas familiares alcanzaron un monto histórico de 9,287.7 millones de dólares, equivalentes a casi el total del presupuesto público y 12% del PIB, según datos del Banco de Guatemala.
- En el ámbito político, el país se ha caracterizado por la cooptación estatal de estructuras con dinámicas criminales, las cuales tradicionalmente han operado en el Estado e influido ampliamente en sus políticas. Este es uno de los grandes desafíos en materia de desarrollo, con un deterioro continuo y perceptible en la institucionalidad generalizada. A raíz de la disminución en las capacidades operativas y gerenciales, e incluso financieras, se ha agudizado la falta de transparencia y, al mismo tiempo, se ha limitado el rol del Estado en lo concerniente al desarrollo social (ICEFI, 2015; Calderón, 2015). A partir de la crisis política de 2015, los hechos muestran, por una parte, que las transformaciones de la estructura productiva se relacionan con la composición y mutación de los actores económicos predominantes, pero también con las redes político-económicas ilícitas y otras expresiones de capitales al margen de la ley, generando un fenómeno de economía de captura (Waxenecker, 2019).

---

7. En Honduras fue de 17.4%; en Nicaragua, de 16.0%; en El Salvador, de 15.9%, y en Costa Rica, de 13.7%.

**Gráfica 1. Participación porcentual de los principales productos de exportación, 2016**



Fuente: Banguat, 2017.

## Caracterización del PIB en Guatemala

Para dar cuenta de los cambios macroeconómicos en las últimas décadas, el Banco de Guatemala elaboró –como nueva metodología– dos diferentes estructuras del PIB sobre los años base 1958 y 2001. La comparación de ambas estructuras refleja la transformación experimentada por la economía a partir de los años cuarenta (Banco de Guatemala, 2007).

Cabe destacar algunos cambios estructurales: la reducción del peso porcentual de agricultura, silvicultura, caza y pesca; el incremento de la participación porcentual de las industrias manufactureras, así como de otros servicios privados en el mercado, y el ajuste porcentual de la actividad comercial y de transporte en relación con el PIB.

De acuerdo con las tendencias recientes, la composición del PIB se define por cuatro sectores productivos: industria manufacturera; comercio al por mayor y al por menor; servicios privados, y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. La agricultura se mantiene como el mayor empleador. Sin embargo, aun cuando ha ido perdiendo importancia, continúa teniéndola, sobre todo entre las personas con niveles de escolaridad bajos y salarios más precarios. El sector industrial y los servicios privados, por su parte, han ido aportando cada vez más al PIB (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Evolución de la composición del PIB  
(años base: 1958 y 2001)**

Sector	1958	2001	2017*
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	22.6	13.9	10.1
Explotación de minas y canteras	0.5	0.7	1.2
Industrias manufactureras (2001, incluye maquila)	13.0	19.7	18.0
Suministro de electricidad y captación de agua	3.9	2.6	2.4
Construcción de mercado	2.1	3.9	3.7
Comercio al por mayor y al por menor	24.7	12.9	24.4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10.1	5.3	7.4
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	5.0	4.0	6.3
Alquiler de vivienda de mercado	4.6	10.2	3.9
Administración pública y defensa	7.7	7.4	12.7
Otros servicios de mercado	5.8	14.1	7.5
Subtotal valor agregado	100.0	94.7	97.5
(-) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)	0.0	-2.3	-2.8
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	0.0	7.6	5.3
PIB	100.00	100.00	100.00

(\*) Banco de Guatemala (2017). *Guatemala en cifras*.

Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de Guatemala.

Cuadro 2. Evolución del PIB por participación sectorial, 2006-2017 (millones de quetzales)

Actividades económicas	2006		2012		2015		2017 / p	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	25,890.3	11.3	41,657.8	10.6	51,160.9	10.5	55,888.1	10.1
Explotación de minas y canteras	3,269.1	1.4	8,604.2	2.2	8,620.1	1.8	6,487.0	1.2
Industrias manufactureras	43,044.3	18.7	75,472.7	19.1	90,298.5	18.5	100,028.9	18.0
Suministro de electricidad y captación de agua	5,800.5	2.5	8,736.3	2.2	11,526.9	2.4	13,061.2	2.4
Construcción de mercado	11,812.2	5.1	16,446.1	4.2	18,963.7	3.9	20,830.6	3.7
Comercio al por mayor y al por menor	33,877.3	14.7	73,792.7	18.7	105,531.3	21.6	135,602.0	24.4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	15,179.7	6.6	30,515.0	7.7	37,064.8	7.6	41,096.4	7.4
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	6,506.4	2.8	12,953.7	3.3	16,608.8	3.4	18,290.6	3.3
Alquiler de vivienda de mercado	22,286.0	9.7	31,712.8	8.0	35,454.3	7.3	38,120.8	6.9
Otros servicios de mercado	35,670.8	15.5	53,832.2	13.6	63,445.9	13.0	70,427.0	12.7
Administración pública y defensa	14,754.4	6.4	28,458.9	7.2	36,731.7	7.5	41,732.2	7.5
Subtotal valor agregado	218,091.0	94.9	382,182.5	96.8	475,406.9	97.4	541,564.8	97.5
(-) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente –SIFMI–	-5,618.7	-2.4	-11,591.4	-2.9	-14,388.7	-2.9	-15,596.6	-2.8
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	17,363.7	7.6	24,131.9	6.1	27,110.0	5.6	29,680.7	5.3
Producto Interno Bruto	229,836.0	100.0	394,723	100.0	488,128.2	100.0	555,648.9	100.0

p/ proyectado.

Fuente: Datos del Banco de Guatemala con base en Waxenecker, 2019.

### Caracterización por el lado de la oferta

El PIB per cápita real, aunque en ascenso hasta 2007 (año en que se alcanzó una tasa de crecimiento de 3.9%), comenzó a desacelerarse vertiginosamente hasta registrar una tasa de crecimiento de -1.6% en 2009, cuando los efectos de la crisis internacional fueron más fuertes. A partir de 2011 empezó a recuperarse, con una tasa de crecimiento de 2.1%. Sin embargo, durante el período 2001-2013, la tasa promedió solamente 1.0%, porcentaje sensiblemente inferior si se compara con la de crecimiento de la población (2.5%). Hasta 2018 ha habido un repunte moderado. El incremento más importante se registró en el comercio, y casi la cuarta parte del valor agregado se generó en 2017 mediante la compraventa de bienes (Cuadro 2).

Por su parte, la minería registró una tendencia creciente, particularmente en el período 2012-2015, pero cayó significativamente en los años siguientes. En tanto, el sector de logística y comunicación, al igual que el sector financiero, reportó un crecimiento constante durante los últimos 15 años, todo ello en el marco de un cada vez mayor intercambio comercial internacional, caracterizado por una brecha negativa (cuadros 3 y 4).

**Cuadro 3. Valor Free on Board (FOB) de las exportaciones por país de destino (millones de dólares)**

PAÍS	2011	2012	2013	2014	2015	2016 p/
Estados Unidos de América	4,307.5	3,955.0	3,778.9	3,812.7	3,677.2	3,465.3
El Salvador	1,132.3	1,110.8	1,108.5	1,264.0	1,239.8	1,204.4
Honduras	814.7	795.5	791.0	885.5	903.4	913.9
Nicaragua	459.1	473.4	486.9	513.7	554.8	569.2
México	512.3	550.2	469.6	433.7	429.8	458.6
Costa Rica	404.3	424.5	396.2	418.3	417.6	425.7
Canadá	158.7	149.5	159.5	235.1	232.2	348.1
Países Bajos	136.2	170.1	255.9	270.1	285.3	308.2
Panamá	247.4	246.4	237.3	282.1	261.5	248.8
Japón	212.2	176.7	188.7	162.5	185.5	168.4
República Dominicana	127.2	115.5	127.6	142.2	150.9	149.4
Otros países	1,889.0	1,811.1	2,024.7	2,383.6	2,336.8	2,205.3
<b>TOTAL</b>	<b>10,400.9</b>	<b>9,978.7</b>	<b>10,024.8</b>	<b>10,803.5</b>	<b>10,674.8</b>	<b>10,465.3</b>

p/ proyectado.

Fuente: Banco de Guatemala (Banguat, 2017).

**Cuadro 4. Balanza de pagos, 2011-2016**  
(millones de dólares)

CONCEPTO	2011	2012	2013	2014	2015 p/	2016 e/
Cuenta corriente	-1,598.7	-1,309.6	-1,351.1	-1,229.7	-96.4	655.2
Balanza comercial	-4,963.4	-5,735.0	-6,176.1	-6,064.1	-5,556.8	-5,275.5
Exportaciones (FOB)	10,518.6	10,102.7	10,182.6	10,991.7	10,823.8	10,340.2
Importaciones (FOB)	15,482.0	15,837.7	16,358.7	17,055.8	16,380.6	15,615.7
Servicios	-278.0	-104.3	-223.5	-202.9	-339.5	-111.0
Ingreso primario	-1,491.1	-1,115.2	-1,064.5	-1,407.7	-1,398.6	-1,674.0
Ingreso secundario	5,133.8	5,644.9	6,112.7	6,445.0	7,198.5	7,715.7
Cuenta de capital	2.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cuenta financiera	-2,026.8	-2,262.0	-2,619.8	-1,796.9	-1,042.1	-752.8
Errores y omisiones	-224.8	-453.5	-566.5	-494.7	-470.3	-58.1
Activos de reservas monetarias (+ aumento)	205.9	498.9	702.2	72.5	475.4	1,350.0
Déficit o superávit en cuenta corriente/PIB	-3.4	-2.6	-2.5	-2.1	-0.2	1.0

p/ proyectado.

e/ estimado.

Fuente: Banco de Guatemala (Banguat, 2017).

### *Valor agregado del sector manufacturero*

Al sector de manufacturas diversas le correspondió el 17% de las exportaciones totales en 2018. En total, manufacturas de papel y cartón, productos farmacéuticos, insecticidas, fungicidas y desinfectantes, y productos diversos de la industria química, representaron un ingreso de divisas por ventas de 2,500 millones de dólares, según datos de la Asociación Guatemalteca de Exportadores (Agexport).

De acuerdo con el Banco de Guatemala, la industria manufacturera creció 2.3% en el mismo año. Destaca el sector de alimentos, bebidas y tabaco, influenciado por el incremento de la demanda externa e interna de azúcar, productos lácteos, bebidas de alcohol y agua mineral.

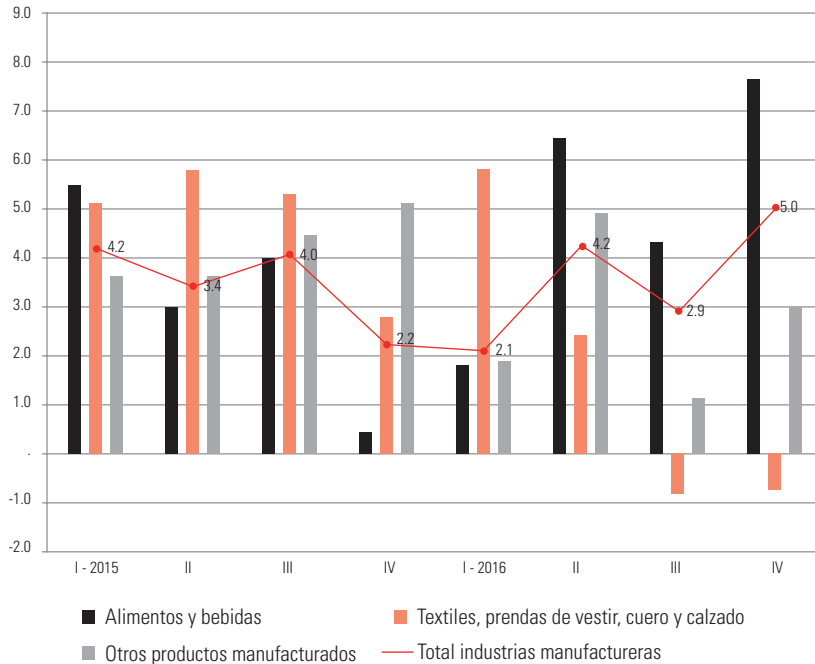
También se observó un comportamiento positivo de otros productos manufacturados, como los relativos a la fabricación de metal, plástico, papel, cal, yeso y hormigón.

De igual manera, los productos textiles, calzado, cuero y prendas de vestir presentaron un incremento atribuible a la demanda de dichos bienes, principalmente de Estados Unidos. Cabe mencionar que, pese a este leve crecimiento, se registró una baja en comparación con el primer trimestre de 2017, cuando el aumento fue de 3.2%.

Los destinos de los productos del sector de manufacturas diversas fueron: Centroamérica (55%), Estados Unidos (16%), Panamá (7%) y México (6%). Sobresalieron los artículos de vestuario y textiles.

Actualmente, esta industria es una de las más dinámicas de la economía nacional, contribuyendo considerablemente al crecimiento económico y al desarrollo del país, según Vestex, la patronal del sector. Representa 8.9% del PIB total y 19% del PIB industrial (<http://www.vestex.com.gt/>). Del conjunto de empresas del sector, 153 se dedican a la confección (39% del total), mientras que 33 son textiles y 250 proveen servicios y accesorios (51% del total).

**Gráfica 2. Industrias manufactureras  
(valor agregado trimestral, 2015-2016)**



Fuente: Banco de Guatemala.

### *Caracterización del PIB por el lado del gasto*

El componente más relevante y estable del PIB ha sido el relacionado con el consumo, esto es, el gasto de los hogares y del gobierno en bienes y servicios. Durante el período 2001-2014, este indicador representó 95.6% del PIB en promedio, superior al resto de América Latina (78.5%) o países como Costa Rica (82.6%). No obstante, estos altos niveles de consumo son un factor negativo porque no permiten mejorar el ahorro y la inversión social, además de que reducen de manera significativa el potencial de crecimiento del país.

Acorde con la dinámica del PIB, el consumo privado mostró un crecimiento positivo desde 2001 (83.4%) hasta 2008 (89.3%). A partir de este último año, comenzó a desacelerarse gradualmente, disminuyendo alrededor de cuatro puntos porcentuales hasta 2012, lo cual es consecuente con el proceso de desaceleración de la actividad económica luego de la crisis financiera internacional.

Por su parte, el consumo público tuvo un comportamiento bastante modesto durante el período de crecimiento económico (2001-2007) y un comportamiento un tanto más dinámico durante la caída del PIB, incrementándose en más de un punto porcentual. Lo anterior estuvo en línea con la instrumentación de una política de gasto que permitió compensar de alguna manera la pérdida de participación de los demás agregados del PIB (consumo privado, inversión y comercio exterior).

En 2001-2007, la inversión representó en promedio 18.9% del PIB. Durante el período de desaceleración se redujo en más de 3.5 puntos porcentuales, hasta ubicarse en 15.3% en promedio durante los años posteriores a la crisis. La desaceleración más significativa en la inversión se dio en el rubro de la construcción, en comparación con el de maquinaria y equipo, lo que condicionó la infraestructura del país.

La importancia del comercio exterior en la evolución económica se evidencia en las acciones de política comercial implementadas, fundamentalmente, en las siguientes tres: apertura comercial como respuesta a los compromisos asumidos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), integración económica regional y suscripción de tratados comerciales bilaterales.

Sin embargo, la estrategia comercial ha tenido un desempeño diferenciado. Durante la última década del siglo pasado, la tasa de crecimiento



promedio de las exportaciones (5.9%) se situó por encima de la tasa del PIB (4.2%), mientras que las exportaciones en el período 2001-2013 crecieron a un ritmo menor que los demás componentes del gasto. De hecho, el aporte de las exportaciones al PIB fue de tan solo 0.7%, en contraste con 3.4% de crecimiento económico. Valga resaltar que la dinámica del comercio exterior fue positiva antes de la crisis, mientras que, durante y después de esta, se observaron incluso tasas negativas como consecuencia de la caída de la demanda internacional.

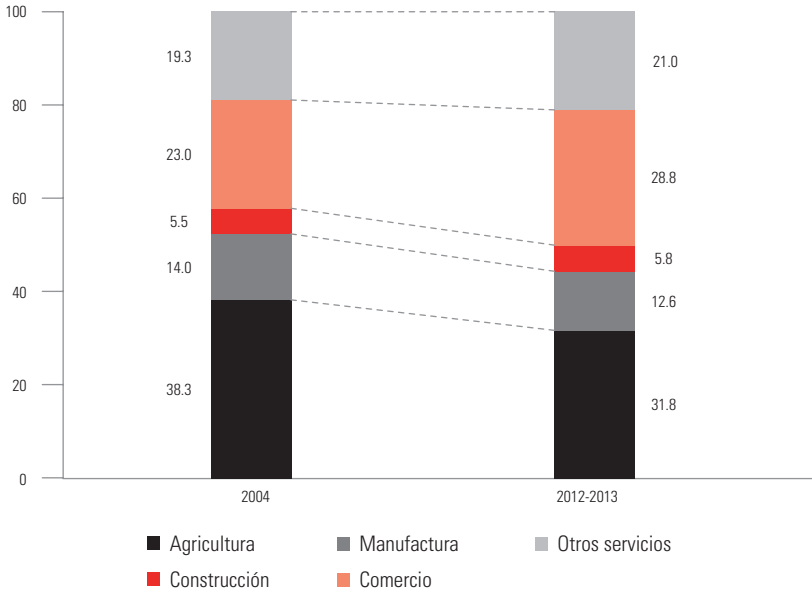
Las remesas familiares representan un flujo considerable de recursos para el país. En la actualidad, dan cuenta de aproximadamente 12% del PIB, lo cual supera a la IED e, incluso, a los recursos provenientes de los productos de exportación más importantes. Dicho comportamiento ha estado condicionado por el mayor flujo de guatemaltecos al exterior, primordialmente hacia Estados Unidos. De acuerdo con el censo de migración estadounidense, la cantidad de guatemaltecos se incrementó de 372,000 a más de un millón entre 2000 y 2010, pese a que el país del norte endureció sus políticas migratorias.

El turismo hacia Guatemala se desarrolló a menor velocidad que en el resto de Centroamérica. No obstante, puede decirse que el comportamiento de esta actividad fue bastante positivo: entre 2001 y 2013, el número de visitantes al país se incrementó en 139.4%.

## El empleo y el PIB

El país enfrenta un desafío serio y persistente en materia de fuerza laboral. No solo se busca crear nuevos puestos de trabajo, sino que estos sean más productivos y rentables. El reto se complica por el predominio de un gran sector informal. La proporción de la fuerza laboral ocupada en los sectores comercial y de otros servicios ha aumentado en las primeras dos décadas del siglo XXI, mientras que la proporción de trabajadores en la agricultura ha disminuido como resultado de los cambios ya mencionados en la matriz productiva. Entre 2004 y 2014, el sector de comercio y servicios combinados se incrementó a 50% de la fuerza laboral, frente a 42% en 2004 (Gráfica 3). En tanto, el empleo en el sector agrícola se redujo en el mismo período.

**Gráfica 3. Empleo por actividad en relación con el PIB, 2004-2013 (porcentajes)**



Fuentes: Banco de Guatemala y Banco Mundial.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), el sector de la economía que ocupa la mayor cantidad de fuerza de trabajo actualmente es el de agricultura (30.7%), seguido por comercio (28.2%) y, en tercer lugar, por manufactura (13.1%).

La fuerza laboral ha experimentado un débil crecimiento en productividad. El PIB anual real per cápita creció solo 0.8% durante la década de 2000. En su mayor parte, el crecimiento del PIB real ha sido generado por un mayor tamaño de la fuerza laboral, no por un incremento en la productividad.

La tasa de desempleo general de Guatemala está por debajo del promedio regional, mientras que hay similitud en cuanto a la tasa de participación de la fuerza laboral, que se ubicó en 69%. La tasa de desempleo aumentó ligeramente, de 3.4% en promedio durante el período 2002-2004 a 3.6% en promedio durante 2010-2012. Actualmente, dicha tasa es inferior en comparación con las demás economías centroamericanas. El desempleo es mayor en los centros metropolitanos densamente poblados (6.2% en 2014) que en las zonas urbanas más pequeñas (2.3%)

y baja en las zonas rurales (2.4%). La tasa baja de desempleo tiende a ocultar la realidad del empleo informal y el subempleo,<sup>8</sup> que se ubican en niveles altos. Para 2017, los datos de la ENEI muestran que el subempleo se situó en 12.6%.

**Gráfica 4. Población ocupada por sector económico, 2017**

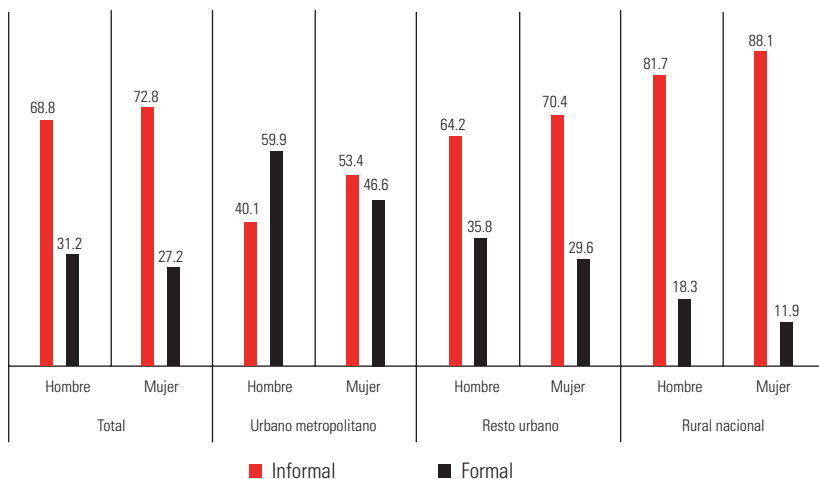


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (INE, 2017).

Según los resultados de la ENEI 1-2017, del total de población ocupada a nivel nacional, 70.2% corresponde al sector informal de la economía. Sobresale el ámbito rural, donde más de ocho de cada diez trabajadores están ocupados de manera informal. El empleo informal es aún más alto en las áreas rurales e indígenas (Gráfica 5). Según los mismos datos, el porcentaje de informalidad por género demuestra que, si bien esta condición afecta a la población ocupada en general, se manifiesta más entre las mujeres, sobre todo en el medio rural, donde 88.1% de ellas están ocupadas.

8. Se entiende por subempleo a las personas que de manera involuntaria trabajaron menos horas que las establecidas para una jornada laboral normal o reglamentada (40 horas semanales para el sector público y 48 para el sector privado), o bien que expresaron estar disponibles para trabajar más tiempo.

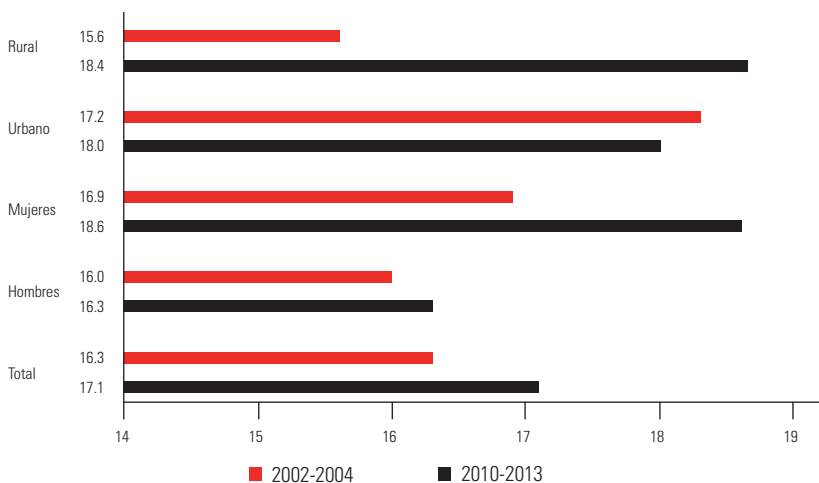
**Gráfica 5. Población ocupada según sector formal-informal, género y dominio urbano-rural**



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (INE, 2017).

De acuerdo con las autoridades guatemaltecas, la tasa de subempleo se situó entre 16 y 17% en 2004-2014.

**Gráfica 6. Subempleo en relación con el empleo total, según género y dominio urbano-rural (porcentajes)**



Fuente: Banco Mundial con base en Encovi 2013, INE.

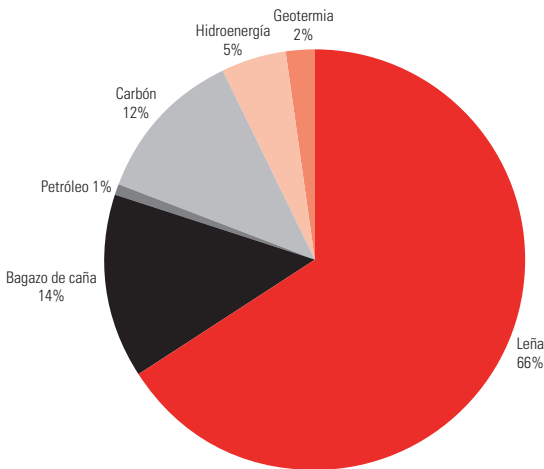
## Composición y tendencias de la matriz energética

Guatemala presenta limitaciones en la generación de indicadores de eficiencia energética. Aunque existe información, esta se encuentra dispersa y, en muchos casos, restringida.

Para superar la brecha, desde 2012, el objetivo principal del programa Base de Indicadores de Eficiencia Energética (BIEE), con apoyo de la CEPAL, es desarrollar un sistema para evaluar tendencias y políticas de eficiencia energética, tanto a nivel nacional como por sector. Se espera que esto permita evaluar los logros nacionales de manera consistente en los próximos años. La información que se presenta a continuación corresponde a datos oficiales obtenidos en el marco del proyecto citado, contenidos en el informe nacional específico que se elaboró con la ayuda de la CEPAL.

Según la información disponible, la estructura de la oferta total de energía primaria está muy desequilibrada en Guatemala. Se carga notoriamente hacia el consumo de leña (Gráfica 7), con una participación de 66% en 2015, seguida por el bagazo de caña, con 14%. Por otra parte, el país es altamente dependiente de los hidrocarburos que provienen del exterior. Sus niveles de oferta de hidroenergía y geotermia son bajos, y el porcentaje de consumo de carbón es de 12%.

Gráfica 7. Oferta total de energía primaria, 2015 (porcentajes)



Fuente: CEPAL (2018).

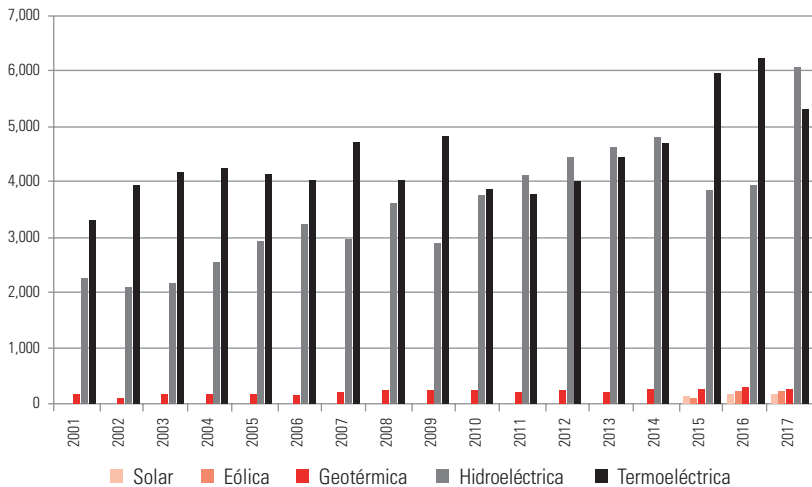
En cuanto a la generación de energía eléctrica, 48.3% corresponde a hidroeléctricas, 21.5% a búnker, 12.8% a carbón, 10.31% a quema de bagazo de caña y 0.4% a quema de diésel (Gráfica 8).

En 2016, los mayores consumidores finales de energía eléctrica fueron el sector industrial, con 32%; el residencial, con 30%, y el de comercio y servicios, con 20%.

En lo que respecta al consumo de electricidad, se cuenta con información desagregada para el sector público y el sector comercial. En el primero, la tasa de crecimiento promedio anual para el período 2001-2007 fue de 3%; para 2008, fue de 176%, con un consumo moderado en los años sucesivos, pero con niveles mayores que los observados entre 2001 y 2007.

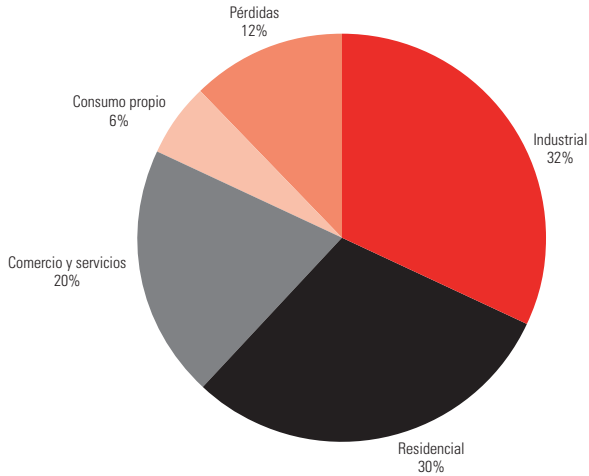
En cuanto a los derivados del petróleo, 41% del consumo energético de combustible correspondió a *diesel oil* en 2016, seguido por gasolina, con 37%, y gas LP, con 10%. En el período 1970-2015, la oferta total de energía se incrementó 424%, a una tasa de crecimiento anual de 3.7%, pasando de 18.3 millones de barriles equivalentes de petróleo (Mbe) en 1970 a 95.9 Mbe en 2015. En el mismo lapso, la demanda aumentó 347%, a una tasa de crecimiento anual de 3.4%. Los datos muestran que la disparidad entre oferta y demanda se eleva a partir de 2000. El aumento de la demanda energética es mayor que el crecimiento del PIB.

Gráfica 8. Tipo de fuente de generación de energía eléctrica, 2001-2017 (GWh)



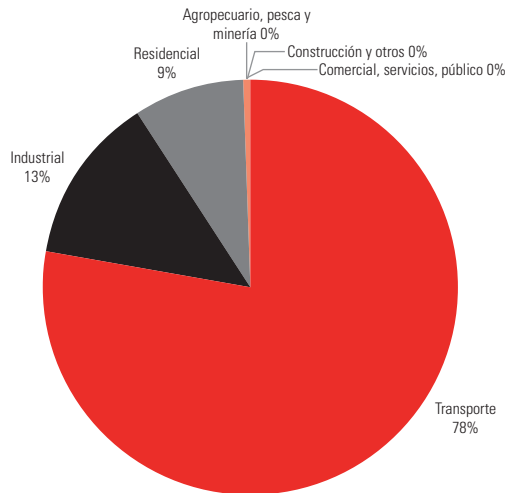
Fuente: Informe Nacional de Monitoreo de Eficiencia Energética de Guatemala (CEPAL, 2018).

Gráfica 9. Consumo global de energía eléctrica por sector, 2016 (porcentajes)



Fuente: CEPAL con base en datos del Ministerio de Energía y Minas.

Gráfica 10. Consumo de hidrocarburos por sector (porcentajes)



Fuente: CEPAL (2018).

Cabe destacar que, en el período 2000-2015, la tasa de variación anual del PIB fue de 3.5%, frente a la correspondiente a la demanda de energía, que fue de 3.6%. Esta relación no es compatible con un modelo de desarrollo sustentable.

## **Efectos a futuro del cambio climático y principales impactos ambientales derivados del modelo productivo vigente en el país**

Por su ubicación geográfica, el territorio guatemalteco es afectado recurrentemente por sequías, tormentas y el fenómeno El Niño-Oscilación Sur. El cambio climático está agudizando las vulnerabilidades socio-económicas de la población, e incidirá cada vez más en sus condiciones de vida, pues los factores dependientes del clima son decisivos para las actividades productivas importantes, como la agricultura, la dotación de agua y la generación de hidroelectricidad, entre otras.

Uno de los estudios más especializados y completos sobre este tema apunta: “Son varios los índices que evalúan a Guatemala como muy vulnerable ante los efectos del cambio climático. El índice de riesgo climático global de la organización Germanwatch señala que Guatemala ocupó la posición 11 de 183 países en el período 1997-2016, donde los primeros lugares en la clasificación son los más afectados. Este índice considera eventos como tormentas, inundaciones, temperaturas extremas, olas de calor y frío. El índice del Monitor de Vulnerabilidad Climática de DARA (2012) ubicó a Guatemala en un nivel de vulnerabilidad ‘moderado’ en 2010, y lo proyecta como ‘agudo’ para 2030” (CEPAL, 2018).

Por su parte, el Índice Global de Adaptación, elaborado por la Universidad de Notre Dame para medir la vulnerabilidad y la preparación de los países frente al cambio climático, clasificó a Guatemala con vulnerabilidad muy alta y una preparación muy baja en 2014, con lo cual se situó en el lugar 116 de 180 países.

Los impactos de eventos extremos, como la tormenta tropical *Aga-tha*, que afectó al sur del país en 2010, junto con las intensas sequías de 2009, 2014 y 2015, han puesto de relieve la necesidad de romper el círculo vicioso de reproducción de las vulnerabilidades, así como el efecto acumulativo de pérdidas y daños.



Con base en modelos de tendencias en el estudio sobre cambio climático elaborado por la CEPAL, los bosques continuarán perdiendo territorio hasta mediados de siglo. El suelo agropecuario seguirá aumentando hasta la década de 2050, cuando se estabilice en 5.24 millones de hectáreas, para luego descender a 4.92 millones de hectáreas en 2100. La demanda de energía se espera creciente hasta 2050, para disminuir progresivamente conforme se ralenticen las tasas de crecimiento de la población.

La disponibilidad de agua en Guatemala es de 12,197 m<sup>3</sup> anuales por habitante, el doble del promedio mundial, aunque variable por la alternancia de períodos de lluvia y sequía, y con tendencia negativa por la demanda para asentamientos humanos, el desarrollo industrial y la producción agrícola intensiva. Hasta el momento, según datos de Earth Trends citados por la CEPAL, Guatemala se califica “sin estrés hídrico” y “sin vulnerabilidad a nivel nacional, pero posible a nivel local” (CEPAL, 2018).

La disponibilidad total de agua del país es de 155,000 millones de m<sup>3</sup> anuales, con una extracción de 5,140 millones de m<sup>3</sup> anuales. La intensidad de uso es baja: solo 3.32% de la disponibilidad total.

#### Cuadro 5. Demanda actual de agua según sector productivo y municipal, y escenarios prospectivos a fin de siglo

Sector	Demanda, año base 2000	Crecimiento demanda proyectada, escenario año 2100 respecto al año base
Agrícola	77.0%	1,882%
Industrial	8.7%	2,200%
Municipal	16.2%	234% (*)

(\*) Se estima con base en un menor crecimiento de la población a partir de 2083.

Fuente: Elaboración propia con base en la CEPAL.

### Impactos en la seguridad alimentaria

El alza de temperatura y los trastornos potenciales del ciclo hidrológico modificarán la disponibilidad de agua, las condiciones de aridez y la frecuencia y duración de las sequías. Lo anterior es propicio para una mayor frecuencia de incendios forestales, pérdidas de producción de granos y desfases de ejecución de prácticas agrícolas como la siembra, el control de plagas y la cosecha.

De acuerdo con las estimaciones del impacto del cambio climático en la producción de granos básicos, hay una alta vulnerabilidad a nivel nacional. Y las proyecciones para las próximas décadas son desalentadoras de mantenerse las tendencias actuales sin introducir cambios y adaptaciones políticas alternativas a nivel productivo, y sin mitigarse el cambio climático.

**Cuadro 6. Impacto estimado del cambio climático y uso de la tierra con respecto a la seguridad alimentaria, producción de granos básicos (escenarios 2030, 2050 y 2100)**

Grano básico	2030	2050	2100
Maíz	-7%	-12%	-21%
Frijol	-7%	-9%	-17%
Arroz	-10%	-19%	-42%

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

## Impactos en la actividad minera

Otra actividad importante, y la más dinámica de la economía guatemalteca en años recientes, es la del sector minero. El país ha presentado un alto potencial, aunque, a partir de 2016, ha tendido a la baja por diversos factores.<sup>9</sup>

No obstante, la actividad minera, principalmente la de metales, constituye una fuente de gran conflictividad local y nacional. En este contexto sobresalen dos aspectos: a. su impacto en las comunidades y en el entorno social y ambiental, y b. su contribución como opción al desarrollo económico y social.

Las repercusiones ambientales de la minería, en particular la metálica, son de diversa índole y tienen lugar en diferentes intensidades a lo largo de las etapas del proyecto minero. Una forma de agrupar los impactos consiste en analizar los efectos de la actividad sobre distintos componentes del capital natural (agua, aire, suelo y ecosistemas).

9. En 2011, el valor agregado de la actividad económica del sector minero pasó a más del triple en relación con 2006, pasando de 3,269.1 a 10,512 millones de quetzales. Esta cifra permitió que la contribución del sector llegara a 2.83% del PIB en 2011 (ICEFI, 2014).

En cuanto al recurso del agua, sobre todo en la zona de los proyectos, se tiende a considerar cuatro impactos relevantes: a. en el drenaje ácido de mina y lixiviados contaminantes, principalmente por uso de cianuro; b. en la erosión de suelos y desechos mineros en aguas superficiales; c. los causados por los embalses, desechos de roca y lixiviación en pilas y botadores, y d. los atribuibles al desaguado de las minas.

Otro tema central se refiere a las zonas intervenidas por proyectos mineros, que pueden contaminar grandes extensiones de suelos. Las actividades agrícolas cercanas a esos proyectos pueden resultar afectadas especialmente por la contaminación diseminada a través de la escorrentía o el agua que se emplea para el riego.

De acuerdo con los estudios específicos disponibles, los impactos al capital natural se dan en los cuerpos de agua y los suelos. E-tech International analizó el caso de la mina Marlin,<sup>10</sup> el proyecto minero más grande del país, luego de lo cual estableció que “el agua almacenada en el embalse de colas excede los lineamientos de efluentes recomendados por la International Finance Corporation (IFC) del Banco Mundial para pH, cianuro, cobre y mercurio. Las concentraciones máximas de cianuro, cobre y mercurio, medidas en 2006, eran tres, diez y veinte veces mayores que los lineamientos de la IFC, respectivamente. Aunque se ha planeado el tratamiento para aguas de colas que se descargan al medio ambiente, tal medida no resolverá la filtración de contaminantes hacia aguas subterráneas” (ICEFI, 2014).

Hay ejemplos recurrentes de este tipo de impactos en los proyectos de minería metálica en países con debilidades legales e institucionales, como es el caso de Guatemala.

---

10. El Proyecto Marlin I consiste en una concesión de 20 kilómetros cuadrados para la explotación de oro, plata, zinc, plomo, hierro, cobre y mercurio por un plazo de 25 años y con una vida útil de producción estimada en 10 años. Utiliza tecnología mixta, a base de excavación subterránea y química de metales (lixiviación por cianuro). El proyecto, que maneja Goldcorp Inc., de capital canadiense, por conducto de su subsidiaria Montana Exploradora de Guatemala, S.A., concentra sus operaciones en San Miguel Ixtahuacán, departamento de San Marcos, en el occidente del país. Hasta 2017, la mina generó utilidades por 4,400 millones de dólares. Actualmente se encuentra suspendida por resoluciones de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, aunque el oro, su principal fuente de extracción, se ha agotado, según declaraciones de sus ejecutivos. Del monto generado, apenas 1.2% fue concedido en regalías a las comunidades durante sus 12 años de operación, mediante un acuerdo “voluntario” con las autoridades. La legislación guatemalteca obliga solamente a otorgar 0.5% a las comunidades de los operadores mineros.

## Identificación de áreas, sectores y rubros con potencial para la transformación de la matriz productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental

La propuesta incluida en este análisis corresponde al momento de transformación de la matriz productiva en el corto plazo, considerando que el proceso en el largo plazo es, evidentemente, un ejercicio a futuro y rebasa los límites de este trabajo. Asimismo, se aclara que tiene el carácter de insumo inicial para suscitar una discusión y una reflexión más amplias, tanto a nivel nacional como regional, tal como lo exige un proceso de esta naturaleza. El proyecto de transformación de la matriz productiva (MP) se divide en tres partes:

- Componente de crecimiento económico vinculado a las exportaciones.
- Componente de crecimiento económico del mercado interno.
- Acciones complementarias.

El proceso de construcción se basa en un ejercicio analítico comparativo, en donde se integran las distintas propuestas analizadas en otro estudio. Dicho ejercicio se elaboró tomando como base el año 2016 y con una metodología fundamentada en la armonización de los distintos proyectos sectoriales vigentes, los cuales apuestan al cambio de MP para consolidar una propuesta nacional.<sup>11</sup>

### Componente de crecimiento económico vinculado a las exportaciones

A continuación, se enuncian los criterios generales que orientan el cambio de MP en tres sectores y siete subsectores estratégicos, a focalizar por parte del capital privado en cuanto a exportaciones:

---

11. Para más detalles, véase Calderón Cedillos, C. (2016). *Transformación de la matriz productiva y proyectos de desarrollo en la Guatemala del siglo XXI (1995-2015). Una lectura de economía política*. FES: Guatemala. En la misma línea, el estudio base integró las propuestas formuladas por los sectores empresarial, gubernamental, ambientalista y académico.

- Grado de participación en el PIB/empleo/exportaciones.
- Mayor potencial de generación de empleo en el corto y mediano plazos.
- Mayores tasas de crecimiento (niveles de productividad).
- Planteamiento estratégico para aprovechar las propuestas sectoriales de desarrollo vigentes.
- Capacidad de absorber mano de obra rural que posea baja calificación.

Lo anterior se basa en una combinación de las estimaciones empresariales que privilegian la estrategia de crecimiento de este componente. Son consideradas por la Fundación para el Desarrollo (Fundesa) a partir de un estudio de Hausmann-Dalberg (2012) y la propuesta de la Agexport, complementándose con otras fuentes en la materia.<sup>12</sup>

Actualmente, los sectores y subsectores productivos priorizados constituyen alrededor de 47.2% de los empleos y 33.33% del PIB, y potencialmente podrían generar 753,000 nuevos empleos hacia 2021. Asimismo, la mitad de ellos permite absorber mano de obra no calificada de áreas rurales, contribuyendo así al desarrollo de esta población.

Estos sectores y subsectores son: agrícola no tradicional, turismo, forestal, tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y BPO (Business Process Outsourcing), manufactura ligera, manufactura textil y construcción. Son los más viables para relanzar un proceso de transformación de la MP a mediano plazo, pues tienden, tanto interna como externamente, hacia el crecimiento, el dinamismo de la productividad y la generación de empleos, al tiempo que permiten aprovechar las capacidades de conocimiento e innovación del recurso humano del que dispone actualmente el país (Cuadro 7).

---

12. Con base en el estudio elaborado por la Universidad de Harvard y patrocinado por las cámaras empresariales a través de su *think tank* Fundación para el Desarrollo (Fundesa), más la propuesta de la Asociación de Agroexportadores de Productos no Tradicionales (Agexport).

**Cuadro 7. Sectores y subsectores estratégicos priorizados  
(componente vinculado a las exportaciones)**

Sector/ subsector	Potencial de nuevos empleos a 2020 (*), a 2021 (**)	Nivel de crecimiento anual, 2011 (**)	Presencia estratégica en las propuestas vigentes	Porcentaje de participación del PIB y del empleo, 2011 (**)	Posibilidad de incorporar mano de obra rural con baja calificación
Primario/ Agrícola no tradicional	125,000	12%	Sí	5.2 del PIB, 7.0 del empleo	Sí
Terciario/ Turismo	90,000	7%	Sí	3.6 del PIB, 7.0 del empleo	Sí
Primario/ Forestal	139,000	5%	Sí	2.3 del PIB, 5.2 del empleo	Sí
Terciario/ TIC-BPO	63,000	10%	Sí	No disponible 1.3 del empleo	No
Otros/ Construcción	86,000	2.6% (***) 5 años	Sí	5.0 del PIB, 11.7 del empleo	Sí
Secundario/ Alimentos procesados	110,000	10%	Sí	5.5 del PIB, 4.0% del empleo	No
Secundario/ Manufactura ligera y textil	140,000	2.6%	Sí	2.9 del PIB, 11.0 del empleo	No

(\*) Con base en datos de la Agexport (2015).

(\*\*) Hausmann-Dalberg (2012).

(\*\*\*) Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC), 2010-2015.

Fuentes principales: Elaboración propia con base en plan “Mejoremos Guatemala”, Hausmann-Dalberg (2012); “Si el empleo es la promesa”, Agexport (2015); Plan Nacional K’atun 2032 (2014). Otras: Banco de Guatemala, INE, IARNA-URL.

## Componente de crecimiento económico del mercado interno

A partir de los años ochenta se emprendió una drástica reforma económica con la finalidad de modificar la forma de inserción en el ámbito internacional y de reorientar las actividades productivas hacia las exportaciones. Asimismo, desde los años noventa, la MP empezó a diversificarse en forma moderada, tal como se mencionó anteriormente. El país supuso que mediante estas reformas se lograría acelerar el crecimiento económico, elevar la generación de empleos y mejorar la equidad. Desde entonces, sin embargo, se evidencia cierto déficit histórico en la balanza

comercial, ya que la tasa de crecimiento de las exportaciones ha sido de 5.16% en promedio, y la de importaciones, de 5.92% entre 1980 a 2012 (Red Nacional de Grupos Gestores de Guatemala, 2012).

Por otra parte, pese a la recuperación del crecimiento económico en las últimas dos décadas, en un contexto de progresiva estabilidad macroeconómica y financiera, la pobreza mantuvo índices elevados. Es decir, Guatemala mostró una baja capacidad para extraer crecimiento económico del auge exportador y, por consiguiente, para generar un desarrollo sostenible.

Además, mientras las exportaciones crecieron en forma acelerada, el PIB no exportable, es decir, el PIB destinado al mercado interno, experimentó una tendencia generalizada al debilitamiento. Cabe recordar que la gran mayoría de la población participa del mercado interno, sobre todo en las áreas rurales más empobrecidas.

En ese sentido, el segundo componente de la propuesta considerada en este análisis apunta al aporte que puede dar un cambio en la estrategia de la MP para el desarrollo del país. Sin dejar de considerar las políticas y programas de apoyo al mercado externo, debe propiciarse una mayor participación del mercado interno.

Una de las premisas es el hecho de que el sector exportador cuenta con una amplia y sistemática estructura de apoyo –normativa-legal, de tratados comerciales, de instituciones, de políticas de servicios–, mientras que la estructura de apoyo al mercado interno es débil y dispersa para hacer sostenibles los emprendimientos que, en su gran mayoría, provienen de pequeñas y medianas empresas, y generan alrededor de 84% de los empleos.

Otra premisa es que el crecimiento del mercado interno permitirá una orientación hasta ahora no considerada en la transformación de la MP. El impacto en la estrategia de desarrollo del país, sobre todo en las áreas rurales con los mayores niveles de exclusión, sería directo. A ello habría que sumar los efectos positivos en la economía de los pequeños productores, principalmente aquellos que dependen de la economía campesina, caracterizada por el subempleo y un déficit de productividad.

La propuesta en este componente se divide en dos áreas estratégicas:

- Financiamiento con 5% del PIB mediante un incremento de aproximadamente la misma cifra de la carga tributaria hasta 2021; el mismo procedería de ingresos no tributarios combinados con ajustes

de reducción del gasto tributario.<sup>13</sup> Esto se lograría por medio de dos acciones: 1) incrementando los ingresos no tributarios en el sector de minería,<sup>14</sup> lo que permitiría pasar de 0.4 a 1.7% en los próximos años, y 2) reduciendo el gasto tributario en por lo menos 50%, lo que equivaldría a 3.3% del PIB,<sup>15</sup> según las cifras actuales.

- Promoción de iniciativas existentes y creación de nueva institucionalidad, políticas y programas que configuren la estructura de fomento y apoyo al crecimiento del mercado interno. Tal estructura deberá tener los siguientes objetivos:
  - Operativos: implementar políticas (información de mercado, infraestructura, intermediación y asociatividad) y diseñar estrategias que favorezcan la productividad, además de crear un ente coordinador del mercado interno e impulsar un marco regulatorio.
  - De desarrollo social: priorizar el sector de pequeños productores para mejorar sus niveles de desarrollo social y focalización en producción, con miras a garantizar la seguridad alimentaria y la protección ambiental.

---

**13.** El concepto de gasto tributario se refiere a los ingresos que deja de percibir el Estado como resultado de la aplicación de tratamientos preferenciales –exenciones, exoneraciones y moratorias– contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y leyes ordinarias, como la del IVA, el Decreto 26-89 o la de Maquilas, entre otras, incluyendo las leyes tributarias, así como algunos instrumentos de política previstos por el Estado. El financiamiento es factible siempre y cuando se formalice el hecho generador, los ingresos se dirijan a un grupo o sector específico, no existan compensaciones que neutralicen el beneficio y no se constituya como parte de las características estructurales de la determinación del impuesto (SAT, 2016). Para el caso guatemalteco, según la misma fuente, ello equivaldría a 6.7% del PIB (2012), es decir, más de la mitad de la carga tributaria promedio que el Estado recauda actualmente, equivalente a 10% del PIB.

**14.** Ingresos no tributarios que el Estado percibe por parte del sector extractivo con base en pagos de coproducción y regalías del petróleo y de metales preciosos y no preciosos. De acuerdo con un amplio estudio sobre el tema, “el aporte directo específico de las empresas dedicadas a la exploración y explotación minera, incluyendo las regalías anteriormente descritas, pasó de 197.3 millones de quetzales en 2009 a 483.1 millones de quetzales en 2012. Dichos valores representan aproximadamente 0.1% del PIB para todos los años y reflejan una carga tributaria sectorial que creció de 3.9% en 2009 a 5.7% en 2012. Es decir que, para 2012, por cada quetzal producido en el sector de minería, el Estado guatemalteco recibió menos de seis centavos (Q 0.057) por concepto de impuestos y regalías” (ICEFI, 2014).

**15.** Los ingresos no tributarios se estiman con base en Hausmann-Dalberg (2012), mientras que los datos relativos al gasto tributario consideran las cifras de la Superintendencia de Administración Tributaria para el período 2012-2015 de SAT (2016) y, de manera complementaria, del ICEFI (2012).



En cuanto al desarrollo social, las siguientes medidas contribuirían a potenciar el mercado interno al incrementar la productividad, el empleo rural y el comercio interno. Al mismo tiempo, generarían un crecimiento económico orientado directamente a los grupos más vulnerables y garantizarían la seguridad alimentaria en materia de granos básicos:

- Promover la creación de alianzas público-privadas para el establecimiento de encadenamientos productivos en el área rural.
- Fortalecer programas de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización rural.
- Brindar asistencia técnica y financiera a cooperativas y organizaciones de productores rurales.
- Realizar estudios que permitan proyectar las demandas de alimentos en el territorio nacional, en función del incremento de la población.
- Apoyar la investigación y desarrollo de conocimientos para la producción rural por medio del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA).
- Generar empleo agropecuario y no agropecuario (turismo comunitario y producción de artesanías, entre otros), principalmente en familias en condiciones de subsistencia e infrasubsistencia.
- Promover iniciativas existentes y crear una nueva institucionalidad, junto con políticas y programas que configuren la estructura de fomento y apoyo al crecimiento del mercado interno. Los objetivos serían: fortalecer la agricultura familiar e implementar las acciones de las políticas nacionales de riego, orientándolas a los hogares agrícolas en estado de subsistencia e infrasubsistencia.

## Medidas complementarias

### *Sobre la formación de capital humano, innovación y transferencia de tecnología*

El cambio estructural de la MP pasa por la articulación con otra matriz, la del conocimiento, compuesta por la ecuación capital humano + innovación + tecnología.

Como medidas de corto plazo, la MP no tiene más alternativa que aprovechar los beneficios competitivos de los subsectores productivos, que pueden emplear el bajo nivel calificado de la mano de obra nacional y tratar de compensar el bajo nivel educativo de su mano de obra con adiestramiento básico. No obstante, en el mediano y largo plazos, el país debe aumentar su inversión en capital humano para transformar estructuralmente su MP.

El modelo productivo de la economía guatemalteca debe afianzar el proceso de diversificación que se alcanzó en los últimos 20 años para evitar la dependencia excesiva del sector primario. A la vez, debe apostar por la generación de nuevos productos de valor agregado que den lugar a los beneficios de la especialización y, de ser el caso, a economías de escala.

En este aspecto, resulta crucial la innovación e investigación en desarrollo. Por ejemplo, debe prestarse especial atención a las innovaciones continuas en ramas novedosas, como la biotecnología. Estos avances deberían, al menos en teoría, beneficiar el desarrollo rural, decisivo para sacar adelante a un sector amplio de la población, a lo que se sumarían las mejoras en semillas para aumentar la productividad en las zonas rurales.

Asimismo, es preciso promover y/o ampliar la formación a nivel superior en áreas como metrología industrial y química, ingeniería forestal, ingeniería de minas e ingeniería de alimentos, complementada con programas de becas y posgrados en disciplinas de punta, como biotecnología, robótica y nanotecnología, entre otras. En este aspecto, las universidades privadas y la Universidad de San Carlos pueden contribuir reformulando sus políticas académicas y generando proyectos y alianzas estratégicas con centros académicos en el exterior para becar a estudiantes destacados, susceptibles de especializarse en las áreas citadas, además de analizar la reproducción de iniciativas exitosas de la región en la materia.<sup>16</sup>

---

16. Una de las iniciativas más interesantes es la conocida como Banco de Ideas, aplicada en Ecuador. Se trata de una plataforma virtual que concentra a personas con propuestas innovadoras, con el fin de aplicar sus ideas en la resolución de necesidades para el sector productivo y la sociedad. Un equipo de trabajo especializado planifica y evalúa cada proyecto, para luego catalogarlo según la etapa en la que se encuentre (ideación, investigación, gestación o prototipos). A partir de este punto se seleccionan los proyectos más innovadores y se entrega un capital semilla para convertirlos en empresas que aporten al aparato productivo del país (Ekos, 2014).

## *Sobre el modelo tributario*

Como se ha sostenido en este análisis, basado en distintas fuentes especializadas y referencias sectoriales, la apuesta por el crecimiento económico se debe articular necesariamente con el bienestar social. Si bien la economía ha demostrado que, sin crecimiento, el desarrollo no es viable, a la larga, el crecimiento de un país se detiene o se revierte de no cambiarse los indicadores de desarrollo. En cierto sentido, esta ha sido la lección aprendida para el caso guatemalteco en las últimas décadas. E incluso por la misma razón se mantienen las diferencias del bienestar de la población entre regiones a nivel interno.

Un argumento central en las propuestas que apuntan a la competitividad es que la carga fiscal desincentiva el crecimiento y la inversión. No obstante, los análisis sobre Guatemala muestran que, en los últimos 30 años, la explicación principal del comportamiento de la inversión no se encuentra en las tasas que han estado vigentes (Valdez, 2003; Schneider, 2014)

En esa línea, la calidad de las políticas y su implementación son fundamentales para el progreso social y para impulsar la siguiente etapa de crecimiento productivo, todo lo cual apunta a la capacidad del Estado para implementar políticas de calidad que, a la vez, retroalimenten el crecimiento.

Se requiere un modelo tributario moderno y acorde a las necesidades del desarrollo. Para el contexto guatemalteco, los rezagos son muy grandes. Un sistema tributario moderno con los estándares de los países con mayor desarrollo implicaría tres aspectos renovados respecto del modelo vigente:

- Equilibrar la carga entre impuestos directos e indirectos, pasando de un sistema regresivo como el actual a uno progresivo, con una carga mayor en relación con el PIB.
- Eliminar y/o reducir las amplias exenciones y exoneraciones fiscales que generan un gasto tributario cercano al 7% del PIB.
- Modernizar la institucionalidad tributaria y simplificar los procedimientos de tributación para ampliar la base.

## *Sobre la transparencia, la rendición de cuentas y la cooptación criminal del Estado*

Las prácticas de corrupción tienen largos antecedentes en las sociedades de la región, y han sido uno de los rasgos permanentes de sus sistemas políticos. Pero es indudable que la coyuntura reciente ha evidenciado sus graves efectos estructurales y su dimensión real –cuantitativa y cualitativa– en países como Guatemala.

Por un lado, se registra un cambio de actitud de la ciudadanía ante el fenómeno. En el caso guatemalteco, este cambio adoptó la forma de movimiento social amplio contra el gobierno de Otto Pérez Molina y la clase política implicada en casos de corrupción. El sistema político se sacudió, llegando en su mayor momento a una situación de crisis de gobierno e, incluso, casi a una crisis de Estado en 2015.

Por otro lado, los procesos judiciales derivados de las investigaciones de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público revelan los procesos de cooptación y reconfiguración cooptada del Estado guatemalteco por las estructuras criminales. Los métodos y procedimientos delictivos son cada vez más sofisticados, y se organizan en redes compuestas por políticos y actores privados legales e ilegales (Calderón, 2015).

Desde el enfoque cuantitativo, un estudio elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales revela que “uno de cada cinco quetzales es presa de la corrupción [...] en 2015 se teme que se pierden por corrupción alrededor de 4,160 millones de quetzales, equivalentes a 6% del presupuesto total” (ICEFI, 2015).<sup>17</sup>

Es indudable que las medidas de transparencia y rendición de cuentas son esenciales y constituyen un elemento crítico en cualquier propuesta de desarrollo nacional y transformación con inclusión del modelo productivo.

---

17. Si se hace el ejercicio de medir el impacto en el desarrollo y gasto social, que es el dato quizá más relevante para el país, en materia de educación estaría el siguiente indicador: 2.6 millones de niños de los niveles preprimaria y primaria no reciben atención en alimentación escolar ni útiles escolares. En cuanto a salud y nutrición, más de 400,000 niños de uno a cinco años no se someten a los refuerzos de vacunación; 1.2 millones de niños menores de cinco años no tienen atención médica por causa de infección respiratoria aguda, y 1.2 millones de personas no acceden a la atención médica por accidentes y violencia.

### *Consideraciones de aspectos demográficos con inclusión de género*

No existen resultados concluyentes con respecto al factor demográfico y el crecimiento económico. Una de las corrientes en boga sostiene sus efectos positivos, marcadamente el bono demográfico. También hay consideraciones sobre algunos indicadores demográficos, como la tasa de crecimiento de la población y la tasa de fecundidad, que se toman como categorías de análisis del desarrollo y se consideran como aspectos asociados a los niveles de pobreza, marginación y gestión de riesgo.

En consecuencia, si no hay posibilidad de utilización plena de sus potencialidades productivas, los sectores sociales que no acceden al progreso económico en igualdad de oportunidades quedan marginados.

Una primera reflexión: el nivel de la tasa global de fecundidad es estratégico en función de la calidad de vida, particularmente de las mujeres, ya que la inequidad es alta. La tasa de fecundidad global para el país es una de las más elevadas de América Latina, con casi cuatro hijos por mujer.<sup>18</sup>

En esta línea, la propuesta es mejorar las políticas de educación dirigidas a las niñas, junto con programas de transferencias condicionadas a las madres, apoyos mediante becas escolares y cuotas para mantener la equidad de género, sobre todo en las áreas rurales.

Otra consideración se relaciona con la sostenibilidad del desarrollo y la capacidad real de respuesta del Estado. Esto se vincula con el equilibrio en la distribución y densidad de la población en el territorio, la disponibilidad de alimentos y el manejo de los recursos naturales.

### *Medidas para reducir el gasto tributario*

En lo que corresponde a la modificación o reforma de marcos legales, nos limitamos a indicar aquellos vinculados al modelo productivo y el funcionamiento de la economía y la política fiscal. De conformidad con el artículo 239 de la Constitución Política de la República, le corresponde exclusivamente al Congreso decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, así como determinar las bases de recaudación; entre ellas, las exenciones, las deducciones, los descuentos y las reducciones.

---

18. Las mujeres con mayor nivel de escolaridad tienen menos hijos que aquellas sin escolaridad: 2.3 y 5.2, respectivamente (Segeplan, 2011).

**Cuadro 8. Proyección del gasto tributario de los principales impuestos administrados por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

Impuesto	Estimado 2016, millones de quetzales (datos preliminares)
Al comercio exterior	1,480.52
Internos	12,361.23
Directos	4,791.59
Sobre la renta	3,913.82
Impuesto de solidaridad	877.77
Indirectos	8,050.15
Al valor agregado	7,716.13
Derechos arancelarios a las importaciones	214.45
Al tabaco y sus productos	3.58
A la distribución de bebidas	0.41
A la distribución de cemento	3.63
A la distribución de petróleo	91.65
A la primera matrícula	10.27
Sobre circulación de vehículos	10.04
Gasto tributario total	12,841.75

Equivalente del gasto tributario como porcentaje del PIB: 2.5.

Fuente: Elaboración propia con base en la SAT (2016).

No obstante, el Código Tributario establece que se requiere una ley, aún pendiente, para otorgar exenciones, condonaciones, exoneraciones, deducciones, descuentos, reducciones y demás beneficios fiscales (Artículo 3). Además de las exenciones propiamente establecidas en las leyes tributarias, existen otras leyes ordinarias que conceden beneficios fiscales

mediante un tratamiento especial, como la Ley del IVA,<sup>19</sup> el decreto 29-89<sup>20</sup> y la Ley de Maquilas. En este sentido, para hacer más eficiente el marco legal, es necesario buscar un equilibrio entre competitividad y modernización de la carga y estructura fiscal en los aspectos indicados en la presente propuesta.

Podría argumentarse que no es necesaria una reforma constitucional para hacer viables los cambios que se proponen, especialmente en el tema de exenciones y exoneraciones, ya que todas las demás leyes en la materia son normas ordinarias y, tal como se explicó anteriormente, la aplicación de los cambios sugeridos significaría un incremento importante de la carga tributaria respecto del PIB con la sola reducción del gasto tributario a la mitad.

### *Consideraciones sobre sostenibilidad ecológica y desafíos del cambio climático*

Es fundamental fortalecer la relación entre medio ambiente y economía, sobre todo considerando que una de las mayores limitaciones del modelo productivo actual radica en no incluir el costo del impacto ambiental y los desafíos del cambio climático. A nivel económico, al ignorar los efectos en el medio ambiente se pasan por alto las repercusiones en la rentabilidad económica a mediano plazo por lo que concierne a recursos como el agua, el uso de suelo y la seguridad energética. El cambio climático, por su parte, influirá en la seguridad alimentaria, con efectos en los niveles de pobreza de las poblaciones más marginadas, sobre todo en las áreas rurales y de mayoría indígena, que tienen los indicadores más críticos. Esto generará un impacto no solo económico, sino también social y político, comprometiendo el desarrollo sostenible y las condiciones de vida de futuras generaciones.

---

19. Las exenciones específicas contenidas en el artículo 8 de esta ley contemplan un incentivo para ciertos sectores, tales como los centros educativos públicos y privados, las universidades autorizadas para funcionar en el país, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, y las misiones diplomáticas y consulares acreditadas ante el gobierno de la república, así como los agentes diplomáticos, los funcionarios y empleados diplomáticos y consulares.

20. Este decreto perdió vigencia el 1 de enero de 2016 y fue sustituido por la Ley Emergente para la Conservación del Empleo (aprobada en febrero de 2016), que extiende los mismos privilegios al sector textil y los *call centers*.

En este sentido, se propone una transformación productiva ecológicamente sostenible que considere las siguientes condiciones:

- El ordenamiento y fortalecimiento de la institucionalidad pública vinculada con los temas ambientales para asegurar un desarrollo sostenible. Dicha institucionalidad debe incluir tanto un ente rector fortalecido y con capacidades de dirección estratégica como entidades sectoriales con capacidades operativas desplegadas en todo el territorio nacional. Lo anterior es particularmente relevante en los temas de uso sostenible de los recursos hídricos, seguridad energética (promoviendo un mayor uso de fuentes renovables y más baratas), uso del suelo (distribuyendo racionalmente los suelos de uso forestal), uso agropecuario, uso para consumo de leña y uso agroindustrial.
- En materia de cambio climático, propiciar la mitigación de los efectos en la seguridad alimentaria en el mediano y largo plazos, y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

A partir de lo anterior, se propone priorizar dos tipos de medidas tendientes a la transformación sostenible de la MP: aquellas para alcanzar la seguridad energética y aquellas que garanticen los recursos hídricos y mitiguen los efectos del cambio climático en la seguridad alimentaria.

### *Medidas para garantizar la seguridad energética*

- Considerando que el potencial hídrico del país (6,000 MW) se aprovecha en 15%, debe promoverse un cambio en la matriz energética (eléctrica), dadas, además, las ventajas comparativas de la energía hidroeléctrica y su menor costo de generación. Los recursos hídricos se constituyen en un pilar para el desarrollo por su potencial de generación energética y por la necesidad de mejorar la competitividad nacional (Segeplan, 2014).
- Desarrollar en el mediano plazo acciones para explotar el potencial hídrico, geotérmico, eólico y solar del país. De acuerdo con la Política Energética 2013-2027, el potencial del subsector eléctrico es favorable debido a la posición geográfica y topográfica de Guatemala. El potencial hídrico se compone de las tres vertientes hidrográficas que hay en el territorio nacional. En cuanto al potencial



geotérmico, el país posee una cadena de 36 volcanes distribuidos en una extensión aproximada de 300 km. El potencial solar es de 200,00 Twh, mientras que el potencial eólico podría traducirse en la generación de hasta 20,000 Gwh de energía eléctrica.

- Implementar pequeños proyectos hidroeléctricos que se gestionen a nivel comunitario, procuren la equidad y consideren a los pueblos maya, xinka y garífuna. Ello supone construir capacidades comunitarias para la administración de esos proyectos y complementar con la construcción de infraestructura para la generación de energía eléctrica por medio de otros recursos renovables (geotérmicos, eólicos, solares y de biomasa), tomando en cuenta la legislación ambiental, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los contextos socioeconómicos y culturales de la población.
- Disminuir el consumo de leña, mejorando las condiciones de vida de los hogares que utilizan este recurso. Sin menoscabo de lo anterior, para atender a familias que viven en mayor precariedad y aislamiento territorial, se recomienda –como una medida excepcional y temporal– establecer al menos 50,000 hectáreas<sup>21</sup> de plantaciones forestales con fines energéticos en sitios altamente prioritarios. Diseñar mecanismos para implementar la Estrategia Nacional para la Reducción y Uso Eficiente de la Leña en Guatemala.

*Medidas para garantizar el recurso hídrico y el uso sostenible de suelos para la mitigación del cambio climático en la seguridad alimentaria*

- Insertar el cambio climático y sus impactos en las políticas de recursos hídricos. Evaluar la calidad de las aguas para su tratamiento y reutilización, con la finalidad de enfrentar déficits por fenómenos emergentes del cambio climático.

---

<sup>21</sup>. Estimaciones de Segeplan con base en datos del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN, 2014).

- Implementar de manera integral las políticas Nacional de Riego, de Desarrollo Rural Integral, Nacional del Agua y su Estrategia, para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras, Nacional de Humedales, Nacional de Cambio Climático y de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales.
- Asegurar la disponibilidad de tierras aptas para la producción de granos básicos, a fin de garantizar la seguridad alimentaria y la productividad pecuaria desde una perspectiva que considere la pertinencia de género y los pueblos maya, xinka y garífuna.
- Establecer sistemas agrícolas centrados en el mejoramiento de la producción y la sostenibilidad ecológica. Realizar prácticas de conservación del suelo y el agua en tierras que se dedican a la producción de granos y presentan signos de deterioro. Crear incentivos para los productores que utilicen tierras para la siembra y cosecha de granos básicos. Desarrollar cadenas de valor para los principales cultivos básicos a nivel local. Construir infraestructura y dotar de las condiciones necesarias para el comercio de productos agrícolas.

### **Situación de las políticas a favor de transformar la matriz productiva con perspectiva ecológica: políticas formales y estado de aplicación**

El esfuerzo más reciente en esta materia es el llamado Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032,<sup>22</sup> cuyos principales antecedentes se revisan a continuación.

A partir de 2012, la Secretaría de Planificación Económica (Segeplan) coordinó la iniciativa gubernamental tendiente a formular un plan nacional de desarrollo a largo plazo. El esfuerzo se orientó a armonizar

---

22. “Desde la cosmovisión maya, un K'atun es el período de tiempo en que ocurre el proceso de edificación de una gestión. Esta forma de medir el tiempo se basó en el conocimiento de la astronomía y se aplicó a la cotidianidad. Al inicio y final de cada K'atun, los gobernantes mayas presentaban resultados de los logros. Para el Plan Nacional de Desarrollo, el K'atun es un horizonte que permite al país tener delineada la senda para el desarrollo de los próximos 20 años.” Tomado del documento Plan Nacional de Desarrollo. K'atun: Nuestra Guatemala 2032 (2014). Las citas que siguen corresponden a la misma fuente.

la planificación, las políticas públicas, la inversión y la cooperación internacional para alcanzar una estrategia nacional de desarrollo. Cabe resaltar que se trata de una acción gubernamental inédita desde la reinstauración de los gobiernos democráticos en 1985.

Como metodología, el Plan K'atun se propuso cinco grandes ejes temáticos: desarrollo económico, desarrollo humano, recursos naturales y ambiente, democracia y Estado de derecho, y globalización e integración. Cada uno abarca lo siguiente: Prioridades, Metas, Resultados y Lineamientos (P-M-R-L), a cubrirse hacia 2032.

Para estructurar el plan se celebraron más de 390 talleres interinstitucionales a nivel nacional, con la intervención de más de 14,000 participantes de todos los sectores de la sociedad.

El eje de desarrollo económico, denominado “Riqueza para todos y todas”, incluye los cambios que se requieren en los sectores productivos y la economía del país. Este eje consta de nueve prioridades. Para fines de este estudio se destaca la primera: “aceleración del crecimiento económico con transformación productiva”.

Como se sabe, el crecimiento económico es fundamental para incrementar la cantidad y la calidad del empleo. Sin embargo, es preciso trascender la hipótesis según la cual los esfuerzos deben concentrarse en los sectores más productivos para generar un crecimiento rápido que luego beneficie a los pobres a partir de un efecto multiplicador. La realidad ha demostrado que esto no es necesariamente así. El bienestar de las personas depende de la distribución de los recursos y del aprovechamiento de las oportunidades.

### *Meta*

De manera paulatina y sostenida, el PIB debe crecer hasta alcanzar una tasa no menor de 5.4% en 2032.

### *Resultado*

El crecimiento económico se habrá de acelerar sobre la base de la diversificación y la transformación productiva.

## Lineamientos

- Promover la diversificación económica. Si bien el país ha mejorado en su acceso a mercados, las exportaciones siguen fuertemente concentradas en productos básicos y manufacturas de bajo contenido tecnológico. Por lo tanto, se requiere:
  - Diversificar las exportaciones.
  - Ayuda para el comercio en cuanto a la creación de capacidad comercial.
  - Superar las limitaciones de oferta.
  - Certeza jurídica para conectarse con los mercados mundiales.
  - Inteligencia de mercados.
  - Establecer zonas de desarrollo económico.
- Elevar la productividad mediante la integración de cadenas de valor, apoyando su conformación, el acceso al financiamiento, las tecnologías y la infraestructura necesaria. Deberá propiciarse una relación estrecha entre las grandes unidades productivas y las de menor tamaño (pequeños productores, cooperativas, asociaciones de productores, micro y pequeñas empresas).
- Hacer un mayor esfuerzo de aproximación a los mercados asiáticos y los países emergentes, reconociendo que en los próximos años la demanda externa estará altamente influida por esos mercados.
- Asegurar las inversiones necesarias (IED) y las cadenas de suministros, sin menoscabo del cumplimiento de las obligaciones y derechos vigentes en el país.
- Promover importantes niveles de ahorro e inversión, principalmente del sector privado, pero también incrementar y mejorar la calidad de la inversión pública.
- Aprovechar de manera productiva los recursos provenientes de las remesas familiares que envían los connacionales radicados en el exterior.
- Asegurar políticas de desarrollo productivo que mejoren las condiciones de acceso al crédito, tecnologías, mecanismos de capacitación, información de mercados, canales de comercialización, esquemas de asociación y diseño de nuevos productos.
- Impulsar una cultura de investigación, desarrollo, innovación y sofisticación de los negocios, para mejorar la inversión, productividad

y competitividad como elementos base para garantizar el empleo, el autoempleo y el emprendimiento.

- Mediante estrategias diferenciadas, priorizar los siguientes sectores productivos cuyo objetivo principal deberá ser la generación de empleos de calidad:
  - Agricultura. Se deberá prestar especial atención a este sector, ya que cerca de la tercera parte de la fuerza de trabajo se encuentra en él (30.4%, según la ENEI, 2013). Además, en la medida en que la población crezca (15 millones actualmente, contra 22 que se esperan en 2032) se generará una mayor demanda de alimentos. Ello contrasta con una reducción o estancamiento de la proporción de la tierra cultivable, de manera que el crecimiento de la producción de alimentos debe provenir principalmente del aumento de la productividad y el uso adecuado del suelo y los incentivos apropiados, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria. La importancia del sector se mantendrá aun cuando el país experimente tasas crecientes de urbanización y emigración de la mano de obra agrícola.
  - Industria. Concentrarse sobre todo en aquellas empresas con el potencial de estimular el crecimiento, aumentar el empleo decente y de calidad y asegurar el cumplimiento de los derechos laborales, incluyendo una adecuada retribución por el trabajo (salario mínimo).
  - Industrias extractivas. Aun cuando estas desempeñan un papel limitado en lo que concierne a la generación de empleo, y tienen una incidencia negativa en el medio ambiente, constituyen una fuente importante y necesaria de recursos que bien se pueden utilizar en el desarrollo humano y físico del país.
  - Servicios. Dar prioridad a aquellas actividades inmersas en la informalidad que, como consecuencia, ostentan una baja productividad y condiciones precarias de empleo. Estas actividades generalmente constituyen el cobijo de la población que emigra de las áreas rurales.
  - Micro y pequeñas empresas. Debido a su tamaño, estas empresas observan diversas limitantes para su desarrollo, independientemente del sector productivo al que pertenecen o de su ubicación geográfica.

- Turismo. Este sector realiza una contribución importante a la economía del país, expresada en la generación de empleo, la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural, ayudando también al fortalecimiento de la identidad nacional.
- Desarrollo rural. La generación de condiciones sociales y económicas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural comprende las siguientes acciones estratégicas: respaldo público al desarrollo rural; mecanismos que garanticen la disponibilidad alimentaria y mejoren las condiciones de vida en el ámbito rural; generación de empleo; apoyo público para los trabajadores por cuenta propia; implementación de la Política de Desarrollo Rural Integral; diversificación productiva y de nichos de mercado para el área rural, lo que incluye producción ambientalmente sostenible y comercio; derechos de propiedad sobre los activos, y mecanismos de inteligencia de mercado que se faciliten desde el Estado.

La propuesta anterior deberá complementarse con las siguientes políticas vigentes en materia de transformación productiva:

- Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.
- Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.
- Política de Protección, Asistencia y Atención al Guatemalteco en el Exterior.
- Política Agrícola Centroamericana 2019-2030.
- Política Energética 2013-2027.
- Políticas Educativas 2019-2030.
- Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Política Nacional de Empleo “Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021”.
- Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022.

La propuesta gubernamental contenida en el Plan K’atun Guatemala 2032 es la más acabada en términos de un plan de desarrollo nacional, ya que incorpora una amplia y equilibrada reflexión sobre los temas económicos, sociales, de seguridad y Estado derecho, de desarrollo rural,

medioambientales y de multiculturalidad. Además, fue la más discutida, socializada y extensiva a nivel nacional y local. Para tal fin, se basó en la estructura institucional de los Consejos de Desarrollo, al tiempo que dejó una capacidad instalada que puede ser útil para retomar el proceso y para emprender ejercicios similares.

La coordinación de la Segeplan garantizó la participación del personal técnico más calificado de que dispone el gobierno. Asimismo, el tema económico se articuló con los temas demográficos y de desarrollo rural, además de plantear una conexión con las capacidades instaladas del Estado en lo relativo a la estructura de coordinación y las instituciones responsables de cada área. A ello se añadió una compilación e integración de todas las políticas, programas e iniciativas existentes.

Sin embargo, aunque el Plan K'atun es un buen insumo para el desarrollo nacional, este quedó inconcluso, lo cual impidió avanzar a su fase de operatividad. Pese a que el partido oficial del gobierno, que tomó posesión en 2016, anunció que retomaría el plan, hasta el momento no se ha visto que esto suceda.

Por último, la propuesta no incorpora la parte del financiamiento, siendo esta quizá su mayor limitación.

### Sobre las políticas y medidas actuales de transformación con perspectiva ecológica

Actualmente, Guatemala cuenta con una amplia normatividad e institucionalidad formal para atender los desafíos en materia de cambio climático y sostenibilidad ambiental. En 2009, a través del Acuerdo Gubernativo 329-2009, se aprobó la Política Nacional de Cambio Climático, formulada por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Esta política se creó para definir con claridad los objetivos que se deben perseguir y presentar las pautas que todos los actores y sectores involucrados deben asumir.

A partir de 2013, entró en vigor la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, GEI (Decreto N° 7-2013 del Congreso de la República), que determina mecanismos e instrumentos para dar respuesta a la problemática actual en esta materia. El MARN, su ente rector a nivel nacional, cuenta a su

vez con el Viceministerio de Recursos Naturales y Cambio Climático, a cargo de formular e implementar iniciativas como la Política Nacional y la Ley de Cambio Climático.

A través de la Ley Marco de Cambio Climático se creó el Consejo Nacional de Cambio Climático (CNCC), instancia que supervisa la implementación de acciones y la resolución de conflictos para dar seguimiento a la ejecución de dicha ley. En el CNCC, encabezado por el presidente de la República, participan representantes del gobierno, organismos no gubernamentales, organizaciones indígenas, organizaciones campesinas, sector privado, municipalidades y sector académico. Como asesor permanente en el CNCC, se encuentra el Sistema Guatemalteco de Ciencias del Cambio Climático (SGCCC), fundado en 2014 por diez instituciones (cinco universidades, dos centros de investigación social, dos instituciones de gobierno y un instituto de investigación privado).

Tal como se mencionó anteriormente, el país cuenta con las siguientes políticas en la materia:

- Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos.
- Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas.
- Política Forestal Nacional.
- Política Marco de Gestión Ambiental.
- Política Nacional de Producción más Limpia.
- Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia.
- Política de Equidad de Género en el Sector de la Gestión Ambiental.
- Política Nacional de Educación Ambiental.
- Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala.
- Política Nacional de Humedales en Guatemala.
- Política Nacional de Cambio Climático.
- Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales.
- Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala.
- Política Nacional de Diversidad Biológica.
- Política de Promoción del Riego.



No obstante, el reto a escala nacional es articular las acciones estatales con el sector privado, la ciudadanía y la academia. Además, se requiere apoyo regional e internacional para que las respuestas se adapten de manera sostenible e incluyente en los países en vías de desarrollo.

En síntesis, se reconocen los avances en políticas públicas que el país ha hecho en la última década, pero todavía está pendiente el fortalecimiento de la institucionalidad para abordar las prioridades ambientales y consolidar el sistema público en la materia, con la articulación de los diversos factores y actores.

## Conclusiones

Desde la visión de la economía política, los rasgos que han determinado la matriz productiva guatemalteca son: a. limitada diversificación con predominancia de productos de exportación que presentan escaso valor agregado y alta vulnerabilidad debido a la volatilidad de los precios internacionales; b. influencia importante de los sectores tradicionales del capital, que centralizan la producción; c. baja carga tributaria con estructura regresiva; d. poca especialización de la mano de obra dependiente del trabajo agrícola de baja productividad, el mercado informal y la migración, y e. dinámicas de cooptación estatal por grupos criminales con efectos distorsionadores en las políticas de inversión y gasto público, generando efectos de una economía de captura.

En suma, durante las primeras dos décadas del nuevo siglo, la economía guatemalteca se caracteriza por un cambio de la matriz productiva hacia la terciarización y, al mismo tiempo, por una ampliación del balance negativo en el comercio exterior.

La combinación de los rasgos señalados configura un modelo productivo que limita el desarrollo económico y social del país. Se necesita ampliar el crecimiento económico, reducir la vulnerabilidad de la economía, evitar la exclusión laboral y de ingresos de amplios sectores sociales, principalmente en las áreas rurales de mayorías indígenas, y superar las desigualdades territoriales en términos de servicios públicos y derechos sociales y políticos.

De acuerdo con los modelos econométricos disponibles, la población mantendría una tendencia creciente hasta 2083, año en el que se alcanzaría un máximo de 27 millones de habitantes, para luego comenzar

a disminuir gradualmente hacia finales del presente siglo. En tanto, el PIB real por habitante conservaría una tendencia ascendente a lo largo del siglo, alcanzando –a precios de 2000– los 3,560 dólares en 2050 y los 14,934 dólares en 2100 (CEPAL, 2018).

En lo que concierne a la matriz energética del país, los datos muestran una alta dependencia del exterior en cuanto a hidrocarburos. Para finales de este siglo se prevé que estos aumenten 871% respecto de 2000.

A nivel de energía primaria, dos tercios son generados actualmente por la leña, lo que implica un impacto elevado en los bosques. La tendencia es creciente si no se revierten las condiciones de pobreza que mantienen alto el consumo de este tipo de combustibles. Es prioritario entonces desarrollar mecanismos para implementar la Estrategia Nacional para la Reducción y Uso Eficiente de la Leña en Guatemala, como han sugerido los sectores ambientalistas.

Por otra parte, aun cuando la electrificación presenta una media de casi 98% a nivel nacional, existe un rezago importante en algunos departamentos del norte del país, los más marginados en términos sociales, como es el caso de Alta Verapaz, cuya cobertura es aún de 44%. Además, la explotación de la energía geotérmica llega tan solo a 2%. Finalmente, la mayor parte de la energía eléctrica se produce a partir de recursos naturales renovables (hidroeléctricas), por lo cual es preciso adoptar las medidas señaladas en el apartado correspondiente.

Uno de los aspectos más preocupantes es el que corresponde a los impactos en la seguridad alimentaria. La tradición agropecuaria es un activo importante para Guatemala, pero se requerirá estimular la transición a un sistema alimentario y a cadenas de valor más sostenibles e incluyentes. Entre las acciones necesarias para asegurar la adaptación de la producción de granos básicos destacan: ampliar las redes de productores, aumentar los servicios de innovación, difundir opciones sostenibles, cambiar las prácticas de cultivo y certificar los fertilizantes apropiados.

La presente propuesta de cambio de matriz productiva (MP) parte de que no puede darse un crecimiento sostenible sin desarrollo, pero tampoco es viable concebir este sin crecimiento económico con pertinencia ecológica y ambiental, que permita también elevar la productividad y la competitividad.

Lo anterior debe estar estratégicamente vinculado a un plan nacional de desarrollo de largo plazo, para lo cual se plantean los siguientes objetivos centrales:

*A nivel económico-productivo:*

- Mantener el equilibrio entre diversificación y especialización económica.
- Diversificar la MP en dos momentos: a corto plazo, incorporar productos con mayor valor agregado y aminorar la vulnerabilidad de precios, y a largo plazo, partir de esta plataforma para lograr una especialización sustantiva.
- Integrar, acercar y armonizar las distintas propuestas sectoriales actuales que se encaminan a un cambio de MP, con la finalidad de consolidar en el corto plazo una propuesta nacional.
- Mejorar el equilibrio entre crecimiento de las exportaciones y promoción y desarrollo del mercado interno.
- Promover la descentralización de la MP para generar nuevas fuentes de trabajo en el mediano y largo plazos. Las labores agrícolas deberán combinarse con otras alternativas de empleo en áreas rurales, caracterizadas actualmente por la exclusión laboral y económica.
- Reactivar el papel económico del Estado para reorientar el gasto público y la inversión social en el corto y mediano plazos, con criterios de descentralización, transparencia y participación comunitaria, y con énfasis en las áreas rurales.
- Incrementar los ingresos públicos con la contribución del sector productivo de la minería que, aunque desempeña un papel limitado en lo relativo a generación de empleos y tiene impactos negativos en el medio ambiente, ha mostrado un crecimiento importante, con altos rendimientos, y cuyo aporte podría potenciar el desarrollo de los sectores sociales más vulnerables. Esta propuesta operaría en el mediano plazo y, a futuro, debería dar lugar a un nuevo modelo económico basado en menor proporción en estas actividades extractivas. Es evidente la necesidad de introducir un nuevo marco legal, así como los instrumentos fiscales que permitan recuperar un mayor porcentaje de las rentas del recurso minero. Del mismo modo, se deberán considerar los elementos que propicien que parte de esas rentas se inviertan en medidas de sostenibilidad ambiental y seguridad alimentaria.
- Complementar la propuesta de transformación de la MP en el mediano plazo con políticas públicas y/o estrategias de responsabilidad social del sector privado empresarial. Destacan a este respecto las

áreas de formación de capital humano, inversión en tecnología, estructura tributaria, marcos legales, transparencia y rendición de cuentas, aspectos demográficos y sostenibilidad ecológica.

*A nivel ecológico y frente a los desafíos del cambio climático:*

- Aunque el país ha avanzado en materia de institucionalidad pública, uno de los retos que conlleva la transformación del MP es contar con un paradigma que incorpore la comprensión cabal de la importancia estratégica para el país de la sostenibilidad ambiental y los desafíos del cambio climático. Esto supone fortalecer la integralidad en el abordaje de estas prioridades y consolidar un sistema nacional que articule a sus diversos actores.
- La transformación del MP debe responder de forma ecológicamente sostenible y afrontar los desafíos del cambio climático. Esto incluye una serie de esfuerzos multisectoriales, con respuestas particulares para cada sector y con instancias de articulación intersectorial, es decir, que faciliten los aportes del sector público, el sector privado, la ciudadanía y el sector académico, así como las instituciones de integración regional/extrarregional. Hay que poner mayor atención en los desafíos aparejados a las vulnerabilidades del clima y los desastres naturales, así como en aquellos relacionados con los bienes y servicios públicos, la eliminación de desechos, el uso del suelo y del agua, la seguridad alimentaria y la seguridad energética.
- Para la transformación sostenible de la MP hay dos tipos de medidas prioritarias: las encaminadas a alcanzar la seguridad energética y las que garanticen los recursos hídricos y de uso sostenible de los suelos, con el fin de mitigar los efectos del cambio climático en la seguridad alimentaria.
- Es crucial vincular las respuestas para un desarrollo con sostenibilidad ecológica, incluidos los desafíos que plantea el cambio climático, con los programas de reducción de la pobreza, la mejora de la calidad de vida y la ampliación de las oportunidades de la población. Asimismo, distintos estudios confirman que, además de los efectos en la rentabilidad económica en el mediano y largo plazos, no atender el impacto ambiental del actual modelo

productivo y los desafíos del cambio climático repercute también en la toma de decisiones políticas y éticas. Debe haber una mayor conciencia acerca de los costos que supone la situación actual, costos que, de no actuar a la brevedad, pagarán las futuras generaciones de guatemaltecos.

## Referencias

- Banco de Guatemala (2007). *Cuentas nacionales. Aspectos metodológicos*. Tomo I.
- (2016). *Remesas familiares*.
- (2017, 2016, 2011). *Guatemala en cifras*.
- (2018). Producto interno bruto trimestral. Guatemala.
- Banco Mundial (2014). *ADN económico de Guatemala*. Guatemala.
- Calderón Cedillos, C. (2015). “Las nuevas dinámicas del crimen organizado en la región y sus efectos. El caso de Guatemala y la experiencia de la CICIG”, en *Seguridad regional en América Latina y el Caribe, anuario 2015*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- (2016). *Transformación de la matriz productiva y proyectos de desarrollo en la Guatemala del siglo XXI (1995-2015). Una lectura de economía política*. Guatemala. Friedrich Ebert Stiftung.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2018). *Balance económico preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2018*. México.
- (2018). *La economía del cambio climático en Guatemala* (documento técnico). México.
- (2018). *Informe nacional de monitoreo de la eficiencia energética de Guatemala*. México.
- Dosal, Paul (1997). “Desarrollo industrial”, en *Historia general de Guatemala. Época contemporánea: de 1945 a la actualidad*. Tomo VI. Guatemala. Asociación de Amigos del País.
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2015). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI. Guatemala.
- (2017). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, ENEI-I. Guatemala.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2014). *La minería en Guatemala. Realidades y desafíos frente a la democracia y el desarrollo*. Guatemala.
- (2015). *Los costos de la corrupción*. Guatemala.
- Oficina Económica y Comercial de España en Guatemala (2016). *Guatemala. Informe económico y comercial*. Guatemala.
- Pipitone, Ugo (2006). “Salir del atraso en América Latina”, en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, núm. 0, pp. 25-39. Ciudad de México.

- Red Nacional de Grupos Gestores (2012). Estudio “El comercio interno en Guatemala”. Versión en PDF. Quetzaltenango.
- Revista *Ekos Negocios* (2014). “Matriz productiva”. Quito.
- Sáenz de Tejada R. (2014). *Mapeo del arreglo político vigente en Guatemala*. Guatemala. Coordinación de ONG y Cooperativas.
- Schneider A. (2013) *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*. Guatemala. F&G Editores.
- Secretaría de Planificación Económica (Segeplan, 2014). Plan Nacional de Desarrollo K’atun. Nuestra Guatemala 2032. Guatemala.
- Segovia, Alexander. (2004). “Centroamérica después del café”, en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, núm. 2, vol. I. San José de Costa Rica.
- (2004). *Modernización empresarial en Guatemala: ¿Cambio real o nuevo discurso?* Guatemala. F&G Editores.
- (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.
- (2006). “El impacto del CAFTA sobre el modelo de desarrollo en Centroamérica”, en Rodas Martini, P. *Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI*, vol. III. ASIES-IDRC. Guatemala. F&G Editores.
- Stefanoni, P. (2012), “Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador a debate”, en *Nueva Sociedad*, núm. 239, pp. 51-64. Buenos Aires.
- Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) (2016). *Estimación del gasto tributario del gobierno central. Aspectos conceptuales y metodológicos, período 2012-2015*. Guatemala.
- Torres-Rivas, E. (2007) *La piel de Centroamérica (una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia)*. San José de Costa Rica. FLACSO.
- Waxenecker, H. (2019) *Desigualdad y poder en Guatemala: Economía de captura*. Guatemala. Paraíso Desigual.

### Anexo. Sector externo, comercio y desarrollo humano, 2006-2016

Indicador/Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016
Variación anual del PIB (%)	5.4	6.3	3.3	0.5	2.9	3.45	3.0	3.7	4.2	3.1
Inflación interanual de enero-enero (%)	5.79	8.75	9.40	-0.28	5.39	6.20		4.39	2.95	4.23
Déficit/superávit con respecto al PIB (%)	-5.0	-5.2	-4.3	0.7	-1.4	-3.4	-2.6	-2.5	-2.4	1.0
Déficit/superávit de la balanza comercial (millones de dólares)	-4,852	-5,487	-5,574	-3,348	-4,270	-4,964	-5,735	-6,176	-6,058	-5,275
Ratio deuda pública (interna y externa)/PIB	21.9	21.6	21.1	23.0	24.5	23.9	24.4	24.8	24.7	24.3
Inversión extranjera directa (millones de dólares)	591.6	745.1	753.8	600.0	805.8	1,026.1	1,244.5	1,295.4	1,395.8	1,196.4
Desempleo abierto (%) (*)	-	-	-	-	3.7	4.1	2.9	3.2	2.9	3.9
Subempleo visible (%) (*)	-	-	-	-	21.0	12.8	17.8	14.4	11.7	-
Informalidad (%) (*)	-	-	-	-	72.3	69.4	74.5	69.2	65.8	-
Pobreza e indigencia/pobreza total (%) (*)	35.80 15.2 (51.0)					40.38 13.33 (53.71)			35.9 23.4 (59.3)	-



Indicador/Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016
Coefficiente de GINI (*)	0.56					0.57			0.53	-
Relación de ingresos entre el 20% más rico de la población respecto del 20% más pobre (*)	(59.5) Quintil + alto (2.7) Quintil + bajo					(60.5) Quintil + alto (2.9) Quintil + bajo			(57.3) Quintil + alto (3.9) Quintil + bajo	-

(\*) Instituto Nacional de Estadística (INE).

Fuentes: Banco de Guatemala. *Guatemala en cifras*, 2011, 2016 y 2017. Los datos sobre pobreza más actualizados corresponden a 2014, por lo cual se cierran en ese año.



**CAPÍTULO V**

# Honduras

---

JAVIER SUAZO



## Introducción

Situado en el corazón de América, Honduras tiene una extensión territorial de 112,492 kilómetros cuadrados y una población de más de nueve millones de habitantes, de los cuales 51.2% son mujeres. El producto interno bruto (PIB) asciende a 23,840 millones de dólares, mientras que el PIB per cápita es de 2,766 dólares. De la población total, 66.2% se encuentra en situación de pobreza y 42.3%, en pobreza extrema. Las actividades productivas y de exportación se concentran en el sector agropecuario y la industria maquiladora, aunque también se observa un desarrollo de los servicios financieros, el turismo, las comunicaciones y las actividades de salud y educación.

La crisis política de 2009 afectó además la estabilidad social del país, con impacto en las oportunidades de trabajo digno para la población

y los derechos humanos. Es urgente cambiar la matriz económica-productiva del país, ya que la apuesta por el patrón de crecimiento económico enmarcado en el mercado libre y sin restricciones no garantiza la reproducción material de las condiciones de vida de la población y la capacidad regenerativa de los ecosistemas medioambientales.

Este trabajo apunta a identificar el perfil económico-productivo del país, con miras a la construcción de sinergias entre los actores con inclusión social y sustentabilidad ambiental.

## **La búsqueda del eslabón perdido de la economía hondureña (1950-2000)**

Honduras ha observado un patrón de crecimiento económico muy parecido al del resto de los países latinoamericanos. Ese patrón se sustenta en la vigencia de modelos de desarrollo que han privilegiado objetivos de ampliación de la base productiva y diversificación exportadora. La apuesta por el comercio externo y, a la vez, por el desarrollo del mercado interno se ha contrapuesto o complementado según el tipo de estrategia y modelo instrumentados.

Antes de la década de los sesenta, el modelo de desarrollo tipificado como primario exportador se impuso como parte de la dinámica de inserción del país en el mercado internacional. Entre las materias primas de las que Honduras es proveedor, los rubros más importantes son el banano y el café, con una importancia relativa si se compara esto con las exportaciones de café realizadas por el resto de los países de la región.

Durante el período 1929-1939, Honduras fue el que menos exportó, pero ocupó el primer lugar en banano (Bulmer-Thomas, 1989).<sup>1</sup> Esta dependencia de productos primarios, en especial banano y café, tuvo un impacto negativo en el valor real de las exportaciones, que cayeron a 86.8 millones de dólares en 1949, frente a su pico máximo de 132 millones de dólares en 1931. A finales de los años cuarenta, el PIB alcanzó los 312.8 millones de dólares, en comparación con 197.1 millones de dólares en

---

1. Bulmer-Thomas, V. (1989). *La economía política de Centroamérica desde 1920*. BCIE: San José, Costa Rica.

1937, lo que significa un aumento de 36.9%, detrás de Guatemala y El Salvador (Bulmer-Thomas, 1989).<sup>2</sup>

Entre las principales características de este modelo de desarrollo destacan: a) un fuerte grado de apertura de la economía, sustentado en la producción y exportación de rubros con escaso valor agregado; b) la concentración de las exportaciones en rubros que utilizan grandes extensiones de tierra y prácticas agrícolas y forestales con uso intensivo de mano de obra campesina; c) la concentración de las actividades productivas en ciertas zonas del país (por ejemplo, la zona norte en el caso particular del banano); d) una creciente gama de incentivos económicos y tributarios otorgados por los gobiernos, especialmente a empresas transnacionales; e) los bajos salarios y la ausencia de reconocimiento efectivo de la organización sindical, y f) la poca integración entre la actividad exportadora y la economía campesina, consuntiva y productora de bienes salario y café.

Sobresalen otros factores que favorecen la vigencia de este patrón de crecimiento económico sobre la base de exportar insumos primarios. En primer lugar se encuentra la creciente debilidad jurídica institucional, según la cual los dueños de las empresas transnacionales copaban rápidamente a los gobiernos, que dependían mucho de los tributos pagados por aquellas. En segundo, las luchas internas por el poder restaban capacidad a los gobiernos para enfrentar los retos del desarrollo y consolidar la institucionalidad. El tercer factor es una clase política como beneficiaria potencial de las actividades de producción y exportación de empresas transnacionales. El cuarto se relaciona con la mal llamada “burguesía nacional”, es decir, un grupo de comerciantes que proveían de servicios a las empresas transnacionales. Finalmente, el escaso desarrollo de la infraestructura económica y social se constituyó en una limitante para ampliar el mercado interno mediante la generación de ingresos para las familias rurales.

La crisis económica mundial y la inestabilidad de precios actuaron como condicionantes que afectaron la sostenibilidad del patrón de crecimiento económico. Igualmente, en el período de las grandes guerras (1914-1945) se observó un creciente proteccionismo entre las potencias mundiales, lo que repercutió aún más en el libre comercio.

---

2. *Ibidem*, p. 411

En respuesta a lo anterior, y frente a la débil institucionalidad, a finales de la década de los cuarenta, después de la Segunda Guerra Mundial, surgieron distintas instituciones para facilitar las condiciones de desarrollo de los países. En el caso de los centroamericanos –y, en general, de toda América Latina–, la finalidad era buscar la integración de las economías para enfrentar de mejor manera la vulnerabilidad externa. Los acuerdos de Bretton Woods (1944) derivaron en la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Y en 1948, con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

El cambio de modelo de desarrollo era evidente. Tal como lo demostraron los teóricos de la CEPAL, a través del comercio y, sobre todo, exportando bienes primarios y alimentos e importando bienes manufactureros o de capital, Latinoamérica transfirió ingresos a los países desarrollados, reflejando un creciente deterioro en la relación de los términos de intercambio (Prebisch, 1949).<sup>3</sup> Un tema fundamental fue el rol asignado al Estado que, contrario al pasado, debía ocuparse de los problemas del desarrollo, lo que suponía su fortalecimiento en funciones de planificación, coordinación, evaluación, regulación, e incluso empresariales de aquellas actividades productivas y de servicios consideradas estratégicas para el desarrollo de la base económica y productiva.

En el caso de Honduras, fue relevante la institucionalidad desarrollada en la década de los cincuenta. Destacan la creación en 1950 del Banco Central de Honduras, que asume las competencias de coordinar la política monetaria del país y velar por el valor externo de la moneda; el Banco Nacional de Fomento (Banafom, en 1950), hoy Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Banadesa), encargado de canalizar recursos de crédito al sector agropecuario; la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE, en 1957), para la construcción y desarrollo de proyectos de generación, transmisión y distribución de energía, y la Ley de Fomento Industrial (1958), que concede exenciones, franquicias y cargas fiscales para fomentar las inversiones en el sector industrial. El Tratado General de Integración Económica Centroamericano, firmado en 1960 y con

---

3. Prebisch, Raúl (1949), “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, reeditado en *El Trimestre Económico*. México: enero-marzo de 1996, núm. 249, vol. LXIII, pp. 175-247.



vigencia a partir de junio de 1961, permitió la creación del Mercado Común Centroamericano (MCC). Ello marcó el cambio de rumbo en el patrón de crecimiento económico, ya que su objetivo era dinamizar el mercado interno y regional, apoyando el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones con una serie de incentivos a favor de las empresas creadas. Para ello se adoptaron los compromisos de constituir una zona de libre comercio, establecer un arancel externo común y mantener gradualmente la vigencia de la Unión Aduanera.

Este patrón de crecimiento, denominado modelo de desarrollo hacia dentro o de sustitución de importaciones (SI), rindió sus frutos, aunque no como se esperaba. El PIB real pasó de 403.4 millones de dólares en 1950 a 570.6 millones de dólares en 1960 y a 2,408 millones de dólares en 1970. Este incremento de 496.9% fue el mayor para la década de los sesenta y setenta.<sup>4</sup> Sin embargo, aun con el aumento de las exportaciones, se evidenció un mayor déficit de la balanza comercial. En 1950 se registró un superávit comercial de 47.2 millones de dólares; en 1960, un déficit de 19.7 millones de dólares, y en 1970, un déficit de 83.1 millones de dólares (Valladares, 2001).<sup>5</sup> En 1950, de las exportaciones totales, 91% (116.3 millones de dólares) correspondieron al banano, el café, la madera, la plata y el ganado. En 1970, estos rubros representaron 69.1% del monto total (358.2 millones de dólares), mientras que otros productos, como la carne refrigerada, el plomo, el camarón y el tabaco, reportaron un crecimiento. Hubo una baja en el valor exportable de los rubros básicos, pero se cubrió mayormente con nuevos de escaso valor agregado.<sup>6</sup>

Entre 1970 y 1980, el PIB real pasó de 2,408 a 4,066 millones de dólares, un incremento de 68.8%. En tanto, las exportaciones se incrementaron de 358.2 a 1,644.2 millones de dólares, pero lo mismo ocurrió con el déficit comercial, con un crecimiento negativo de 374.2% (de -83.1 a -394.1 millones de dólares). En 1980, 68.2% de las exportaciones se

---

4. En la década de los cincuenta, el PIB real se calculó a precios de 1948, y en la década de los sesenta, a precios de 1978.

5. Valladares, Edmundo (2001). *50 años de banca central en Honduras, 1950-2000*. Banco Central de Honduras. Tegucigalpa, anexos estadísticos.

6. Un dato importante es el coeficiente de exportaciones, que aumentó de 18.0% en 1959 a 27% en 1968. En el mismo período, el coeficiente de importaciones pasó de 18% a 28%, siendo evidente su aumento para el caso de los países centroamericanos. Véase Valladares, *ibidem*, p. 131.

conformaron de banano, café, madera, carnes y plata, destacando también otros rubros, como azúcar, camarón, algodón, piña, jabón de lavar y manufacturas de madera.

Son varios los factores que explican esta rigidez productiva y el ensanchamiento del déficit comercial, pese a que se esperaba un mayor cambio a favor de la diversificación de exportaciones y la participación de bienes intermedios, vigentes incluso después de la ruptura del proyecto integracionista a finales de los sesenta. A saber: a) el llamado “desarrollo aditivo”, lo que significa que la industrialización no actuó como sustituto de las fuentes tradicionales de ingresos –las exportaciones de materias primas–, sino que sumó a ellas;<sup>7</sup> b) la integración del capital transnacional a las actividades productivas apoyadas por el Estado como sustitutas de importaciones, capturando incluso muchas de ellas; c) las burguesías locales ligadas a la industria, que desarrollaron sus empresas a costa de los incentivos y recursos otorgados por el Estado sin arriesgar capital propio; d) los altos costos para el Estado de apoyar este tipo de actividades productivas y proteger a las empresas subsidiando la producción alimentaria y brindando ayuda de tipo social para mantener los bajos salarios; e) los problemas de corrupción y pérdida de recursos debido a empresas mal concebidas o mal administradas; f) el repunte de precios de los principales productos primarios de exportación en los mercados internacionales; g) el creciente endeudamiento externo, y h) la crisis política y la falta de institucionalidad democrática en un largo período (cerca de 17 años de gobiernos de facto).

A finales de los años setenta y principios de los ochenta, Honduras retomó el rumbo de la democracia tutelada. Las fuerzas armadas (FFAA) aceptaron dejar el poder y permitir elecciones para cargos de elección popular, a lo que se sumó la nueva Constitución (1982). Se trató de una década perdida en lo económico, ya que se registró una fuerte contracción, inestabilidad de precios, sobreendeudamiento y aumento de la

---

7. Una de las principales implicaciones de este modelo de tipo aditivo y no sustitutivo es que varias empresas, incluso las transnacionales, aprovecharon los incentivos y recursos del Estado para desarrollar la industria de ciertos bienes locales sustitutos, pero también integrando actividades de producción del sector primario a través de procesos de desarrollo agroindustrial. A ello se sumó la creciente integración de grupos económicos y financieros que utilizaban recursos del Estado para financiar las actividades productivas e importar bienes de capital a un menor costo, debido a la política de tipo de cambio fijo y las facilidades en el otorgamiento de crédito a los empresarios del agro e industriales.

pobreza. Además, como resultado de los retrasos en los pagos por 300 millones de dólares, la banca internacional declaró inelegible a Honduras.

Hacia el final de la década de los ochenta, el PIB real era de 5,132 millones de dólares, un aumento de 25% si se compara con 1980. De nuevo, se observó un aumento de las exportaciones, pero el déficit comercial, de 220.2 millones de dólares, obedeció a la contracción del comercio y los problemas de inestabilidad política y financiamiento. Nuevamente, 69.2% de las exportaciones siguieron correspondiendo a los rubros básicos, si bien se agregaron zinc, plomo, camarón y langosta.

En lo político, Honduras tomó partido en el conflicto regional, motivado principalmente por el triunfo de la revolución nicaragüense, con Daniel Ortega a la cabeza de un gobierno de corte socialista no afín a Estados Unidos y su política exterior. El país prestó su territorio para operaciones encubiertas de grupos contrarrevolucionarios apoyados por Washington para derrocar a Ortega, pero también para el entrenamiento de tropas de otras naciones, como El Salvador, donde el objetivo era contrarrestar la fuerza del Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí. Al finalizar la década hubo un cambio de gobierno en Nicaragua. Los acuerdos de paz en El Salvador dieron un respiro para la democracia, pero el clima de inestabilidad seguía vigente, con los problemas de reinsertión de los contrarrevolucionarios a la vida democrática de su país.

En esta década, los gobiernos del Partido Liberal intervinieron en la mayor parte de las políticas de soporte al modelo de SI. Entre las más importantes destacan los altos aranceles a las importaciones, los precios de garantía para la producción de granos básicos, el crédito barato de apoyo al sector campesino, el fuerte financiamiento de las actividades productivas con recursos del Estado, la política de tipo de cambio fijo y la participación del Estado en la administración y control de empresas públicas, tales como la ENEE, la empresa estatal de telecomunicaciones (Hondutel), el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP).

No obstante, empezaron a observarse rasgos característicos del modelo neoliberal vigente a partir de los años noventa. El primero es la titulación masiva de tierras a productores del agro, incluyendo grupos y empresas campesinas. En el caso del sector campesino, el programa de titulación contradecía lo estipulado en la Ley de Reforma Agraria en cuanto a que esta es la última etapa del proceso, una vez que los campesinos han pagado la tierra al Instituto Nacional Agrario (INA) y

consolidado sus unidades productivas. Con dicho programa, financiado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se mercantilizó la tierra entregada.

Por su parte, la política de flexibilización de la tasa de cambio permitió a los exportadores retener parte de las divisas obtenidas por la venta de sus productos. El banco central reconoció que la tasa de cambio se encontraba sobrevaluada y había que flexibilizarla, aun cuando el tipo de cambio fijo y el control de divisas eran dos de las principales medidas de soporte al modelo de SI (al abaratare las compras de bienes importados y beneficiarse el sector industrial con el crédito externo). De igual manera, se flexibilizaron las disposiciones sobre el control de los recursos forestales, cuya comercialización se permitió parcialmente a los privados.

Este largo período de vigencia formal del modelo de desarrollo aditivo (SI sumada o adherida al modelo primario exportador) tuvo como principal beneficiario a un sector empresarial de la llamada burguesía industrial, integrado a la producción alimentaria, la banca y los servicios. No obstante, también hubo grandes perdedores, concretamente los exportadores no ligados a las empresas transnacionales.

La reforma agraria otorgó tierras a campesinos, al tiempo que las unidades productivas se integraron a las transnacionales y directamente a la exportación. Pero el control de precios de los productos básicos para abaratar los alimentos y mantener bajos salarios en la industria tuvo un impacto negativo en los ingresos de los campesinos, quienes, además, enfrentaban serios problemas de absorción tecnológica y productividad. Una casta de militares se benefició silenciosamente, adueñándose de tierras, ganado, bosques, bancos y empresas comerciales y de seguridad. Antes del ingreso de Honduras al MCC, las FFAA tenían plena autonomía para el manejo del presupuesto, gobernando el país por más de 17 años (1963-1981). En ese período fueron evidentes los casos y denuncias por un manejo poco transparente de los recursos y el desempeño en general.

El modelo neoliberal inició en los años noventa con el ascenso al poder de Rafael Leonardo Callejas (1990-1993), quien contó con el apoyo de USAID, que llevó a Honduras a los “Chicago Boys”, con Arnold Harberger a la cabeza. El objetivo era asesorar al gobierno en la conformación de un nuevo modelo de desarrollo, sustentado en la apertura comercial, el desmantelamiento de los controles de precios, la reducción de los desequilibrios fiscales y monetarios y los incentivos a la inversión extranjera, junto con una reforma profunda de la institucionalidad pú-

blica y un ajuste estructural que, en el caso del agro, tuvo como una de sus principales políticas la contrarreforma agraria.

En resumen, las metas fundamentales eran: a) estabilidad económica, o sea, reducción y control del déficit fiscal y agregados monetarios, disminuyendo los gastos y aumentando tanto los ingresos tributarios (reforma del sistema tributario)<sup>8</sup> como los costos de los servicios públicos; b) ajuste estructural, lo que incluía reducir los controles de precios al comercio, paralizar la reforma agraria (al prohibir las recuperaciones de tierras), acelerar la titulación masiva y venta de predios, disminuir el crédito agrícola, liberalizar los precios de los granos básicos y vender o alquilar los silos del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA), así como las estaciones experimentales y laboratorios de suelo, además de vender el bosque a los privados, y una nueva institucionalidad agrícola para el sector, liderada por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), y c) compensación social mediante la entrega de dinero y alimentos a las familias vulnerables y en situación de pobreza afectadas por las políticas de ajuste económico. Esto último incluyó la creación de una nueva institucionalidad de apoyo: el Programa de Asignación Familiar (PRAF) y el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).

El Programa Nacional de Modernización del Estado (PNME) tenía entre sus atribuciones facilitar el proceso de privatización de las empresas y servicios públicos, pero, además, fortalecer a los gobiernos locales con la reactivación de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y la promulgación de la Ley de Municipalidades (1992). En tanto, la descentralización de competencias, recursos, funciones e incluso poder del gobierno central, fortalecería la democracia, al debilitar al Estado centralista y corrupto que había caracterizado al país en las décadas pasadas.

Los resultados de estas políticas no fueron los esperados (una economía estable), sobre todo considerando la magnitud del ajuste económico y las expectativas que generó en la población el llamado discurso del “Cambio para mejorar” del presidente Callejas Romero. Tal como apuntan Zelaya, Suazo y otros autores, el “déficit fiscal se mantuvo en

---

8. La reforma tributaria tuvo un alcance amplio, ya que incluyó la desgravación progresiva de los impuestos a las importaciones para homologar/bajar los aranceles y aumentar el impuesto sobre ventas, rentas y derivados del petróleo, entre sus medidas más importantes.

un 7.1%/PIB como promedio del período que, en la tradición del enfoque monetarista, ejerció presión sobre los precios al observarse una tasa de inflación promedio (1990-1993) de 19.2%, con un pico de 34% en 1991. El endeudamiento externo continuó y se situó en un porcentaje alarmante en 1993, o sea 110.3% del PIB. También fue evidente un aumento del déficit en la balanza de bienes y servicios, al representar el 15.6% del PIB en el último año de gobierno. El crecimiento del PIB (3%) y de las exportaciones fue bajo, lo que se reflejó en un aumento del déficit comercial, ya que la inversión extranjera directa (IED) solo aumentó un 4% en el período”.<sup>9</sup>

El impacto fue mayor en el sector agropecuario. La venta de tierras y la parálisis agraria generaron inestabilidad, lo que acrecentó la represión contra los dirigentes campesinos. La participación del sector agropecuario dentro del PIB total bajó de 22.4% en 1990 a 14.4% en 2000, con una pérdida creciente de producción de granos básicos (Suazo, 2012).<sup>10</sup> Según cifras gubernamentales, la pobreza extrema disminuyó de 74.8% en 1991 a 67.5% en 1993, para cerrar en 65.9% en 1999 (Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, o ERP, 2001). Lo anterior se atribuye a los programas de compensación social focalizados, que se convirtieron en política de Estado, si bien se les cuestionó por su falta de transparencia y su manejo por parte de activistas políticos. Los gobiernos que le siguieron, los de Carlos Roberto Reina (1994-1997) y Carlos Flores Facussé (1998-2001), ambos del Partido Liberal, introdujeron varias medidas orientadas a suavizar el impacto del ajuste económico, pero, paradójicamente, también a profundizarlo.

Entre las primeras, destacan la vigencia de un nuevo sistema de subasta y la adjudicación de divisas para permitir un mayor control y un uso racional de las divisas, de modo que hubiera mayor estabilidad cambiaria. Además, se estableció un ajuste al salario de empleados públicos para compensar el aumento de precios. Entre las segundas, sobresalen, por un lado, la aprobación de una nueva Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones y Eléctrico, que permitió una mayor participación del

---

9. Zelaya, G.; Suazo, J. *et al.* (2013), “Elecciones en Honduras: ¿Continuidad, cambio o ruptura después del golpe de Estado? Fundación Ebert: Tegucigalpa, p. 22.

10. Suazo, Javier (enero de 2013), “El estado de la seguridad alimentaria en Honduras (1990-2012)”. Tegucigalpa: UNAH-DICU, p. 7.

sector privado en la prestación de estos servicios y, por el otro, la nueva Ley de Inversiones Agrícolas que legaliza el sobretecho agrario,<sup>11</sup> así como la Ley de Minería, que impide el uso del cianuro, la destrucción forestal y la contaminación de las fuentes de agua, con sus consecuentes efectos en la salud.

Un punto de inflexión en las políticas de ajuste y cambio estructural fue el huracán *Mitch* (1998), que afectó a 70% de la población y representó pérdidas totales por 3,600 millones de dólares, es decir, 77% del PIB (CEPAL, 1998).<sup>12</sup> Ello cambió las prioridades de la política, que se centró en la reconstrucción nacional con apoyo de la cooperación internacional. También fue un factor que se sumó a los problemas de pobreza y sobreendeudamiento, lo que hizo que Honduras, junto con Nicaragua y Bolivia, resultara elegible para ser beneficiada de la iniciativa dirigida a los países pobres severamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). El instrumento de política que se impulsó fue la citada Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (ERP 2000-2015), aprobada por el gobierno y los organismos financieros internacionales. Hubo poco impacto en el cambio de la orientación económica-productiva del país, en tanto que los sectores productivos (agropecuario, forestal, industrial) recibieron menos recursos del Estado. La estrategia se insertó en las políticas de ajuste estructural de inicios de los noventa y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR).

Después de estos casi diez años de vigencia del modelo neoliberal (1990-1999), es evidente la mayor integración de empresas de capital extranjero en las actividades productivas de exportación. Se observa también una mayor participación de los empresarios locales en el negocio de la industria maquiladora, proveyendo servicios e infraestructura a los inversionistas, e invitándolos a participar como socios. Asimismo, en

---

11. El sobretecho agrario se define como aquella cantidad de tierra susceptible de reforma agraria, ya que la tierra en posesión del o los ocupantes sobrepasa el techo establecido por la Ley de Reforma Agraria, según la región agraria del país. Con la Ley de Inversiones posterior a *Mitch*, y en violación de la Ley Agraria, el sobretecho tampoco es sujeto de expropiación por el Estado si el ocupante (terrateniente) demuestra que está ejecutando un proyecto que genera empleos y muestra un certificado de inafectabilidad otorgado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG).

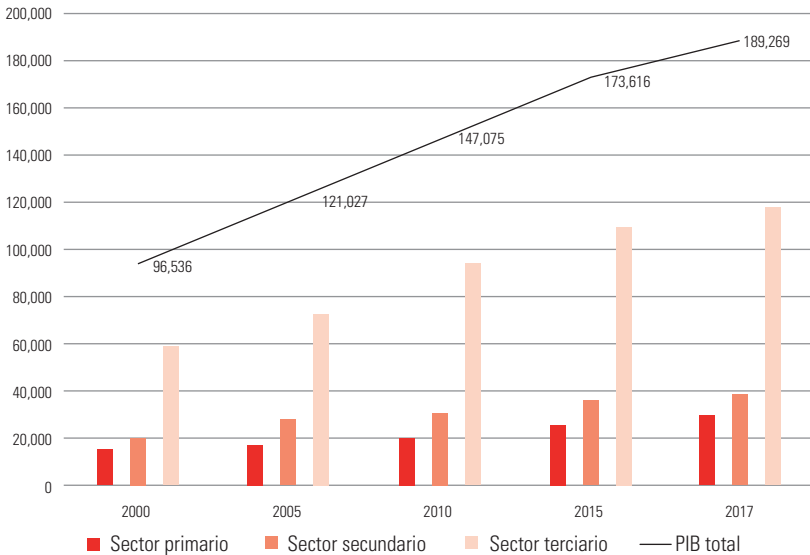
12. Véase el comunicado de prensa del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo. Santiago de Chile, 15 de diciembre de 2008.

contra de los objetivos establecidos, se advierte una creciente inestabilidad económica. El cambio estructural no se dio según lo esperado, ya que el café, el banano, el azúcar, el camarón y la madera siguen contribuyendo más al PIB agropecuario y forestal, aunque destacan también la palma africana, el melón y las hortalizas y legumbres. En el sector intermedio, la maquila se consolida como el que más contribuye al PIB manufacturero, y, en el renglón de servicios, el turismo, los servicios financieros y las telecomunicaciones muestran un importante ascenso.

### Perfil económico-productivo de Honduras (2000-2017)

El patrón de crecimiento de la economía hondureña sigue sustentado en las actividades primarias y extractivas, con poco valor agregado, y en la manufactura, especialmente la industria maquiladora. El Banco Central de Honduras (BCH) reporta un aumento de las actividades agroindustriales, incluso arriba de 50%. Sin embargo, son poco sostenibles, al tiempo que prevalecen las actividades con poca integración y valor agregado.

**Gráfica 1. Crecimiento del PIB y el valor agregado por sectores (miles de millones de lempiras constantes)**



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCH.



**Cuadro 1. Evolución del valor agregado por actividades selectivas  
(millones de lempiras/precios básicos constantes de 2000)**

Descripción	2000	2005	2010	2015	2017p
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	15,329 (15.8%)	17,541	20,257	26,059	30,241 (15.9%)
Explotación de minas y canteras	489 (0.5%)	630	457	334	396 (0.2%)
Industria manufacturera	21,902 (22.6%)	29,034	31,640	37,230	39,894 (21.0%)
Construcción	6,244 (6.4%)	5,229	5,526	5,329	6,075 (3.2%)
Comunicaciones	4,090 (4.2%)	7,300	14,582	19,408	20,895 (11.0%)
Intermediación financiera	5,084 (5.2%)	12,250	22,519	33,021	37,739 (19.9%)
Hoteles y restaurantes	2,729 (2.8%)	3,266	3,590	4,047	4,259 (2.2%)
Servicios sociales y de salud	2,335 (2.4%)	3,029	4,983	5,592	5,995 (3.1%)
Valor agregado a precios básicos	96,536	121,027	147,075	173,616	189,269

p = preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCH, 2018.

En la Gráfica 1 se aprecia la evolución del PIB y el valor agregado (VA) por sectores, de 96,536 millones de lempiras en 2000 a 189,269 millones de lempiras en 2017, un aumento de 96%. En tanto, el Cuadro 1 presenta el VA por actividades selectivas dentro del PIB a precios básicos (constantes de 2000). El crecimiento del PIB, que integra actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, se mantuvo estable entre 2000 y 2017, pasando de 15.8% a 15.9%, con una caída de 11.5% en 2015. En contraste, la industria manufacturera tuvo una participación dentro del PIB básico arriba del 21% entre 2000-2015 y en 2017. El crecimiento de la actividad manufacturera impulsado por la maquila ha permitido integrar al país al circuito de la economía global con la producción de ropa y arneses. En 2017, Honduras fue el mayor productor de textiles de Centroamérica, con 38.8% de las exportaciones totales, seguido por El Salvador, con 27.9%. También exportó

49.6% de los arneses de la región, superando a Nicaragua, que registró 44.3%.<sup>13</sup>

La maquila incorpora una mayor participación de la población, sobre todo mujeres, en el proceso productivo. Se basa en un gobierno corporativo que permite el control de la organización sindical y de los ajustes salariales en función de la tasa de inflación interna por períodos de más de tres años. La productividad del trabajo se considera poco en los ajustes.

El PIB generado por las explotaciones de minas y canteras ha disminuido, al pasar de 489 millones de lempiras en 2000 a 334 millones de lempiras en 2015. Esto significa que su participación del VA a precios básicos disminuyó de 0.5% a 0.2% no obstante la gama de incentivos otorgados por el Estado después de *Mitch* con la aprobación de la primera Ley de Minería (declarada inconstitucional) y la nueva ley aprobada tras el golpe de Estado. Otro sector que ha perdido dinamismo es el de la construcción, cuya participación del VA disminuyó de 6.4% en 2000 a 3.2% en 2017. Dicho sector resintió las bajas tasas de inversión real, los problemas de insuficiencia de ingresos y pobreza de las familias, y la ausencia de soluciones habitacionales acordes a las necesidades y capacidad de pago de la población, en especial los jóvenes.

El sector comunicaciones ha tenido un papel destacable, ya que su contribución al PIB pasó de 4.2% en 2000 a 11.0% en 2017. La apertura de ese mercado se ligó a la promulgación de la Ley Marco de 1995 (decreto 185-95) y sus reformas, pero se ha venido abriendo para permitir la participación de operadores privados. Igualmente, se han fortalecido las funciones de regulación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) con la creación del fondo de incentivos que pagan dichos operadores. Sin embargo, la Hondutel enfrenta un déficit financiero elevado, además de que la capacidad de cobertura (acceso) es limitada para la población en las zonas rurales.

La intermediación financiera registró también un incremento en su contribución al PIB. En 2000, generaba 5.2% del VA, en comparación con 19% en 2015 y 19.9% en 2017, o sea un valor de 37,739 millones de lempiras. En menor proporción, el renglón de hoteles y restaurantes

---

13. Banco Central de Honduras (2018). "Informe de bienes para la transformación y actividades conexas 2017 y perspectivas 2018-2019". Tegucigalpa, p. 5.

participó con 2.3% del VA en 2015, si bien el rubro turístico en general presentó una participación cercana a 5%, según datos oficiales. Las actividades de servicios sociales y salud han más que duplicado su participación en el PIB, al generar 5,592 millones de lempiras en 2015, lo que representó una contribución de 3.2%, contra 2.4% en 2000. Esto se relaciona en gran medida con el auge de los servicios de cuidado, principalmente realizados por mujeres fuera del hogar, una de las manifestaciones de la crisis al interior de las familias y la feminización de la pobreza. Lo mismo puede decirse de los servicios de enseñanza y las actividades inmobiliarias y empresariales.

En estos 15 años posteriores a *Mitch*, la manufactura (maquila principalmente), las actividades primarias, los servicios financieros y las comunicaciones concentraron 66.6% de la generación del PIB en 2015 (a precios básicos de la economía hondureña).

### Rigidez productiva y escaso valor generado

La característica principal del sector agropecuario hondureño es la coexistencia de actividades productivas ligadas a la exportación con aquellas de tipo consuntivo y la explotación de rubros orientados a satisfacer la demanda alimentaria de la población y los animales. No obstante que se observa un aumento en el VA generado por el sector entre 2000 y 2015-2017, el avance dentro de cada rubro ha sido limitado. En 2000, el VA fue de 15,329 millones de lempiras, mientras que en 2015 totalizó 26,059 millones de lempiras, lo que equivale, respectivamente, a un aumento de 69.9% y 97% (precios de 2000). El incremento a 189,269 millones de lempiras en 2017 se explica por una mayor explotación de rubros como el café y la palma africana y, en menor grado, las actividades pecuarias y pesqueras.

En los rubros básicos se observa un crecimiento muy bajo. La contribución del maíz, el frijol, el arroz y el sorgo (VA) pasó de 10.5% en 2000 a 8.9% en 2015 y a 8.3% en 2017, lo que sin duda refleja una pérdida de dinamismo del sector productor de alimentos básicos. En el caso particular del maíz, dicha pérdida fue de 1.5%. Después de contribuir con 6.2% del VA total, bajó a 4.7% en 2017, y las tendencias apuntan a una profundización. El ingreso de Honduras al CAFTA-RD en 2006 derivó en fuertes importaciones del grano debido a la baja producción interna y el desabasto. Este es un factor causal, pero, además, destaca

el poco apoyo brindado por el Estado a los productores de granos básicos; valga agregar que ya no existe el crédito subsidiado en el monto requerido (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Valor agregado por rubros**  
(millones de lempiras, precios constantes de 2000)

Rubro	2000	2005	2010	2015	2017p
Granos básicos	1,614 (10.5%)	1,909	2,079	2,322	2,518 (8.3%)
Maíz	961 (6.2%)	1,085	1,240	1,341	1,434 (4.7%)
Frijol	544	647	647	760	832
Sorgo	90	133	111	126	148
Arroz	19	44	81	95	104
Rubros de exportación selectiva	5,299 (34.5%)	5,494	6,926	10,571	12,895 (42.6%)
Palma africana	801	804	945	1,684	2,079
Café	1,014	1,622	1,722	2,306	2,138
Bananos	3,484	3,068	4,259	6,581	8,678
Actividades pecuarias	3,125 (20.3%)	3,629	4,067	4,608	4,924 (16.2%)
Ganado vacuno	2,359	2,647	2,963	3,174	3,340
Cerdos y otros animales	216	191	179	238	270
Aves de corral	550	791	925	1,196	1,314
Silvicultura	766 (4.9%)	810	617	733	792 (2.6%)
Tubérculos, hortalizas, legumbres y frutas	2,163 (14.1%)	2,595	2,943	3,541	3,826 (12.6%)
Tabaco, caña de azúcar y otros	1,544 (10.0%)	1,634	1,776	1,968	2,136 (7.0%)
Pesca	817 (5.3%)	1,483	1,849	2,318	3,149 (10.4%)
<b>Total</b>	<b>15,329</b>	<b>17,541</b>	<b>20,257</b>	<b>26,059</b>	<b>30,241</b>

p = preliminar

Fuente: BCH.

En el caso de los principales cultivos de exportación, como la palma africana, el banano y el café, la contribución al VA aumentó de 34.5% en 2000 a 40.5% en 2015 y a 42.6% en 2017. El café y el banano son los cultivos más importantes, principalmente en términos de generación de empleos. Honduras ha dejado de ser el principal productor de banano en la región, ya que Guatemala y Costa Rica lo superan, y sus rendimientos (toneladas por hectárea) son los más bajos, solo por encima de

El Salvador (CEPAL, 2015).<sup>14</sup> En el caso del café, algunos obstáculos a sortear son la inestabilidad de precios, las plagas y la falta de integración de las actividades productivas a la industria local. A ello se suma la escasez de mano de obra en épocas de cosecha y las denuncias de trabajo de niños y niñas en las fincas.

Las actividades pecuarias registraron igualmente una disminución, al pasar de 20.3% en 2000 a 17.6% en 2015 y 16.2% en 2017. Esto se explica por los problemas de genética del ganado, la falta de pastos, el contrabando y la importación libre de carne en el marco del CAFTA-RD. Lo mismo sucede con la producción porcina, que ha enfrentado una competencia desleal con importaciones de Estados Unidos y los países vecinos. En lo que se refiere a las actividades silvícolas, el retroceso ha sido mayor, ya que el VA prácticamente se estancó, generando 733 millones de lempiras en 2015, cerca de 33 millones menos que en 2000.

El sector agropecuario es uno de los más dinámicos en cuanto a la generación de empleos. Por ende, su menor contribución tuvo notorias repercusiones a este respecto. Asimismo, los bajos precios de la madera, la baja tecnificación, el escaso control de plagas, las actividades extractivas y los incendios forestales han afectado su dinamismo.

El caso contrario se observa en la pesca, cuya contribución aumentó de 5.3% en 2000 a 8.8% en 2015 y 10.4% en 2017. Las fuertes inversiones de la industria camaronera motivaron este desempeño. Sin embargo, estas actividades enfrentan problemas atribuibles a la destrucción del bosque de mangle, a la falta de integración de las actividades piscícolas de menor tamaño que la industria y a la competencia externa en el caso de la tilapia. Se ha reconocido un alto potencial de esta industria en la fabricación de subproductos, como jabones, aceites, champús e incluso medicamentos, pero todavía no hay políticas e incentivos claros para integrar los circuitos de producción, transformación, exportación y consumo con fuerte presencia de pequeños productores y mujeres.

Los rubros de tubérculos, hortalizas, legumbres y frutas mostraron un comportamiento inestable. Su contribución al VA bajó de 14.1% en 2000 a 12.6% 2017. Los productores lidian con una fuerte competencia de los países vecinos y Estados Unidos, y con problemas de tecnología

---

14. CEPAL (2015). *Evolución del sector agropecuario en Centroamérica y la República Dominicana (1990-2014)*. México, pp. 66 y 67.

y financiamiento oportuno. En menor grado destaca la producción de cacao y caña, aunque con una contribución al VA de 7%. En cuanto a la caña, hubo una fuerte inversión en energía renovable, pero se concentró en las grandes empresas controladas por grupos corporativos regionales, con un evidente desplazamiento de la producción a cargo de las asociaciones de pequeños productores.

### Industria manufacturera y pérdida del desarrollo industrial

El valor agregado manufacturero (VAM) pasó de 21,902 millones de lempiras en 2000 a 37,230 millones de lempiras en 2015, un aumento de 69.9% y, en relación con 2017, de 77.5%. No obstante, el mayor aporte se encuentra en productos alimenticios, bebidas y tabacos; fabricación de productos textiles, cuero y calzado, y productos alimenticios y alimentos preparados para animales; en menor grado se ubica la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Evolución del valor agregado manufacturero  
(millones de lempiras, precios de 2000)**

Actividades	2000	2005	2010	2015	2017
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	8,845 (40.3%)	10,793	12,964	16,302	18,598 (47.8%)
Fabricación de productos textiles, cuero y calzado	7,128 (32.5%)	11,551	11,532	12,142	11,748 (30.2%)
Productos alimenticios y alimentos preparados para animales	4,367 (19.9%)	5,018	5,510	7,262	8,440 (21.7%)
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	1,397 (6.3%)	1,670	2,249	3,028	3,128 (8.0%)
Elaboración de bebidas	1,773 (8.0%)	2,001	2,945	3,535	3,845 (9.8%)
Fabricación de productos de vidrio y otros minerales no metálicos	1,181 (5.3%)	1,323	1,170	1,328	1,527 (3.9%)
<b>Total</b>	<b>21,902</b>	<b>29,034</b>	<b>31,640</b>	<b>37,230</b>	<b>38,894</b>
Valor agregado manufacturero per cápita (VAMP)	3,357.1	3,735.2	3,860.8	4,154.6	4,194.7

Fuente: BCH.

La participación de productos alimenticios, bebidas y tabacos aumentó de 40.3%/VAM en 2000 a 47.8%/VAM en 2017, mientras que la de fabricación de productos textiles, cuero y calzado disminuyó de

32.5%/VAM en 2000 a 30.2%/VAM en 2017. El renglón de productos alimenticios y alimentos preparados para animales creció de 19.9%/VAM a 21.7%/VAM durante el mismo período. En el caso de productos metálicos, maquinaria y equipo, la contribución se incrementó de 8.0% en 2000 a 9.8% en 2017. Aun cuando bajó el valor agregado manufacturero per cápita (VAMP), la cantidad de lempiras pasó de 3,357.1 en 2000 a 4,154.6 en 2015 y a 4,194.7 en 2017. Con excepción de 2000, cuando la inflación superó los dos dígitos, las tasas de inflación han sido bajas en los demás años, por lo que el VAMP se mantuvo. No así cuando se hizo un ajuste a partir de la devaluación del lempira: de dos lempiras por dólar a inicios de los años noventa a 24.50 lempiras por dólar en la actualidad. En 2017, el VAMP equivalía a 177.8 dólares al cambio vigente.

En suma, la participación del sector manufacturero dentro del PIB mostró una alta inestabilidad. Las actividades más fuertes se concentran en productos alimenticios, cueros y textiles, y muy poco en bienes de capital (Cuadro 3).

### *El espejismo maquilador*

En 1987, Honduras se incorporó al llamado *boom* maquilador, una actividad productiva con capital privado internacional que se realiza en países que ofrecen espacios físicos, mano de obra barata e incentivos tributarios para ensamblar piezas o partes de un producto que resulte en un menor costo frente a las empresas del país de origen y otros países. Lo fundamental es la disponibilidad de mano de obra barata, en su mayoría mujeres, sin pertenencia a organizaciones gremiales o dispuestas a no integrarse a estas pese a que demandan mejores salarios (aumentos), estabilidad y protección laboral.

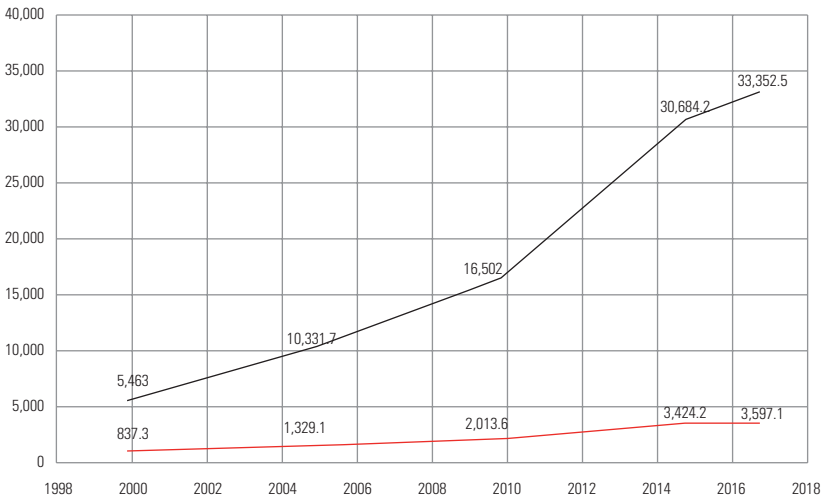
La maquila está sujeta a la dinámica de las economías de los países destino de los productos, principalmente Estados Unidos. En otras palabras, las crisis económicas y la pérdida de dinamismo tienen un impacto negativo en las actividades de las empresas, lo que se traduce en despidos de trabajadores(as) y caída de la inversión. De igual manera, en ellas repercuten las crisis políticas internas, ya que generan una creciente inestabilidad económica y social, manifestada en paros y tomas de carreteras y protestas públicas.

Estos factores externos e internos han repercutido en la actividad maquiladora hondureña. Destacan al respecto la crisis financiera de 2008

y el golpe de Estado en junio de 2009. Sin embargo, dicho sector encuentra rápidamente nuevos espacios y nichos de mercado para sostenerse e, incluso, aumentar su producción. El valor agregado bruto (VAB) se incrementó de 5,463 millones de lempiras en 2000 a 30,684.2 millones de lempiras en 2015, un aumento de 461.6%, mientras que la proporción en 2017 fue de 508.6%. Lo mismo ocurrió con el VAB per cápita (VABP), de 837.3 lempiras en 2000 a 3,597.1 en 2017, aunque su contribución al PIB manufacturero disminuyó de 35.9% en 2000 a 32.2% en 2015 y a 27.9% en 2017. De igual manera, su participación dentro del PIB total descendió de 5.7% en 2015 a 4.8% en 2017 (Gráfica 2).

Pese a la importancia del sector maquilador para la economía hondureña (Cuadro 4), se ha perdido dinamismo, lo que se atribuye al aumento de las actividades agroindustriales dentro del sector intermedio, la sostenida participación de materias primas y otros insumos intermedios dentro del valor bruto de producción maquilador, en especial los importados, y el bajo nivel de crecimiento del empleo que, aunque importante para un tipo de economía como la hondureña, no va de acuerdo con las expectativas e incentivos otorgados. Este sector generó 106,530, 131,624 y 132,198 empleos en 2000, 2015 y 2017, respectivamente.

**Gráfica 2. Valor agregado bruto y per cápita del sector maquilador (miles de millones de lempiras)**



Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 4.



Cuadro 4. Industria maquiladora, indicadores básicos

Indicador	2000	2005	2010	2015	2017
Valor agregado bruto (millones de lempiras)	5,463	10,331.7	16,502	30,684.2	33,252.5
Valor agregado bruto per cápita (VABP) (lempiras)	837.3	1,329.1	2,013.6	3,424.2	3,597.1
Número de empresas	212	306	301	331	337
Número de empleados	106,530	125,828	110,912	131,624	132,198
Contribución al PIB manufacturero (%)	35.9%	36.7%	33.2%	32.3%	27.9%
Contribución al PIB total (%)	6.1%	6.6%	5.7%	5.7%	4.8%
Población económicamente activa ocupada en la maquila	4.0%	4.8%	3.0%	3.3%	3.2%
Población económicamente activa ocupada en la industria manufacturera	28.4%	29.2%	21.3%	24.3%	29.7%

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCH y la Asociación de Maquiladores de Honduras (AMH).

Otro reflejo de esta pérdida de dinamismo es la disminución en la participación del empleo maquilador dentro de la población económicamente activa (PEA): 4.0% en 2000, 3.3% en 2015 y 3.2% en 2017. No obstante, la ocupación dentro del sector manufacturero se mantuvo e incluso aumentó de 28.4% en 2000 a 29.7% en 2017, con una caída de 24.3% en 2015, constituyéndose así en el principal empleador. Sin duda ha habido una mayor integración de las actividades del sector maquilador, tanto a nivel de los países proveedores de insumos y materias primas como de los países destino, pero también al interior de ellos, con la prestación de servicios (informática y *call centers*) y la capacitación de la mano de obra.

Sin embargo, las políticas de precarización del trabajo han afectado también a los trabajadores de las maquilas, especialmente en lo que respecta a la estabilidad del empleo, la crisis por cierre de empresas y la protección y aseguramiento social. Esto último debido a la crisis que enfrenta el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) por corrupción y desabasto de equipos y medicinas en hospitales públicos.

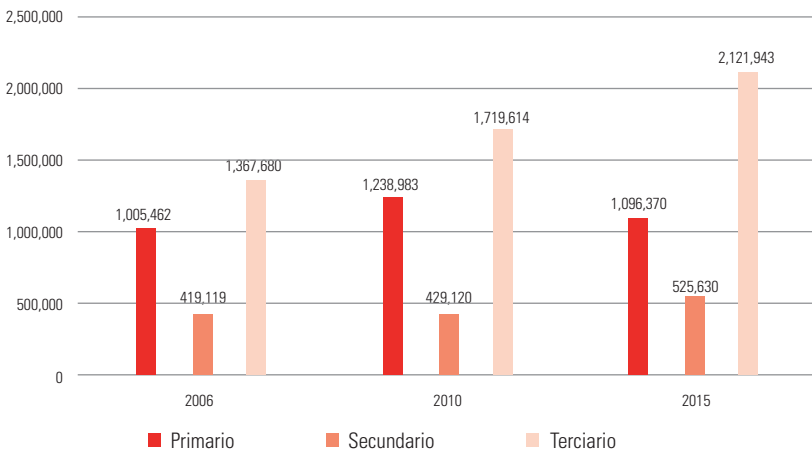
Se calcula que la maquila aporta anualmente 90 millones de lempiras al INFOP, pero la oferta de capacitación no corresponde con la demanda que exigen las nuevas empresas maquiladoras, lo que deja por fuera de la industria a una creciente mano de obra.

## Mercado de trabajo, empleos espurios y diferenciación económica y social

El mercado de trabajo hondureño está altamente segmentado y concentrado, además de ser crecientemente inequitativo. Las actividades primarias se caracterizan por el predominio de empleos masculinos con baja remuneración y, a la vez, por centrarse en rubros ligados a los productos de exportación, como el café, el banano, la palma, el azúcar y el camarón. Su contraparte es el empleo consuntivo de la producción orientada al mercado interno, con trabajos de menor remuneración y ocupación de empleo familiar. La peor parte la llevan las campesinas, con labores extenuantes en la finca y el hogar, junto con trabajos temporales en escuelas o de acarreo de leña y agua.

En el sector intermedio, los empleos son “mejores”, pero poco sostenibles a causa de la flexibilidad introducida en las leyes, particularmente debido la legalización del empleo por hora. En el caso concreto de la industria maquiladora, los salarios son más altos que en otros sectores. El empleo es predominante femenino, con jornadas laborales más largas que las autorizadas por ley y sin la protección social asegurada. En cuanto a los servicios, el mercado laboral se orienta a los jóvenes, pero con empleos pocos sostenibles en el tiempo y mal remunerados.

**Gráfica 3. Población económicamente activa por sectores (miles de personas)**



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCH y el Cuadro 5.

La Gráfica 3 muestra la evolución de la población económicamente activa (PEA), con un aumento importante en el sector terciario. El sector agropecuario (agricultura, silvicultura, caza y pesca) sigue absorbiendo la mayor cantidad de PEA pese a su reducción en el nivel de participación. En 2006, su participación era de 35.8%, pero bajó a 29.0% en 2015. Las principales actividades del sector siguen siendo intensivas en el uso del factor trabajo (café, granos básicos, frutas y legumbres, azúcar), que demanda mano de obra no calificada en épocas de siembra y cosecha. Le siguen el comercio al por mayor, el comercio al por menor, hoteles y restaurantes (de 20.4% en 2006 a 18.3% en 2015), industria manufacturera (de 15% en 2006 a 14% en 2015) y construcción (de 6.3% en 2006 a 5.5% en 2016).

La industria de minas y canteras ha sido un sector marginal en cuanto a participación sectorial dentro de la PEA total, al mantenerse en 0.2% para el período de comparación. Los servicios comunales, sociales y personales se han fortalecido, con una participación de 14% en la PEA total en 2006 y de 16.9% en 2015 (Cuadro 5). Además de haber crecido, estas actividades explican el rol asumido por las familias, especialmente las mujeres, en los cuidados de la salud, la educación y el hogar, siendo gran parte de ellos poco remunerados. En el caso de los cuidados remunerados, los miembros de la familia buscan una protección frente al desempleo, aceptando salarios bajos pero acompañados de alimentación y lugar para pernoctar.

**Cuadro 5. Población económicamente activa por rama de actividad económica (miles de personas)**

Rama de actividad	2006	%	2010	%	2015	%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1,000,057	35.8	1,231,932	36.4	1,087,461	29
Comercio al por mayor/al por menor/hoteles y restaurantes	570,879	20.4	769,804	22.7	686,522	18.3
Industria manufacturera	419,119	15.0	429,120	12.7	525,630	14.0
Servicios comunales, sociales y personales	402,558	14.4	461,629	13.6	635,527	16.9
Construcción	176,186	6.3	183,512	5.4%	204,468	5.5
Otros	223,462	8.0	311,729	9.2	604,335	16.0
<b>Total</b>	<b>2,792,261</b>	<b>100</b>	<b>3,387,717</b>	<b>100</b>	<b>3,743,943</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Observatorio del Mercado Laboral (OML) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Debido a la vigencia de las políticas de ajuste económico y cambio estructural, se observa un aumento de la tasa de desempleo abierto (TDA). Dicha tasa era de 3.2% en 1990, pero subió a 4.2% en 2001 hasta llegar a 7.3% en 2015. Sin embargo, según cifras del INE, la TDA fue menor en 2018, al representar el 6.7%, aunque sigue estando por encima de los valores históricos. Destaca igualmente el incremento en la tasa de participación, 53.1% en 2001, 53.6% en 2010 y 58.3% en 2015, lo que demuestra la creciente búsqueda de empleo de la fuerza laboral hondureña, con un crecimiento menor en la tasa de ocupación (Cuadro 6).

Las cifras de subempleo visible e invisible han ido en ascenso, pasando de 26.4% en 2001 a 62.4% en 2018 (suma de ambos porcentajes). El subempleo invisible, que distingue a aquellas personas que trabajan más de 36 horas semanales y reciben menos del salario mínimo, se disparó después del golpe de Estado y la entrada en vigor de la Ley de Empleo por Hora en 2013. En 2010, el desempleo invisible representaba al 32% de la población ocupada, mientras que en 2018 alcanzó el 48.6%, contra el 23.1% en 2001 (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Indicadores del mercado laboral**

Indicador	2001	2005	2010	2015
PEA total	2,437,997	2,759,409	3,387,717	3,935,335
PEA hombres	1,567,968	1,769,567	2,166,174	2,358,247
PEA mujeres	870,029	989,843	1,221,543	1,577,089
Tasa de desempleo abierto	4.2%	4.8%	3.9%	7.3%
Subempleo visible	3.3%	9.1%	7.7%	14.1%
Subempleo invisible	23.1%	32.2%	32.6%	41.1%
Tasa de participación	53.1%	52.0%	53.6%	58.3%
Tasa de ocupación	36.8%	36.6%	40.5%	42.6%
Tasa de subempleo invisible en hombres	29.1%	36.6%	37.1%	44.3%
Tasa de subempleo invisible en mujeres	15.0%	24.1%	24.5%	35.8%
Tasa de desempleo en mujeres	4.8%	6.4%	5.2%	11.7%
Tasa de desempleo en hombres	4.0%	3.9%	3.2%	4.4%

Fuente: INE.

El desempleo invisible afecta más a los hombres, pero, durante los últimos años, su crecimiento en el caso de las mujeres se ha acelerado. En 2001, el desempleo invisible afectaba a 15% de las mujeres, pero subió a 24.5% en 2010 y 35.8% en 2015. Por lo que concierne a los hombres, fue de 29.1%, 37.1% y 44.3%, respectivamente. En la última encuesta del INE (mayo de 2018), la tasa de desempleo invisible en las mujeres estaba muy cerca de igualar la de los hombres: hay un número creciente de mujeres que aceptan trabajar más horas que las legales y percibiendo salarios más bajos que el mínimo (Cuadro 7).

Tanto el sector agropecuario como el comercio siguen manteniendo altas tasas de subempleo invisible, lo que refleja la generalización de empleos de mala calidad por las principales ramas de actividad económica/productiva del país. De acuerdo con cifras del Observatorio del Mercado Laboral (OML) del Ministerio de Trabajo, 43.1% de la población en el sector agropecuario presentaba una condición de desempleo invisible en 2006, si bien este se redujo a 40% en 2015. En el comercio y la actividad hotelera, la tasa de subempleo invisible fue de 23.7% y 39.7%, respectivamente. En la industria manufacturera se disparó también, de 18.6% en 2006 a 45.8% en 2015, y lo mismo ocurrió en la industria de la construcción, de 36.2% a 60% en el mismo período. Es conveniente recordar que estos sectores figuran entre los potenciales generadores de empleo de la economía hondureña. Por lo que respecta a las actividades de explotación de minas y canteras, la tasa de subempleo invisible aumentó de 20.5% en 2006 a 40.3% en 2016, aunque el número de personas en esta condición resultó bajo.<sup>15</sup> Finalmente, en el sector agropecuario se observa una reducción importante del desempleo invisible, contrario a otras actividades con una mayor participación (Cuadro 7).

El crecimiento del subempleo invisible esconde una política regresiva del Estado en materia de empleos y salarios. Se piensa que esta condición del trabajo humano es el principal factor para que el país pueda insertarse en los mercados internacionales, captar mayor inversión extranjera y poder competir exitosamente. Esta forma de trabajo espurio abarca no solo a aquellos(as) trabajadores(as) con menor instrucción

---

15. Ministerio de Trabajo/OML (2016), “Información sobre población económicamente activa por condición y ocupación, según rama de actividad”. Tegucigalpa.

técnica y formación académica, sino también a jóvenes profesionales con carreras poco demandadas en el mercado local, pero que aceptan empleos temporales y bajos salarios para poder subsistir.

**Cuadro 7. Tasas de subempleo invisible por  
rama de actividad económica (miles de personas)**

Rama de actividad	2006	%	2010	%	2015	%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	427,799	53.5	499,166	47	434,876	29.5
Minas y canteras	1,027	0.1	2742	0.2	3,587	0.2
Comercio al por mayor/al por menor/hoteles y restaurantes	131,279	16.4	197,594	18.6	272,489	18.5
Industria manufacturera	75,183	9.4	125,282	11.8	240,901	16.3
Servicios comunales, sociales y personales	78,322	9.7	111,191	10.4	213,902	14.5
Construcción	59,752	7.4	72,887	6.8	122,920	8.3
Otros	25,908	3.2	52,840	4.9	183,651	12.4
<b>Total</b>	<b>799,270</b>	<b>100</b>	<b>1,061,702</b>	<b>100</b>	<b>1,472,326</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del OML.

Tres tendencias plantean grandes desafíos para las políticas de Estado: a) la fuerte participación de los jóvenes dentro del mercado laboral, pero enfrentando sobre todo problemas de desempleo; b) la ocupación/desocupación del trabajo infantil y las violaciones sistemáticas de la legislación vigente, y c) la regresividad en los ingresos captados.

En 2008, el número de jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudiaban ni trabajaban (“ninis”) ascendió a 470,544, en comparación con 504,124 en 2015, un aumento de 7.1%. Del total, 46.9% corresponde a jóvenes de entre 15 y 19 años (Cuadro 8). Para 2017, la cifra llegó a 510,000, lo que representa el 3% de la PEA. Gran parte de estos jóvenes enfrentan dificultades para sufragar sus estudios (medios y universitarios), en tanto que otros se refugian en empleos de corta duración, pero

no sostenibles, así que abandonan sus estudios por falta de ingresos o, incluso, persiguen el sueño americano, contratándose en trabajos temporales para poder viajar.

**Cuadro 8. Jóvenes de entre 15 y 24 años  
que no estudian ni trabajan**

Descripción	2008	2010	2015
De 15 a 19 años	239,280	237,524	504,124
De 20 a 24 años	231,264	234,497	236,816
De 15 a 24 años	470,544	472,000	267,309

Fuente: INE, encuestas permanentes de hogares.

La existencia de este contingente de jóvenes en situación de inmovilismo productivo y académico representa –y representará a futuro– una pérdida neta para el país. Ello porque, dentro del ajuste neoliberal, se sigue pensando que la solución está en los programas de empleo temporal con bajos salarios, la compensación social y la oferta a costos bajos de carreras universitarias de poca demanda en el mercado interno (el costo de la matrícula es bajo en comparación con las universidades privadas). Todavía no hay un esfuerzo importante para impulsar una reforma educativa que mantenga la función pública de la educación a costos reducidos (incluyendo los de transporte) en carreras con mejores perfiles de empleo interno y externo.

Por otra parte, en 2007 había 138,629 niños y niñas trabajando y estudiando simultáneamente. Para 2015, la cifra aumentó 31.5% (182,388 menores). De esta población, 35.7% correspondió a las niñas, con un aumento de 6.7% respecto de 29% en 2007 (Cuadro 9). Esta pérdida de derechos para los niños, la familia y el país se hizo más evidente después del golpe de Estado en 2009 y luego de que se profundizaran las políticas de ajuste económico (lo que repercutió en el gasto de inversión pública); aumentaran los costos de los servicios públicos y los medicamentos; se restringiera el acceso de más población a los servicios básicos de salud, educación y protección social, y se desvalorizara el trabajo.

## Cuadro 9. Menores que trabajan y estudian simultáneamente

Año	Total	Niños	%	Niñas	%
2007	138,629	98,458	71.0	40,171	29.0
2008	130,006	85,949	66.1	44,057	33.9
2009	162,211	117,049	72.2	45,162	27.8
2010	156,666	111,669	71.3	44,997	28.7
2011	122,312	89,309	73.0	33,003	27.0
2012	121,928	85,393	70.0	36,535	30.0
2013	130,639	88,217	67.5	42,422	32.5
2014	147,866	99,048	67.0	48,818	33.0
2015	182,388	117,268	64.3	65,120	35.7

Fuente: OML, Encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples.

De acuerdo con información del OML del Ministerio de Trabajo,<sup>16</sup> en 2015 la mayor parte del trabajo infantil se localizó en el sector agropecuario (53.1%), seguido por el comercio al por mayor/al por menor, hoteles y restaurantes (18.5%), la industria manufacturera (10.8%), los servicios comunales, sociales y personales (9.9 %) y la industria de la construcción (4.2%). Si se comparan estos porcentajes con los de 2007, el trabajo infantil disminuyó en el sector agropecuario (3.3%) y el sector de la construcción (2.5%), y creció en el resto, incluyendo los servicios comunales, sociales y personales (2.2%). En 2015, 64.9% del trabajo infantil no era remunerado dentro del sector agropecuario, correspondiendo un porcentaje mayor a la industria manufacturera (69.6%), el comercio al por mayor/al por menor, hoteles y restaurantes (71.1%) y actividades de alojamiento y servicios de comida (75.2%). En el caso particular de las actividades extractivas, 66.7% de los niños o niñas son considerados por cuenta propia, sin protección siquiera del Estado.<sup>17</sup>

Todos estos empleos deberían estar prohibidos, pero se siguen permitiendo a falta de una legislación integral que establezca mecanismos de control efectivo en unidades productivas y empresas ligadas a

16. Ministerio de Trabajo/OML (2016). "Información del trabajo infantil por categoría, según rama de actividad", sobre la base de cifras de INE. Tegucigalpa.

17. *Ibidem*.



rubros de exportación. En el agro, por ejemplo, resulta difícil erradicar el trabajo infantil debido a que muchos menores acompañan a sus padres en las épocas de corte de café, zafra de caña y cosecha de melón.

La evolución del salario mínimo mensual se ha ligado al crecimiento de los precios, muy poco al costo real de la canasta de alimentos. En 2001, el salario real era de 1,707 lempiras, a una tasa de cambio de 7.30 lempiras por dólar. En 2015, el salario ascendió a 7,085 lempiras, a una tasa de cambio de 20.1 lempiras por dólar. El problema mayor es que gran parte de la población no tiene acceso a un salario mínimo y trabaja más de las horas permitidas, siendo obvia la desprotección social frente a quienes en teoría cotizan regularmente en un régimen social (caso del IHSS) y están afiliados a alguna organización sindical. En 2009, antes del golpe de Estado, el ajuste del salario se hizo con base en el costo de la canasta básica, lo que dio como resultado un aumento mayor de 60%, más allá del incremento de precios internos, pasando de 3,025 a 5,500 lempiras mensuales.

**Cuadro 10. Población ocupada con menos de un salario mínimo**

Años	Total	Hombres	Mujeres
2006	1,225,062	786,248	438,815
2007	1,404,560	928,710	475,849
2008	1,313,204	846,430	466,774
2009	1,799,260	1,151,432	647,828
2010	1,817,259	1,156,696	660,564
2011	1,787,868	1,162,140	625,729
2012	2,128,961	1,376,619	752,343
2013	2,294,257	1,438,005	856,252
2014	1,718,277	1,050,084	668,193
2015	2,333,284	1,417,501	915,783

Fuente: OML, Encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples.

En 2006, la población ocupada que recibía menos de un salario mínimo era de 1,225,062 personas, pero diez años después creció a 2,333,284 personas, es decir, 90.4% más. De ese total, 39.2% correspondió a mujeres (Cuadro 10). Esta pérdida de ingresos reales y de protección social ha venido en ascenso a partir del golpe de Estado, lo cual

tiene un impacto directo en las condiciones de vida de la población. El salario es la principal fuente de ingresos de los hogares, principalmente en las zonas urbanas. El problema se agrava, ya que, con excepción de la maquila, las mujeres reciben ingresos promedio anuales menores en relación con los hombres, sin que haya políticas públicas que ataquen de raíz esta inequidad económica y social.

Finalmente, es de destacarse que la pobreza y la falta y mala calidad de los empleos son factores que explican la creciente emigración de hondureños, con un impacto negativo en el desarrollo económico-productivo. Gran parte de la mano de obra (calificada y no calificada) sale del país, evaporándose ese conocimiento y esas habilidades. En 2000 se sumaban 342,259 emigrantes, pero en 2015 llegaron a 700,074, un incremento de 104.1%, y con tendencia a seguir aumentando. El envío de remesas pasó de unos 1,200 millones de lempiras en 2000 a 3,822.3 millones de dólares en 2015 y a 4,785.6 millones de dólares en 2017. Las remesas que envían los hondureños en el exterior representaron 6.1% del PIB en 2000, 16.5% en 2010 y 17.4% en 2015, con tendencia al alza, atribuible a las caravanas de migrantes, que no solo enfrentan los problemas anteriores, sino también inseguridad, corrupción y violencia (Cuadro 11). La hondureña es una economía que expulsa población, pero que, a cambio, recibe cada año un mayor monto por concepto de divisas para enfrentar los desequilibrios en la balanza de pagos.

**Cuadro 11. Emigrantes y remesas**

	2000	2005	2010	2015	2017
Emigrantes	342,259	449,102	587,662	700,074	722,430
Remesas (millones de dólares)	1,200	2,162.8	2,719.3	3,822.3	4,785.6
Remesas/PIB	6.1%	18.2%	16.5%	17.4%	18.6%

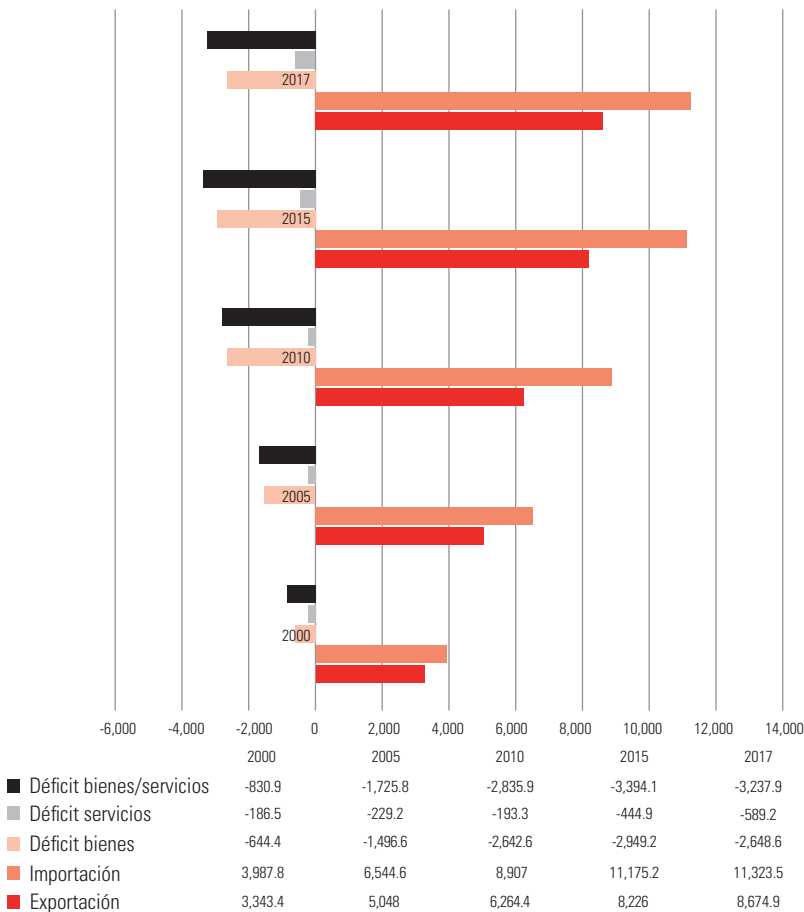
Fuente: Elaboración propia con base en datos macro y BCH.

## Exportaciones, dependencia y déficit comercial

La economía hondureña se distingue por un alto grado de apertura comercial, de 92.5% en 2015 y 95.8% en 2010, aunque menor a 102% en 2000 (BCH, 2017), lo que demuestra su gran dependencia del comercio

externo. En 2000, las exportaciones (incluyendo maquila) totalizaron 343.4 millones de dólares, contra 6,264.4 millones de dólares en 2010, 8,226.1 millones de dólares en 2015 y 8,764.9 millones de dólares en 2017. No obstante, lo anterior ha sido insuficiente en relación con el aumento de las importaciones, tal como se refleja en un persistente déficit en la balanza de bienes y servicios (Gráfica 4) y en términos de mayor porcentaje de participación dentro del PIB (Gráfica 5).

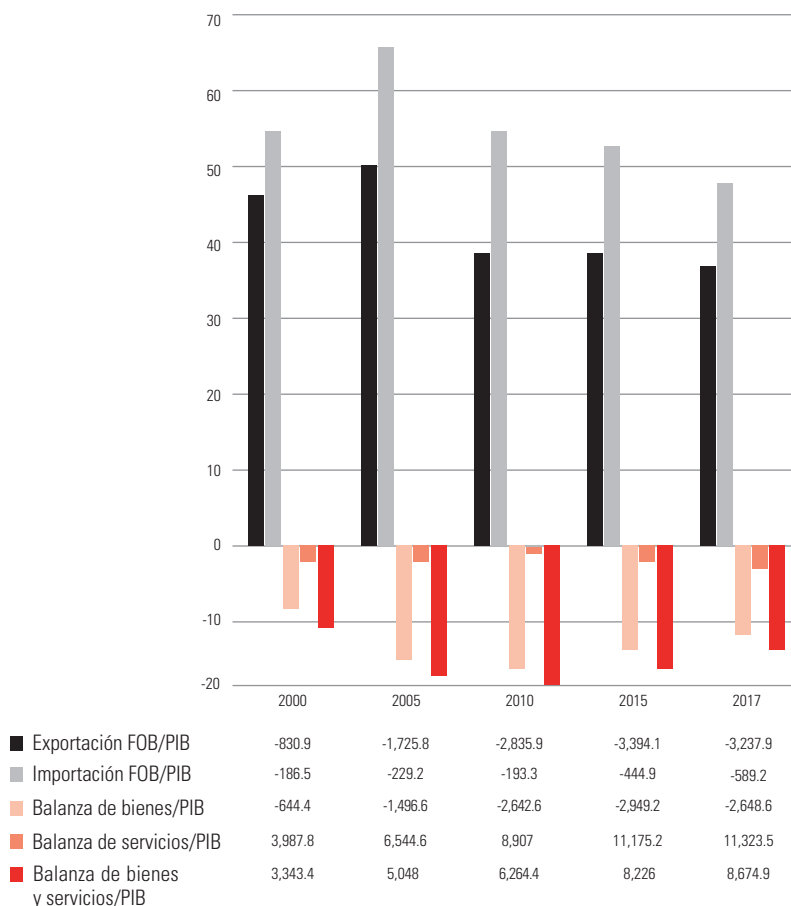
**Gráfica 4. Exportaciones, importaciones y déficit comercial (millones de dólares)**



2015: cifras revisadas; 2017: cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCH.

Gráfica 5. Balanza comercial/PIB



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCH (2000-2017).

La participación dentro del total de exportaciones de bienes con valor FOB (siglas en inglés de “libre a bordo”) aumentó 71.8% en 2000, aunque bajó a 43.6% en 2010, 46.9% en 2015 y 54.4% en 2017 (Cuadro 12). Esto demuestra la dependencia de la economía de la producción y exportación de bienes del sector primario, si bien estos registraron porcentajes menores que en décadas pasadas. La participación de las exportaciones de bienes para la transformación (principalmente maquila) crecieron de 28.1% en 2000 a 45.6% en 2017 y 53.1% en 2015, lo que refleja su considerable aporte a las exportaciones totales del país.

Cuadro 12. Exportaciones FOB (millones de dólares)

	2000	2005	2010	2015	2017
Total	1,921.8	5,042.2	6,264.4	8,226.1	8,674.9
Exportaciones de mercaderías en general, por productos principales	1,380	1,892.4	2,734.8	3,862.3	4,464.1
Exportaciones de bienes para la transformación (incluye maquila)	541.8	3,149.8	3,432.1	4,234.4	4,079.1
Exportaciones de otros bienes	–	–	97.5	129.6	131.7

En el caso de 2000, algunos reportes muestran 2,001 millones de dólares en exportaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCH, varios años.

Esta dependencia de los bienes primarios y los generados por la industria maquiladora se refuerza aún más cuando se identifican los principales productos que se exportan. En 2000, cinco de ellos (café, banano, camarón y langosta, puros y cigarros, y plomo y zinc) representaron 55.4% de las exportaciones totales de bienes (sin maquila). En 2010, los tres primeros siguieron siendo importantes, aunque el aceite de palma africana se posicionó en el cuarto lugar. En 2015, estos rubros representaron 53.8% de las exportaciones, mientras que su participación en 2017 fue de 59.9% (Cuadro 13).

La mayor parte de la producción y exportación de estos rubros corresponde a empresas grandes y de capital externo. Con excepción del café y, en menor grado, de la palma africana, donde existe un gran número de pequeños productores y cooperativas agrarias, las actividades se desarrollan conforme a una lógica orientada a la exportación para aprovechar la apertura de nuevos mercados y precios. No obstante, el grado de integración con la economía local sigue estando en el empleo agrícola y el pago de servicios, pero con no muy visibles encadenamientos productivos que aumenten el valor agregado y permitan una mayor transferencia de tecnología y conocimientos entre empresas grandes y pequeñas.

Otros rubros de menor importancia, pero que han visto un incremento en su contribución a las exportaciones de bienes, son legumbres y hortalizas, azúcar, jabón para lavar, madera, piña, tabaco y melón y

sandía. Por su parte, el nivel de exportación de la plata se ha mantenido prácticamente sin cambio. En 2000 se registraron exportaciones por 8.3 millones de dólares, y, aunque estas aumentaron a 16.3 millones de dólares en 2015, volvieron a caer a 9.7 millones de dólares en 2017 (Cuadro 13).

**Cuadro 13. Exportaciones FOB, principales productos  
(millones de dólares)**

Productos	2000	2005	2010	2015	2016	2017p
Café	339.4	366.3	722.6	986	912.8	1,317.5
Camarón y langosta	185.3	180.6	176.3	233.2	262	312.9
Banano	124.2	260.3	335.4	505	509	522.7
Puros y cigarros	58.7	75.2	73.5	96	99.5	95.2
Plomo y zinc	57.8	24.8	71.5	31.6	29.9	53.1
Jabón para lavar	45.7	42.5	59.6	95.7	104.1	100.8
Madera	33.5	43.3	22.3	28.7	40.0	37.0
Manufactura de madera	32.4	40.8	20.4	28.7	21.1	22.6
Melón y sandía	31.4	35.9	42.9	56.8	53.3	71.4
Tabaco	12.6	12.9	15.8	21.5	20.5	25.0
Aceite de palma	16.2	56.3	165.7	242.7	329.5	426.6
Piña	11.3	20.2	18.1	25.8	27.2	29.6
Textiles	8.4	n.d.	44.8	72.4	59.0	47.1
Plata	8.3	5.2	25.2	16.3	9.9	9.7
Azúcar	7.8	24.8	44.4	61.1	58.9	72.1
Legumbres y hortalizas	n.d.	n.d.	47.4	73.3	89.7	94.3
Oro	n.d.	63.2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Tilapia	n.d.	41.3	56.8	n.d.	n.d.	n.d.
Otros	407	598.4	606.1	918.3	854.7	887.5
<b>Total</b>	<b>1,380</b>	<b>1,892.4</b>	<b>2,734.8</b>	<b>3,862.3</b>	<b>3,792.8</b>	<b>4,464.1</b>

No incluye maquila.

p = preliminar.

n.d. = No disponible

Fuente: BCH.

En el caso de los bienes para transformación-maquila, las prendas de vestir representaron 77.9% de las exportaciones totales en 2005, pero

observaron una tendencia inestable, de manera que su participación bajó a 67.6 % en 2015, si bien subió de nuevo en 2017, a 69.4%. Ello se explica por la fuerte competencia externa en términos de productividad física y del trabajo, y por la inestabilidad interna y de la región centro-americana en general. Sin embargo, cabe destacar el terreno ganado en la exportación de maquinaria y aparatos eléctricos y sus partes y piezas, que pasaron de 291.8 millones de dólares en 2005 a 575.1 millones de dólares en 2015, un aumento de 97%, y con tendencia creciente. Lo mismo se puede decir de los tejidos de punto. En 2005, estos productos se exportaron por un valor de 95.1 millones de dólares, y en 2015 alcanzaron los 405.9 millones de dólares. En años recientes, sin embargo, las exportaciones han caído (Cuadro 14).

**Cuadro 14. Exportaciones FOB, bienes para la transformación-maquila (millones de dólares)**

Productos	2005	2010	2015	2016	2017p
Prendas de vestir	2,456.8	1,992.8	2,865.8	2,789.1	2,834.8
Maquinaria y aparatos eléctricos, sus partes y piezas	291.8	372.1	631.7	575.1	563.0
Tejidos de punto	95.1	533.5	405.9	280.9	280.2
Hilados e hilos, tejidos de fibras textiles	95.9	354.0	159.8	175.9	175.8
Artículos textiles y prendas de vestir	54.3	50.7	64.5	66.4	62.7
Productos de plástico	37.4	19.4	5.9	9.9	5.3
Papel periódico, otros papeles y cartones	58.3	1.6	4.0	4.9	6.2
Equipo de transporte	23.4	68.6	59.5	63.6	66.5
Otros artículos manufactureros	3.7	3.2	10.9	8.2	14.9
Resto	32.9	36.2	26.2	44.8	69.9
<b>Total</b>	<b>3,149.8</b>	<b>3,432.1</b>	<b>4,234.2</b>	<b>4,018.9</b>	<b>4,079.1</b>

p = preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCH.

A esa dependencia de las exportaciones de productos primarios y bienes maquilados se añade una dependencia estructural de importaciones de

materias primas, combustibles, lubricantes y bienes de capital. Esta dependencia histórica condiciona el desarrollo actual y futuro del país, dado que introduce rigidez al sistema económico en cuanto a la creciente demanda de este tipo de importaciones, muchas de las cuales pueden sustituirse.

En 2000, las importaciones del país sumaron 2,854.6 millones de dólares. De ellas, 27% correspondió a bienes de consumo, 30.1% a materias primas y combustibles-lubricantes, y 25% a bienes de capital. En 2015, la dependencia de materias primas y combustibles-lubricantes se acentuó, al representar 46.7% de las importaciones totales, frente a 31.3% de los bienes de consumo y solo 19.6% de los bienes de capital y materiales de construcción. La tendencia se mantuvo en 2016 y 2017 (Cuadro 15). Esta alta dependencia (78%) de las importaciones de bienes de consumo, materias primas, combustibles y lubricantes genera una fuerte presión en la economía del país, que debe cubrir esa demanda cada año: las exportaciones resultan insuficientes, requiriendo de préstamos (más deuda) e ingresos por concepto de remesas familiares.

**Cuadro 15. Importaciones CIF (siglas en inglés de “costos, seguro y flete”), según uso y destino económico, sin maquila (millones de dólares)**

Descripción	2000	2005	2010	2015	2016p	2017p
Bienes de consumo	771.1	1,303.7	2,260.5	2,953.4	3,116.6	3,190.7
Materias primas, combustible y lubricantes	862	2,388.2	3,462.3	4,405.4	3,852.5	4,351
Bienes de capital y materiales de construcción	719.7	1,033.8	1,237.9	1,849.2	1,700.5	1,886.5
Varios	501.2	126.8	167	211.3	243.1	256.2
<b>Total</b>	<b>2,854.6</b>	<b>4,852.5</b>	<b>7,127.7</b>	<b>9,424.3</b>	<b>8,912.7</b>	<b>9,684.4</b>

p = preliminar.

Fuente: Elaboración propia con cifras del BCH.

En el Cuadro 16 se presentan los principales rubros que conforman las importaciones del país. En todos ellos se observa un aumento importante entre 2000 y 2015, así como por lo que corresponde a 2016 y 2017. Estos rubros representaron 90% de las importaciones totales en 2015, con tendencia a incrementarse en años futuros. Entre los cinco primeros



destacan las importaciones de máquinas, aparatos y materiales electrónicos, y los productos de la industria alimenticia, estos últimos masificados con la apertura que brinda el CAFTA-RD a partir de 2006, ya que las importaciones pasaron de representar 263.1 millones de dólares en 2000 a 693.8 en 2010, un aumento de 163.7%, y de 274% (2000-2015). Esta dependencia de los productos alimenticios importados será mayor no solo por la desgravación arancelaria del tratado para productos sensibles, sino por un mayor número de tratados comerciales bilaterales, en la mayoría de los cuales el déficit comercial es la constante más notoria.

**Cuadro 16. Principales importaciones CIF, según secciones del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) (millones de dólares)**

	2000	2005	2010	2015r	2016p	2017p
Máquinas, aparatos y materiales eléctricos	465.6	838.3	1,147.5	1,938.6	1,510.9	1,687.7
Productos minerales	394.0	935.3	1,517.4	1,406.2	1,211.8	1,465.3
Productos de industrias químicas y conexas	390.2	654.0	1,031.3	1,286.4	1,331.8	1,408.5
Material de transporte	299.1	298.5	411.6	531.8	603.1	607.8
Productos de la industria alimenticia	263.1	432.5	693.8	984	1,009.6	1,076.0
Materiales plásticos artificiales y manufacturas	165.7	299.2	433.6	578.3	581.4	631.3
Metales comunes y sus manufacturas	201.6	359.8	424.3	772.9	634.3	730.1
Productos del reino vegetal	145.0	208.5	298.4	406.4	435.8	428.0
Materiales para fabricación de papel y artículos de papel	142.5	259.4	364.2	384.9	379.2	407.7
Animales vivos y productos del reino animal	94.1	91.5	111.6	164.4	162.1	168.1
Materiales textiles y sus manufacturas	80.9	153.8	200.1	307.2	346.2	335.4
Mercancías y productos diversos	56.6	91.0	130.1	214.8	230.4	239.9
Resto	156.2	230.7	363.8	448.4	476.1	498.6
<b>Total</b>	<b>2,854.6</b>	<b>4,852.5</b>	<b>7,127.7</b>	<b>9,424.3</b>	<b>8,912.7</b>	<b>9,684.4</b>

r = revisado.

p = preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCH.

En 2000, de las exportaciones totales del país, 45.8% se concentró en Norteamérica (Estados Unidos y Canadá), donde la participación estadounidense fue mayoritaria (45.4%). En 2015, el comercio con Estados Unidos equivalió a 93.2% de las exportaciones enviadas a dicha región (Cuadro 17). Este gran potencial demanda políticas agresivas de comercio e inversión. En los últimos años, sin embargo, han crecido las inversiones de empresas en la economía hondureña, concretamente en las industrias extractivas y la producción agroalimentaria.

Honduras mantiene un comercio importante con el resto de los países centroamericanos, sobre la base de la política de interdependencia comercial generada por el MCC y la integración centroamericana. Es decir, exporta productos al resto de los países de la región, pero también importa de ellos. En 2000, de las exportaciones totales, Centroamérica representó 19.8% y en 2015, 23%. Al comercio con El Salvador y Guatemala (países del Triángulo Norte), le correspondió 15% del total. Recientemente, estos países han conformado la Unión Aduanera del Triángulo Norte.<sup>18</sup> Esto significa que los productos entrarán libres a los respectivos puertos, siendo evidente la mejor posición de Guatemala en la colocación y comercio de productos agropecuarios. Asimismo, se han integrado, junto con México, para la formulación y ejecución de una estrategia de desarrollo de largo plazo, con asesoría técnica de la CEPAL, encaminada a enfrentar los problemas de narcotráfico y migración.

En el caso de Europa, el segundo bloque regional en importancia para las exportaciones hondureñas, se alcanzaron los 300.8 millones de dólares en 2000, equivalentes a 22.6% del total. En 2015, las exportaciones llegaron a 944.6 millones de dólares, esto es, 23.8% del total. Aun cuando la participación es muy baja, muestra un crecimiento importante en 2017. Los principales mercados siguen siendo Alemania, Italia y Bélgica, seguidos por Francia, España y Reino Unido. Últimamente ha aumentado el comercio con Suecia y Rusia, pero sigue siendo marginal en comparación con el potencial que ofrecen estos países. En el marco del tratado de asociación con la Unión Europea (UE), Honduras ha enfrentado problemas para el ingreso y aumento de las exportaciones de los rubros seleccionados; es el caso de la madera, el aceite de palma y el camarón. Esto se relaciona con la certificación de los productos, la

---

18. Valga aclarar que El Salvador aún no ratifica el convenio.

protección ambiental y el no uso de trabajo infantil. Por último, los países de Europa del Este, un mercado potencial para las exportaciones hondureñas, presentan un bajo nivel de comercio.

**Cuadro 17. Distribución regional de las exportaciones FOB  
(millones de dólares)**

Regiones/países	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Norteamérica	609.3	828.8	1091	1,475.9	1,490.4	1,613.6
Estados Unidos	604.2	784.5	1028.9	1,376.1	1,467.2	1,571.4
Canadá	5.1	44.3	62.1	99.8	23.2	42.2
Centroamérica	264.5	401.4	638.2	913.1	895.6	885.7
El Salvador	119.9	170.5	226.7	363.0	334.9	330.3
Guatemala	83.5	131.3	201.1	236.4	236.2	236.7
Nicaragua	30.8	73.1	123.1	217.4	219.2	217.8
Costa Rica	30.3	26.5	87.3	96.2	105.4	101.0
Europa	300.8	443.1	643.4	944.6	999.4	1,543.2
Alemania	74.9	118.7	202.4	339.4	328.8	405.6
Holanda	23.5	48.1	47.2	159.9	251.2	326.3
Bélgica	78.1	113.1	130.9	116.7	98.0	350.2
Reino Unido	38.8	30.5	53.6	75.4	80.0	100.8
Italia	20.5	28.2	51.3	67.7	60.4	88.2
España	16.7	46.3	54.9	41.8	39.9	90.7
Francia	12.9	14.9	45.4	62.4	53.0	57.9
Resto de Europa	35.4	43.4	57.7	81.3	88.0	123.6
Latinoamérica	69.5	136.5	236	445.5	343.5	310.5
México	4.0	53.9	93.7	93.4	112.5	72.7
Brasil	0.2	7.0		7.9	7.9	6.0
Colombia	1.6	75.5		11.2	16.7	11.2
Chile				10.8	2.2	1.5
Ecuador				23.0	16.1	22.0
Panamá				76.7	38.7	44.8
R. Dominicana	1.5		31.9			
Trinidad y Tobago	12.8					
Venezuela	0.6			58.5	13.6	0.5
Otros	48.8		110.4	164.1	135.8	151.7
Resto del mundo	85.9	82.5 (6)	210	179.9	158.	211.3
China			62.1	20.8	12.1	17.2
Corea del Sur		30.6	71.7	39.5	44.7	26.8
India		20.1	1.5	15.0	13.0	12.0
Japón	42.4	18.5	25.1	23.4	12.2	18.7
Taiwán		3.9	24.5	23.8	27.4	57.1
Otros	43.5	9.4	25.1	57.2	48.0	76.5
<b>Total</b>	<b>1,330</b>	<b>1,892.3</b>	<b>2,818.8</b>	<b>3,959.1</b>	<b>3,887.3</b>	<b>4,564.2</b>

r = revisado.

p = preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCH.

Las exportaciones destinadas al mercado latinoamericano (incluyendo Trinidad y Tobago y República Dominicana) sumaron 65.5 millones de lempiras en 2000, lo que equivale a 4.9% de las exportaciones totales. En 2015, alcanzaron 445.5 millones de dólares, o 11.2% de las exportaciones totales. Las mayores cifras se concentran en países como México, Colombia, Ecuador y Panamá. Pero, pese a los tratados bilaterales suscritos, Honduras no ha podido incrementar en forma sostenida el volumen de comercio con los países latinoamericanos.

Las exportaciones a países asiáticos reflejan todavía una baja participación dentro del monto total exportado, al representar 7.4% en 2017, frente a 6.4% en 2000. El bajo monto de los ingresos captados por las ventas a países como China, Corea del Sur, India, Japón y Taiwán, de aproximadamente 122.5 millones de dólares en 2015 (3% de las exportaciones totales, y con tendencia a la baja), demuestra la ausencia de una política de promoción de las exportaciones y de posicionamiento de Honduras en estos mercados, con un alto potencial de demanda de productos agroindustriales y forestales. Honduras tiene en Corea y Taiwán a dos de sus principales socios comerciales, pero todavía no se registra una cuantiosa inversión de estos países en la producción, siembra e industrialización de los productos del agro hondureño.

### Inversión y barreras a la competitividad, e innovación

Al igual que el resto de los países de la región, Honduras ha condicionado su desarrollo a los flujos de inversión extranjera directa (IED), creando las condiciones y los incentivos necesarios para la generación de divisas y empleos. No obstante, las crisis políticas internas, la falta de servicios adecuados (por ejemplo, agua potable), las crisis financieras y la caída del comercio han afectado dichos flujos. En 2000, la IED alcanzó los 381.7 millones de dólares y aumentó a 797.4 millones de dólares en 2010 y 1,203.5 millones de dólares en 2015. Entre 2000 y 2015, el incremento fue de 215.2%, con una tendencia a la baja en 2016-2018 (Cuadro 18).

Este aumento es bajo si se compara con otros países de la región, como Guatemala, Costa Rica y Panamá, aunque el gobierno haya creado un marco jurídico-institucional de apoyo a la promoción y captación de más IED. Sobresalen a este respecto las reinversiones de utilidades que, después de representar 20.4% de la IED, alcanzaron 50.2% en 2010 y 69.6% en 2015, esto es, unos 837.5 millones de dólares. El argumento

de las autoridades es que la reinversión de utilidades demuestra la confianza que los empresarios tienen en el país, aunque es claro que Honduras demanda mayores flujos de IED, ya que la contribución al PIB es baja: en 2000 representó 5.3% de PIB, y en 2015, 4.8%, con tendencia a disminuir en los siguientes años (Cuadro 18).

**Cuadro 18. Flujos de inversión extranjera directa (IED) en Honduras (millones de dólares)**

	IED	Reinversión de utilidades	%	IED/PIB
2000	381.7	78e	20.4	5.2
2005	599.5	301.3	50.2	6.1
2010	797.4	439.7	55.1	6.1
2015	1,203.5	837.5	69.6	5.7
2016	1,139.4	980.6	86.1	5.3
2017	1,185.7	895.3	75.5	5.1p
2018	830.9e	622.0	74.9	--

Cifras al tercer trimestre.

e = estimado.

p = preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCH.

De acuerdo con los informes sobre flujos de IED elaborados por el BCH,<sup>19</sup> el perfil del destino de estos montos ha venido cambiando. En 2000, 59.4% de la IED se orientó al sector manufacturero, con gran influencia de las empresas maquiladoras. Le siguió el renglón de comercio, restaurantes y hoteles (12.7%), cuyas actividades lideraron en 2005 con 41.6%, seguida por transporte, almacenamiento y comunicaciones (24.3%). En 2010, la industria manufacturera (incluida la maquila) captó 46.1% de la IED, mientras que a transporte, almacenamiento y comunicaciones le correspondió un 33.4%. En 2015, la industria manufacturera captó 32.5% y los servicios financieros, 31.9%. En lo que respecta al sector agropecuario, los flujos alcanzaron los 53.1 millones de

19. BCH, "Informes de flujos de inversión extranjera directa en Honduras", varios años. Tegucigalpa.

dólares en 2005, disminuyendo a 27.7 millones de dólares en 2015. Las actividades de minas y canteras tuvieron un fuerte impulso después de 2010, hasta llegar a 37.4 millones de dólares en 2015, aunque muy por debajo de las expectativas a partir de los incentivos que se otorgaron.

Esta baja IED contrasta con los altos costos para el país y su población. En este sentido, sobresalen la destrucción de los recursos naturales, la captura de fuentes de agua, los problemas de salud en la población, los bajos salarios y los crecientes conflictos sociales. Otros países de la región, como Costa Rica y El Salvador, han prohibido la minería a cielo abierto, pero Honduras se resiste incluso a aprobar un mecanismo de consulta entre los pobladores sobre la pertinencia de instalar una empresa de este tipo en sus territorios y comunidades. Un sector deprimido es el de la construcción, con flujos incluso negativos en 2005 y de apenas 1.8 millones de dólares en 2015.

Además de esta pérdida de dinamismo de los sectores básicos en empleos, alimentos y divisas, se advierte el estancamiento del país en el marco de la competitividad global. En 2017, Honduras se situaba en la posición 96 de 137 y en la 14 de 20 por lo que corresponde a los países latinoamericanos. A nivel global, la situación empeoró en 2018, año en que se ubicó en la posición 101 de 140. Honduras fue el tercero de cinco países de la región centroamericana, después de Costa Rica y Guatemala, pero su posición habitual es la cuarta, detrás de El Salvador o, en algún momento, de Nicaragua. En 2017 solo lo superó El Salvador.<sup>20</sup> Honduras no ha podido concretar aún estrategias de promoción y desarrollo de la competitividad en forma planificada y sistémica.

Este índice de competitividad señala que el país ha mejorado dentro de los pilares básicos en lo referente al entorno macroeconómico y el desarrollo del sector financiero. No así en lo que respecta a los pilares de eficiencia, innovación y sofisticación de negocios, que constituyen un reto actual y futuro para los principales actores económicos y productivos, así como para las instituciones de gobierno. El pilar de eficiencia incluye lo relacionado con educación superior, mercado de bienes, mercado laboral, preparación tecnológica y tamaño del mercado interno, mientras que el pilar de innovación comprende la sofisticación de negocios.

---

20. Foro Económico Mundial (2017). Reporte de competitividad global, <http://www3.weforum.org/docs/>

En ambos pilares, Honduras se encuentra en las posiciones más bajas entre los países latinoamericanos.

A lo anterior habría que agregar la evolución del índice de complejidad económica (ECI) y la posición de Honduras, por debajo de la mayor parte de los países, y en el caso de Centroamérica, solo superando a Nicaragua. La productividad total de los factores también es baja, lo que demuestra la falta de innovación para combinar de mejor manera el trabajo y el capital para aumentar el PIB (Cuadro 19).

**Cuadro 19. Indicadores de competitividad, innovación y desarrollo**

	2000	2005	2010	2015	2017
Índice de complejidad económica	-0.618441	-0.676137	-0.687012	-0.844833	-0.744556
Posición de Honduras	90/120	86/212	74/121	87/125	87/215
Productividad total de los factores	1.9 (2000-2004)	-0.9 (2005-2009)	0.8 (2010-2014)	n.d.	n.d.
Gasto en investigación y desarrollo agropecuario (PIB agropecuario)	n.d.	0.22 (2006)	0.21(2009)	0.17(2012)	n.d.

Fuentes: OEC (2014). "Complejidad económica. *Rankings* por países. Varios años"; Álvarez, F. (2014), BCH; Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

Honduras tiene el gasto en investigación y desarrollo/PIB más bajo de América Latina (0.01%), por debajo de los demás países centroamericanos, lo que explica su rezago en temas de innovación y competitividad, pero sobre todo en educación. Valga saber que el promedio latinoamericano es de 0.83%, lo que significa que el país en cuestión está lejos de, por ejemplo, Costa Rica (0.46%), Bolivia (0.16%) y Venezuela (0.12%).<sup>21</sup> El aumento del gasto en investigación y desarrollo agropecuario es uno de los temas pendientes de la agenda pública. Dicho gasto, en relación con el PIB, pasó de 0.22% en 2006 a 0.21% en 2009 y a 0.17% en 2012, con tendencia a la baja. El Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) refiere: "En Honduras, las entidades de investigación agropecuaria emplean un número muy limitado de investigadores que, en su mayoría, solo cuentan con un título

21. <https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>.

de pregrado. Pocos investigadores poseen un PhD y la mayoría de ellos están próximos a jubilarse (...). Reforzar la capacidad del grupo actual de jóvenes investigadores agropecuarios debería ser una prioridad de política institucional”.<sup>22</sup>

Antes del golpe de Estado de 2009 se puso en marcha la Estrategia Nacional de Competitividad (2008-2012), coordinada por el Comisionado Presidencial para la Competitividad y apoyada técnicamente por la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE), la cual se discontinuó, ya que no se integraba a las políticas de gobierno en apoyo al desarrollo de rubros de consumo básico, además de ser muy ambiciosa, al pretender que se atacaran las deficiencias en todos los pilares de la competitividad. Junto con la Visión de País (2010-2038) y el Plan de Nación (2010-2022) se aprobó la Estrategia Nacional de Competitividad (para el crecimiento económico y bienestar social), que pretendía acelerar el crecimiento con equidad, avanzando sostenidamente en los pilares de eficiencia e innovación. El Programa 2020 (consignado en el decreto PCM-015 del 20 abril de 2016) buscaba llenar este vacío, facilitando las condiciones institucionales para la promoción y atracción de inversiones en sectores dinámicos, como la agroindustria, la manufactura intermedia, el turismo y las comunicaciones, entre otros. Sin embargo, resultó muy ambicioso al pretender generar 600,000 empleos y atraer 13,000 millones de IED en cinco años, compitiendo con otras actividades a cargo de organizaciones e instituciones paralelas, como el Consejo Nacional de Inversiones (CNI) y el programa ProHonduras.

## Matriz energética y antidesarrollo

Honduras ha venido haciendo un esfuerzo considerable para cambiar su matriz energética a favor de las fuentes renovables, dado el alto potencial de recursos existentes. En 2000, 63% de la matriz energética correspondía a energía térmica, a base de *bunker*, diésel y carbón. En 2010, esta disminuyó a 52.1% y en 2015 representó 41.7%. Tal como se aprecia en el Cuadro 20, lo anterior significa que 58.3% de la energía

---

22. Véase “Indicadores de ciencia y tecnología agropecuaria (2015)”, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Tegucigalpa.



generada proviene de fuentes renovables (hidroeléctrica, biomasa, eólica, solar y geotérmica).

**Cuadro 20. Cambios de la matriz energética**

Tipo de energía generada	2000	2005	2010	2015	2017
Térmica	63%	60%	52.1%	51.1%	41.7%
Hidráulica	32%	15%	45.8%	48.9% <sup>a</sup>	26.5%
Biomasa	5%	25%	2.1%		13.0%
Otras (eólica, solar y geotérmica)					18.8%
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la ENEE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la revista *REVE*.

Entre los factores que han contribuido a facilitar el cambio de la matriz energética de la economía hondureña destacan, desde 1994, la creación de la Ley Marco del Subsector Eléctrico y su reglamento (acuerdo ejecutivo 934-97), que organiza el sector eléctrico, aunque con el monopolio de la ENEE; la Ley de Incentivos con Fuentes Renovables (decreto 85-98 de abril de 1998), y sus reformas (decretos 267-98 de diciembre de 1998 y 45-2000 de mayo de 2000); la Ley de Promoción para la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables (decreto 70-2007), que fortalece y amplía los incentivos básicos para la promoción de proyectos de inversión con recursos renovables, y sus reformas (decretos 138-2013 y 295-2013); la Ley para la Producción y Consumo de Biocombustibles (14-2007) y su reglamento (decreto 279-2010), y la Ley Especial Reguladora de Proyectos Públicos de Energía Renovable.

La Ley General de la Industria Eléctrica (decreto 404-2013) sentó las bases para la liberalización del mercado de energía, autorizando la partición del monopolio ejercido por la ENEE en tres rubros –generación, transmisión y distribución–, con la participación de la empresa privada. También se creó la Comisión Reguladora de Energía Eléctrica (CREE) como un ente independiente con amplias funciones para definir metodologías y fijar las tarifas de energía cada tres meses, además de fiscalizar las operaciones de las empresas proveedoras, aplicar sanciones a aquellas que incumplan las normas establecidas, emitir los reglamentos

para el funcionamiento y aplicación de la ley, junto con el otorgamiento de licencias para operadores y la revisión de planes de expansión de la red de transmisión, entre otras atribuciones.

Entre los incentivos destacan: a) exoneración del pago de impuesto sobre venta de materiales, equipos, repuestos, partes y cualesquiera bienes o servicios, incluyendo un crédito fiscal para aquellos proyectos que hayan pagado este impuesto –el incentivo seguiría estando vigente hasta que termine el contrato o caduque la licencia de operación–; b) exoneración del pago de todos los impuestos, tasas, contribuciones, aranceles y derechos de importación para materiales y equipos, incluyendo un crédito fiscal para los desarrolladores de proyectos de energía que hayan pagado los derechos; c) exoneración del pago del impuesto sobre la renta, aportación solidaria temporal, impuesto del activo neto, impuesto de ganancia de capital y todos aquellos impuestos conexos a la renta por diez años, una vez iniciada la operación comercial, y d) exoneración del pago por retenciones sobre los servicios honorarios contratados con personas naturales jurídicas extranjeras, necesarios para la construcción y ejecución de los proyectos.

Un tema controversial ha sido el pago de la ENEE a los desarrolladores de proyectos de energía, equivalente a la suma del precio base más las variaciones de la inflación, más el incentivo del 10% sobre el propio precio base multiplicado por la energía entregada a esta instancia. Para determinar el precio base se considera el costo marginal de corto plazo vigente al momento de la firma del contrato de suministro y por 15 años. En el caso de la energía fotovoltaica, se agrega un incentivo adicional por los primeros dos años para aquellas empresas que generen 300 MW, las cuales recibirán 0.03 centavos de dólar/kilovatio arriba del costo marginal de corto plazo más 10% de incentivos. Prácticamente no hay ningún riesgo para el desarrollador, ya que el retorno de la inversión está garantizado.

Otro tema digno de resaltarse es que los proyectos que se acojan a la Ley de Promoción a la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables, y que se encuentren en zonas de amortiguamiento, parques nacionales, reservas nacionales, áreas protegidas y cuencas de aprovechamiento de agua, podrán solicitar una licencia ambiental para poder operar a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA). En otras palabras, el negocio de la energía tiene prioridad sobre el desarrollo y la reproducción de la vida humana.

En el caso de la concesión de aguas y otros recursos naturales, la duración se determina por el tiempo de la ejecución del proyecto de energía. Para ello, la SERNA emitirá los convenios de concesión y el desarrollador estará obligado a pagar un canon de 10 centavos de dólar por cada kilovatio instalado durante los primeros 15 años y de 20 centavos después del año 16. El pago se hará a favor de la municipalidad donde están las instalaciones, y, si el proyecto abarca varios municipios, el canon debe compartirse.

En los proyectos de energía con fuentes renovables, la responsabilidad social empresarial tiene un alcance limitado, ya que las compañías podrán participar del desarrollo socioeconómico y productivo de las comunidades con un monto equivalente al pago del impuesto sobre industria, comercio y servicios y/o ventas. Esto se considera un aporte marginal, en tanto muchos de los efectos directos de los proyectos no se compensan, como ocurre con el desplazamiento de la población y las comunidades rurales.

El fortalecimiento de la capacidad de oferta de energía del país (Cuadro 21), donde la ENEE actúa como comprador obligatorio, ha mejorado la cobertura de energía eléctrica. En 2000, después de *Mitch* y la crisis de energía que enfrentó el gobierno de Carlos Roberto Reina (2004-2007), la cobertura era de 43.13%. En 2010, principalmente con la citada ley, la cobertura llegó a 63.86%; en 2015, a 73.96%, y en 2017, a más de 77%.<sup>23</sup> En términos de viviendas, representó 44.8% (688,899 viviendas) y, en cuanto a los clientes residenciales, el aumento fue de 148.4% (982,821 nuevos clientes). Este incremento en la cobertura se observa más en las zonas urbanas, donde se advierte también un déficit considerable. En 2017, el índice de cobertura fue de 66.96%, comparado con 85.06% en las zonas urbanas.

Un dato destacable es la menor participación del sector industrial en las compras de energía eléctrica. En 2000, las ventas físicas (Gwh) a este sector representaron 29.7% de las ventas totales de energía, contra 24.9% en 2010, 28.2% en 2015 y 22.4% en 2017. Ello contrasta con el sector comercial, cuya participación pasó de 20.7% en 2000 a 25.5% en 2015 y 27.2% en 2017. Ambos se situaron muy por debajo del sector

---

23. ENEE (2018). "Cobertura de los servicios de energía eléctrica de Honduras, 2017". Tegucigalpa, p. 18.

residencial, cuya participación se incrementó de 40.4% en 2000 a 42.6% en 2010, y si bien hubo una baja relativa en 2015 (38.9%), en 2017 volvió a aumentar a 40.0% (CEPAL, 2018).<sup>24</sup>

**Cuadro 21. Capacidad instalada de energía, 2000-2017**  
**Megavatios (MW)**

	Hidráulica	MDMV*	T. gas**	Biomasa	Eólica	Fotovoltaica		Total
2000	435.2	381	102.5	1.5				920.20
2005	477.4	915.4	72.5	59.8				1,525.10
2010	524.7	916.0	72.5	91.4				1,608.59
2015	635.2	822.6	33.0	172.2	152	388		2,202.99
2016	670.4	941.9	33.0	209.7	175	409		2,438.91
2017	675.8	941.9	33.0	209.7	225	450.8	35	2,571.21

\*MDMV = motor diésel de mediana velocidad.

\*\*T. gas= turbina de gas.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la ENEE.

Este cambio progresivo de la matriz energética a favor de las energías limpias no se ha reflejado en una disminución sustancial de la factura petrolera del país. Las importaciones de hidrocarburos pasaron de 283.6 millones de dólares en 2000 a 1,485.5 millones de dólares en 2010, un aumento de 287.2% y de 250% en relación con 2015.<sup>25</sup> El problema de Honduras, y de la ENEE en particular, es que sigue atada a contratos de generación de energía térmica, muchos de ellos suscritos antes de la política de Estado de incentivos a favor de la energía con fuentes renovables. La variabilidad en las lluvias, sobre todo durante los tiempos de dura sequía, demandan suplir la energía con fuentes no renovables, y el gobierno tiene que recurrir a los generadores privados. Es evidente la inestabilidad del precio del petróleo y sus derivados, que afecta la demanda interna, pero el interés de los gobiernos posteriores al golpe de Estado por captar ingresos vía consumo de derivados del petróleo

24. CEPAL (2018). *Estadísticas del subsector eléctrico de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), 2017*. México, p. 82.

25. BCH. "Honduras en cifras, varios años".

(principalmente gasolina y diésel) contribuye a mantener la rigidez de las importaciones. Hay que hacer notar que de esta manera se financia la seguridad y, concretamente, las actividades de la policía contra las maras, las pandillas y la violencia doméstica.

Entre los indicadores de la industria petrolera (CEPAL, 2017),<sup>26</sup> destacan tanto el aumento en la factura per cápita como el consumo per cápita de 2005 a 2017. La primera pasó de 113.6 a 157.7 dólares en esos años, en tanto que el segundo osciló de 2.14 a 2.17 barriles de derivados del petróleo.

Honduras debe poner mayor atención a sus políticas de control de las emisiones de CO<sub>2</sub>, ya que, si bien este no es un indicador tan significativo si se le compara con el de otros países, las emisiones se han mantenido durante un período mayor de diez años.

En suma, el cambio en la matriz energética a favor del uso de fuentes renovables ha tenido un alto costo económico y financiero para el Estado, pero también para la sociedad en su conjunto. Ello se explica por la gran concentración de recursos en pocas manos, la destrucción del bosque y la pérdida de vidas humanas por la represión generalizada contra las comunidades y organizaciones campesinas y de pueblos ancestrales. Igualmente, el consumo de energía térmica a base de petróleo ha tenido un impacto en los ingresos del Estado (pago de contratos) y de las familias, atribuible al aumento de los hidrocarburos y sus tarifas.

### Patrón de crecimiento productivo y repercusiones ambientales

Honduras es uno de los países más vulnerables al cambio climático, no solo por la creciente pérdida anual de recursos boscosos y biodiversidad, lo que afecta los cultivos y la disponibilidad de agua dulce, sino por la falta de almacenamiento y uso racional de estos recursos. Por lo regular, la temporada de lluvias abarca los meses de septiembre a diciembre, mientras que la de secas va de enero a agosto. En la primera se pierde cerca de 95% del agua que llega al mar; en la segunda, el impacto más fuerte es la destrucción del bosque por incendios forestales, sequedad de los suelos y pérdidas de cultivos, principalmente de productos básicos. A

---

26. CEPAL (2018). *Centroamérica y República Dominicana: estadísticas de hidrocarburos, 2017*. México, p. 55.

ello se agregan las prácticas agrícolas en suelos de pendientes altas para la siembra de granos básicos; el uso de agroquímicos contaminantes; la ganadería extensiva y de baja productividad, y la ejecución de proyectos hidroeléctricos y mineros cuyo soporte fundamental es la captura de las fuentes de agua y la destrucción del bosque.

Según la CEPAL, “en las últimas décadas la temperatura promedio anual en Honduras se ha incrementado mientras la precipitación ha tendido a reducirse. Los pronósticos climáticos indican que tales tendencias se mantendrán e incluso se acentuarán en los próximos años (...). La producción agropecuaria hondureña, al ser altamente dependiente del clima, se vería fuertemente afectada. En términos de vulnerabilidad, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) coloca a Honduras entre los 10 países más dañados por fenómenos naturales extremos durante el período 1990-2008 (...). Las ganancias agrícolas en Honduras son sensibles al clima: un incremento en 1°C de la temperatura media implicaría una reducción de alrededor de 2.14 dólares mensuales en las ganancias agrícolas. Así, cuando la temperatura se eleve en 2°C, las ganancias agrícolas mensuales promedio se reducirían en alrededor del 9%, lo que representa para los hogares rurales hondureños cerca de 3% de su ingreso mensual total. Este impacto es mucho mayor para los primeros dos deciles de los hogares rurales (57% de su ingreso); en cambio, es considerablemente menor para el 20% de los hogares rurales con mayores ingresos (cerca de 1% de su ingreso total)”.<sup>27</sup>

Un efecto sostenible del cambio climático es el creciente número de municipios localizados en el Corredor Seco, donde las familias experimentan las duras consecuencias de la sequía. Se estima que en 2018 hubo 145 municipios, con más de 220,000 familias especialmente dedicadas a producir alimentos, que enfrentaron esta situación. Para 2014, la sequía había afectado a cerca de un millón de personas, esto es, 186,311 familias en 165 municipios. De ahí que estas crisis sean recurrentes cada año y afecten mayormente a los pequeños productores de alimentos en situación de pobreza.<sup>28</sup>

---

27. CEPAL (2011). *Honduras: Efectos del cambio climático sobre la agricultura*. México, pp. 1 y 2.

28. UE-GIZ-programa Adaptación al Cambio Climático en el Sector Forestal (CLIFOR), “Estrategia de adaptación al cambio climático para el sector agroalimentario de Honduras (2014-2024)”. Tegucigalpa, diciembre de 2014, p. 51.

La cooperación internacional está apoyando con transferencia tecnológica, capacitación y desarrollo de sistemas agroforestales multiestratos, a fin de fortalecer la resiliencia a la variabilidad climática y mejorar la seguridad alimentaria, además de impulsar programas de compensación social de entrega de ayuda alimentaria. No obstante, el gobierno no ha podido integrar en una sola estrategia de desarrollo de largo alcance las iniciativas que se promueven desde el exterior para combatir la inseguridad alimentaria y el hambre en el Corredor Seco.

Estos problemas se han agravado por el patrón productivo que adoptó el país, sustentado en actividades extractivas y producción de bienes primarios con poco valor agregado, prácticas degradantes del suelo y destrucción de los recursos forestales. De las 11,249,200 hectáreas que tiene el país, 47.99% corresponde a bosque y 30.19%, a cultivos agropecuarios. El área mayoritaria es la cubierta de pastos/cultivos básicos, que representa 28.06% de la tierra dedicada a las actividades agropecuarias.

Aunque las áreas destinadas a la palma africana y el camarón, dos rubros no tradicionales de exportación generadores de divisas, son irrelevantes frente a las áreas cubiertas de pastos y bosques, sí lo son en términos de impactos negativos en la conservación y el uso de estos recursos.<sup>29</sup> En cuanto a la palma africana, se estima que las áreas de siembra y producción han aumentado, incluso copando parte del parque nacional Jeanette Kawas. Otro rubro importante es el café, cuya superficie representa 2.16% del total, donde todavía hay evidencia de uso de insumos contaminantes y prácticas degradantes del suelo.

---

29. Las 2,000 hectáreas que existían para la cría artificial del camarón en 1985 se convirtieron en 24,378 hectáreas en 2011 en la zona hondureña del Golfo de Fonseca. Esto supone que el área ocupada por esta actividad se ha multiplicado por 20 en los últimos 25 años; es decir, ha crecido a un ritmo estimado de casi 1,600 hectáreas nuevas de producción por año, según datos obtenidos por un estudio multitemporal que llevó a cabo el LaboraTe (Grupo de Investigación GI-1934-TB de la Universidad de Santiago de Compostela). De este estudio también se concluye que el crecimiento de las lagunas de camarón ha ido en paralelo a la destrucción de la superficie ocupada por el ecosistema manglar. De las 107,167 hectáreas existentes en 1985, solo se conservaron 78,509 en 2011. El mangle ocupaba aproximadamente 69,711 hectáreas dentro y fuera de las áreas protegidas (Promangle, 2000). Según el mapa forestal de 2014, se estima que en la actualidad tiene un área de 33,205 hectáreas, lo que representa una pérdida del 52.36% en 16 años. Véase United Explanations (2016). *El manglar en el Golfo de Fonseca: Amenazas para un ecosistema clave en la soberanía alimentaria de la zona*. Barcelona, p. 3.

Cuadro 22. Cobertura de la tierra por uso del suelo

Uso del suelo	Km <sup>2</sup>	Hectáreas	%
Bosques	53,981.3	5,398,137.3	47.9
Agroforestal (cafetales)	2,434.1	243,405.5	2.16
Agropecuario	33,964.1	3,396,412.4	30.19
Agricultura tecnificada	1,009.9	100,985.3	0.90
Pastos/cultivos	31,560.3	3,156,028.8	28.06
Palma africana	1,214.5	121,447.1	1.08
Camarón/salineras	179.5	17,951.1	0.16
Otros usos	20,392.5	2,039,248.7	18.13
Cuerpos de agua	1,720	171,996.1	1.53
<b>Total</b>	<b>112,492</b>	<b>11,249,200</b>	<b>100</b>

Fuente: Cooperación Alemana/GIZ (2014). "Mapeo de cobertura forestal", *Nota Técnica 8*. El Salvador, p. 18.

En el caso de las actividades mineras, además de su baja contribución al PIB y a la generación de empleos, destacan los impactos negativos en los ecosistemas forestales, las fuentes de agua, la salud y la vida humana. En el foro celebrado en Santa Rosa de Copán en junio de 2006 se registraron 372 concesiones mineras autorizadas, 315 de exploración y 57 de explotación, en más de 88% de los 18 departamentos y en aproximadamente 35,000 kilómetros cuadrados, es decir, en 31% del territorio nacional.<sup>30</sup> Ello llevó al presidente Zelaya Rosales (2006-2009) a prohibir dicha minería. Sin embargo, después del golpe de Estado se aprobó una nueva legislación minera que dio lugar, según cifras preliminares, a 299 concesiones mineras, de las cuales 42% eran para explotación y el resto (58%) para exploración. De ese total de concesiones, 29% se otorgaron para minería metálica. Las restantes (71%) correspondieron a la minería no metálica.<sup>31</sup> La proliferación de solicitudes de contratos para minería no metálica destinada a obtener arena, grava, material selecto, materia prima para el cemento, arcilla, carbón y piedras preciosas

30. "Informe para la Comisión de la Verdad (contexto económico 1980-2005 y sectores estratégicos 2005-2010)", enero de 2010. Tegucigalpa, p. 51

31. Álvarez Montalbán, Jorge (2019). *Reducción de los impactos económicos, sociales y ambientales debido a la extracción minera en el municipio de Cedros, Francisco Morazán*. Tegucigalpa. UNAH-DEL, p. 39



afecta no solo a los recursos forestales y las aguas, sino especialmente a las comunidades, debido a la contaminación ambiental.

Por otra parte, Honduras le apuesta al turismo de playa como fuente de ingresos para el fisco, pero capta menos divisas que El Salvador y Costa Rica, sus vecinos. En 2015, la captación en Honduras ascendió a 322 dólares por turista, mientras que a los otros países les correspondieron 576 y 1,250 dólares, respectivamente.<sup>32</sup> Es urgente una mayor transparencia en lo que concierne a la autorización de licencias ambientales y la aprobación de proyectos turísticos. La nueva Ley de Fomento al Turismo (decreto 68-2017 de abril de 2017) permite inversiones turísticas en áreas protegidas desde la visión de la política de desarrollo forestal, tales como reservas biológicas, parques nacionales, refugios de vida silvestre y reservas naturales. Ello posibilita el uso de estos recursos naturales y su comercialización, con impactos directos en las comunidades, regularmente con escasa o nula participación en la gestión y desarrollo de los proyectos, además de que suelen desplazarse y excluirse de su hábitat natural. Un problema claro es la falta de acceso al disfrute de los recursos por parte de la población de menores recursos, ya que se permite una modalidad de exclusividad en su uso.

## **Políticas de apoyo a la diversificación y transformación de la matriz productiva**

Con las políticas de ajuste económico y cambio estructural implantadas a inicios de la década de los noventa, Honduras creó las condiciones para una matriz productiva más diversificada a favor de bienes primarios de exportación. Estas condiciones incluían cambios en el patrón de tenencia de la tierra (derechos de propiedad y protección de inversiones), baja de aranceles, privatización de los servicios de apoyo a cargo del Estado, desmantelamiento de los precios de garantía como sostén de la producción y comercialización de granos básicos, comercialización de madera por parte de privados y nuevo marco institucional para el sector agropecuario, liderado por la SAG.

---

<sup>32</sup>. “Informe del sector turismo”, junio de 2017. Tegucigalpa. Davivienda.

A partir de entonces, el cambio en las políticas de apoyo a la diversificación y transformación productiva se relaciona con la nueva legislación, junto con las estrategias y planes de desarrollo que se instrumentaron. Este marco jurídico-institucional fortalece el modelo de desarrollo sustentado en la producción de bienes primarios exportables con poco valor agregado, y se acompaña de la producción de bienes manufactureros generados mayormente por la industria maquiladora.<sup>33</sup>

Después de *Mitch*, para reforzar la institucionalidad se aprobaron dos leyes de impacto directo en la economía y la población: la Ley de Minería (decreto 292-98) y la Ley Especial de Inversiones Agrícolas y Generación de Empleo Rural (decreto 322-98).

Con la primera, se inició la concesión de los recursos naturales del país, mientras que con la segunda se puso fin al proceso de reforma agraria, al legalizar el latifundio con los certificados de inafectabilidad de tierras otorgados por la SAG para aquellos terratenientes o unidades empresariales que demostraran que con la ejecución de proyectos agrícolas se generaría un número importante de empleos. Después del golpe de Estado de 2009, se aprobó una nueva legislación minera, cuya estrategia fundamental es la explotación de los recursos mineros de los municipios sin la participación de las comunidades. La Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA) es, junto con la Ley de Minería y la Ley Especial de Inversiones Agrícolas y Generación de Empleo Rural, el principal obstáculo para acelerar un cambio de la matriz productiva con criterios de sustentabilidad ecológica y equidad social.

Entre 2000 y 2009, la industria maquiladora recibió un nuevo impulso con la creación de las zonas agrícolas de exportación (ZADE) y la ley para incentivar la promoción de la inversión en las zonas de inversión

---

33. Hay que reconocer que, con la aprobación de la Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés, Honduras venía apoyando este tipo de actividades desde 1976. De igual manera, como parte de la política de sostenimiento de la paridad cambiaria, en 1986 se aprobó el régimen de importación temporal (RIT) para que las empresas pudieran importar materias primas y maquinarias con sus recursos provenientes de las exportaciones. A ello se sumó la vigencia en 1987 de la Ley de Fomento de las Exportaciones de Productos no Tradicionales, para permitir que los exportadores pudieran tener acceso preferencial a las divisas generadas. En tanto, el BCH tenía el control del tipo de cambio conforme a un régimen de paridad fija. Se diseñó un mecanismo, denominado Certificado de Fomento de las Exportaciones (CEFEX), que utilizaba el portador para pagar importaciones y deudas (libres de impuestos), y también se pusieron en práctica los Certificados Transferibles de Opción a Divisas para la Exportación (CETRA).

y empleo (ZIC). El objetivo de ambas fue promover la exportación de bienes a terceros mercados con regímenes salariales diferenciados y pago de servicios públicos, aprovechando los incentivos a las importaciones de materias primas, equipos y pago de impuestos. Igualmente, se aprobó el CAFTA-RD, con el que los países centroamericanos, más la República Dominicana, podían exportar productos a Estados Unidos, otorgándose una protección arancelaria para aquellos bienes denominados sensibles (maíz blanco, maíz amarillo, arroz granza, arroz pilado, carne de cerdo, carne de pollo, leche en polvo, mantequilla y queso) por un período de entre 15 y 20 años. Supuestamente, Honduras habría modificado en ese tiempo su estructura productiva a favor de bienes no tradicionales de exportación, ya que, en cuanto a la mayor parte de los bienes sensibles (granos básicos principalmente), los productores eran ineficientes y no podrían competir con las importaciones de Estados Unidos, donde los productores son más eficientes y reciben subsidios del Estado.

Aunque desde finales de los años noventa se vienen creando las condiciones para apoyar la producción de energía con recursos renovables, la aprobación en 2007 de la Ley de Promoción para la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables concretiza una serie de incentivos fiscales y tributarios a favor de los desarrolladores de proyectos privados. Esta legislación se reformó después del golpe, con lo cual el Estado refuerza y amplía los incentivos creados, pero también blinda las inversiones que se realicen. La ENEE no puede honrar los contratos con los recursos que capte por el suministro de energía, pero el Estado está en la obligación de hacerlo. Honduras es uno de los pocos países donde los empresarios de proyectos de energía renovable no tienen riesgo de perder la inversión, ya que el Estado no solo crea las condiciones para ello (protección policial frente a protestas), sino que compra energía cara y paga por las compras de energía con préstamos (mayor endeudamiento).

A finales de esa década, se aprobó la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, con lo cual se facilitó el desarrollo y el mejoramiento de la organización de dichas empresas, junto con los incentivos económicos, financieros y jurídicos correspondientes, incluyendo el acceso al crédito en condiciones favorables, la creación e integración de las cadenas productivas y de valor, la elaboración de planes estratégicos y esquemas de innovación empresarial, y el fortalecimiento de las organizaciones de base. También se puso en práctica una tipología de empresas (microempresas de

subsistencia, microempresas de acumulación simple, microempresas de acumulación ampliada, pequeñas empresas y medianas empresas). Además, de acuerdo con el decreto 135-2008, se crearon la Subsecretaría de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y del Sector Social de la Economía, un Consejo Asesor y mesas de trabajo para poder coordinar y concretar las actividades de los cinco programas básicos: a) capacitación; b) servicios financieros, c) institucional y legal; d) cooperación internacional, y e) promoción de mercados y exportaciones.<sup>34</sup>

Estas intervenciones institucionales a favor de las MIPyMES enfrentan el problema de los aumentos recurrentes a los costos de los servicios públicos, sobre todo de energía eléctrica, inseguridad y obligatoriedad en la legalización de empresas como requisito para operar y pagar impuestos, lo cual ha obstaculizado su sostenimiento. El decreto 145-2018 es un paliativo, ya que los bajos salarios y los problemas de demanda no permiten a las MIPyMES mantenerse en el mercado y, así, generar empleos de calidad. Por otro lado, falta la puesta en ejecución de políticas públicas de apoyo a estas empresas para potenciar cambios en los patrones económicos y productivos. De ahí que sea difícil propiciar un mayor valor agregado como resultado de la integración de cadenas productivas, la capacitación sostenida de la mano de obra, los impulsos a la productividad, el mercadeo y la inserción en los mercados en forma selectiva, principalmente de aquellas empresas con potencial exportable.

Después del golpe de Estado, las intervenciones del gobierno se orientaron a crear mayores facilidades e incentivos para la inversión externa y nacional, con miras a la exportación de bienes primarios y la venta de servicios al gobierno (informática, hotelería, alimentos, promoción de productos, mantenimiento de equipos, transporte), el achicamiento de las funciones y competencias del Estado mediante la privatización de empresas y servicios públicos, y el desarrollo de iniciativas para compensar o hacerle frente a los crecientes problemas de desempleo, pobreza, inseguridad alimentaria y migración masiva.

---

34. En noviembre de 2018, mediante el decreto 145-2018, se aprobó la Ley de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, donde, además de ampliarse los incentivos tributarios y las exoneraciones, se habilita un fideicomiso por 13,000 millones de lempiras para destinar 40% de estos fondos a créditos a los micro y pequeños empresarios. Ello en respuesta a las caravanas de migrantes hondureños hacia Estados Unidos, quienes enfrentan la falta de empleo sostenible y oportunidades de negocios.

Entre las principales leyes destacan la de empleo por hora (decretos 230-2010 y 354-2013), que en teoría vuelve más competitivas las exportaciones hondureñas de bienes primarios y manufactureros (maquila), situando al país en mejor posición frente a sus principales competidores; la de promoción de las alianzas público-privadas (decreto 143-2010 y sus reformas), que permite la participación de empresas extranjeras en la prestación de servicios y construcción de obras públicas, cuyas inversiones son garantizadas por el propio Estado al participar como socio; la de promoción y protección de las inversiones (decreto 51-2011), que otorga garantías plenas a la inversión y seguros contra riesgos; la concerniente a las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), que autoriza a empresas extranjeras el desarrollo de proyectos en regiones del territorio nacional con una administración autónoma, más su propio régimen de contratación de personal y cambiario, y el uso de los recursos existentes.

Las ZEDE se concibieron fundamentalmente para generar empleos, atrayendo inversión extranjera bajo condiciones de independencia y autonomía funcional y administrativa, y el uso de altas tecnologías que permitan aumentar de forma rápida el valor agregado y mejoren la posición del país en los mercados internacionales. El artículo 2 de la ley respectiva establece que las ZEDE pueden crearse para desarrollar centros financieros nacionales e internacionales, centros logísticos internacionales, ciudades autónomas, cortes comerciales internacionales, distritos especiales de inversión, distritos energéticos renovables, zonas económicas especiales, zonas sujetas a un régimen jurídico especial, zonas agroindustriales especiales, zonas turísticas especiales, zonas mineras sociales y zonas forestales sociales. Por su parte, conforme al artículo 4, el régimen fiscal especial autoriza a las ZEDE a generar su propio presupuesto y les otorga el derecho de recaudar y administrar sus tributos, de determinar las tasas que cobran por los servicios que prestan y de celebrar todo tipo de convenios o contratos hasta el cumplimiento de sus objetivos en el tiempo, aun cuando esto tuviera lugar a lo largo de varios períodos de gobierno.<sup>35</sup>

La dirección de las ZEDE estaría cargo de un comité de adopción de mejores prácticas, integrado por 21 personas de alta honorabilidad y prestigio internacional del sector privado, académico e internacional. Sin embargo, dicho comité todavía no se conforma plenamente.

---

35. Decreto N. 120-2013 del 6 de septiembre de 2013, Gaceta No. 3322.2

Igualmente, se contaría con tribunales autónomos e independientes, nombrados por el Poder Judicial de Honduras a propuesta del comité, lo que supone que las ZEDE dependerían de las decisiones de este poder del Estado. La legislación inicial de este tipo de enclave moderno (decreto 123-2011 del 23 de agosto de 2011) se consideró inconstitucional por cercenar la soberanía nacional, pero, de igual manera, las demandas de inconstitucionalidad seguirán llegando a los tribunales de justicia al aprobarse oficialmente una o varias ZEDE.

Organizaciones de grupos étnicos, particularmente la Organización Fraternal Negra de Honduras (OFRANEH), han denunciado la puesta en marcha de una o varias ZEDE en el Caribe hondureño. Pese a ello, el gobierno anunció la creación inminente de la primera ZEDE, sin especificar el lugar (extraoficialmente se sabe que será una ZEDE logística ubicada en la zona sur del país) ni el territorio a cubrir.<sup>36</sup> Honduras dispone de varias leyes que promueven la inversión extranjera y la expropiación y/o asignación de recursos (tierras, bosques, agua, biodiversidad) por parte del Estado para ejecutar proyectos extractivos, por lo que las ZEDE tienen una legislación y marco jurídico de apoyo. Entre los efectos negativos de esta legislación está el despojo de los recursos de las comunidades, así como la violencia y la represión.

En agosto de 2013 entró en vigor el Acuerdo de Asociación (AdA) entre los países centroamericanos y la Unión Europea. En el pilar de comercio, el acuerdo posibilita que bienes primarios hondureños ingresen a los países europeos. No obstante, a diferencia del CAFTA-RD, se exigen varias condiciones, como la certificación legal de los productos madereros, la no destrucción de los recursos forestales (en el caso de la palma africana) y la erradicación del trabajo infantil (bandera blanca) en rubros como el azúcar. “El AdA refuerza un patrón de crecimiento de los países centroamericanos sustentado en la producción y exportación de materias primas y minerales por empresas de mayor tamaño y transnacionales, en detrimento de las áreas de siembra de productos básicos

---

36. Véanse las declaraciones del ministro de Desarrollo Económico, Arnaldo Castillo, reproducidas en *El Heraldo*, 25 de abril de 2019, p. 8.

y desarrollo del mercado interno, un objetivo de política en el marco del proceso de integración económica de la región”.<sup>37</sup>

A nivel sectorial, la aprobación de la ley que contempla la creación del Programa Nacional de Generación de Empleo y Crecimiento Económico Honduras 2020 (decreto 015-2016), promueve la producción, transformación, exportación e inversiones en seis rubros estratégicos para la economía hondureña: turismo, textiles, autopartes y equipos electrónicos (industria intermedia), servicios de apoyo a los negocios, agronegocios (agroindustria) y vivienda. A decir de las autoridades hondureñas, estos rubros deben potenciarse para generar un mayor valor agregado, exportaciones y cerca de 600,000 nuevos empleos. El aumento de la oferta exportable del país recae en ellos, integrando a los productores y empresarios en cadenas productivas y de valor. El Programa 2020 no solo promueve las facilidades internas para la inversión, sino también la capacitación de mano de obra adecuada a las demandas de los inversionistas y de jóvenes en el exterior, financiando sus estudios en universidades de prestigio con el compromiso de que regresen al país.

El programa resulta insuficiente para cumplir las metas de exportaciones y generación de empleo, muchos menos para mejorar la calidad de los empleos creados, sin contar que funciona como una isla, al estar desconectado de otros programas de gobierno y de la institucionalidad necesaria para atraer inversiones, aumentar las exportaciones y posibilitar niveles de empleo sostenibles.

El Programa 2020 se contrapone a la Visión de País (2010-2038) y el Plan de Nación (2010-2022), donde el enfoque era más integral y buscaba atacar los problemas de pobreza, bajo crecimiento económico, protección de los recursos naturales y gobernabilidad democrática. El debilitamiento de la institucionalidad pública para ejecutar planes de desarrollo cada 12 años ha impedido la vigencia de un marco de referencia construido con el concurso de todos los actores. Por ende, no se han podido instrumentar las políticas, programas y proyectos tendientes a cambiar o transformar la matriz productiva sustentada en bienes primarios con poco valor agregado, maquila y servicios. Asimismo, se ha perdido la visión de largo plazo que el país aspira tener y, sobre todo, la economía que le dé soporte al desarrollo.

---

<sup>37</sup> Suazo, Javier (2017), “¿Acaso el Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica trae más perjuicios que beneficios?”. Bruselas: Fundación Friedrich Ebert, p. 2

Con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Honduras se apunala en la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar Campesina (2017-2030), que busca potenciar esta forma de producción agroforestal sustentada en tres pilares fundamentales: a) atención a grupos vulnerables; b) reducción de la vulnerabilidad frente al cambio climático, y c) desarrollo rural territorial. Este instrumento ha recibido poco apoyo de parte de gobierno y la cooperación internacional, aunque debe utilizarse para apoyar cambios en la estructura productiva. Lo mismo sucede con la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el Sector Agroalimentario (2014-2024), apoyada por la UE y GIZ, y la Estrategia Mi Ambiente 2016-2026 del gobierno de la república. Habría que agregar también la Ley de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN), aprobada mediante decreto 25-2011, y la Política y Estrategia de Desarrollo de Soporte, invisibilizada por los programas de entrega de bonos y alimentos con fines político-electoreros. Un esfuerzo fallido es la Estrategia Nacional de Apoyo al Emprendimiento, respaldada por los gobiernos de Taiwán y Australia, debido a que el gobierno le apostó al Programa 2020 y a ProHonduras. Por su parte, el gobierno no ha aprobado aún la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad (ENIC), apoyada por el BID.

En suma, Honduras debe integrar en una sola estrategia de desarrollo las iniciativas en marcha y aquellas que surgen de la sociedad civil y la cooperación externa, con la finalidad de facilitar un cambio gradual, progresivo y selectivo de la matriz económica-productiva, con el concurso de una amplia gama de actores privados y organizaciones sociales.

## Sectores y rubros priorizados

Del análisis anterior se desprende que los sectores y rubros que se deben apoyar tienen una importancia estratégica para el país, en términos de población beneficiaria, generación de empleos, producción, exportaciones, consumo y protección de recursos naturales. En el Cuadro 23 se muestra una primera aproximación a esos sectores y rubros que deben apoyarse para avanzar en el cambio de la matriz productiva. Los rubros identificados son: café, granos básicos, forestal, vivienda, turismo y servicios sociales y de salud (cuidados).



**Cuadro 23. Sectores y rubros priorizados para el cambio de la matriz productiva**

Sector/rubro	Descripción	Número de productores/empresas	Beneficiarios totales	Problemas relevantes	Desafíos futuros
Primario/ Agropecuario/ Café	842 millones de dólares por exportaciones en 2017.	120,000 familias.	1 millón de personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarticulación de las intervenciones y acciones que realizan los actores del sector.</li> <li>- Poca disponibilidad de mano de obra en tiempos de cosecha.</li> <li>- Ausencia de políticas públicas para orientar las acciones en temas de innovación educativa, transferencia de tecnología, desarrollo empresarial, mercados y organización social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrarrestar la caída sistemática del precio internacional del café, exportando productos especiales y orgánicos sobre la base de procesos de innovación social y articulación de los actores en cada región.</li> <li>- Comercio justo y mayor retribución vía precios al pequeño productor.</li> </ul>
Primario/ Agropecuario/ granos básicos	Producción estimada en 16 millones de quintales, de los cuales más de 50% son generados por pequeños productores y grupos/cooperativas campesinas.	227,661 unidades productivas menores de 5 has, en una superficie de 386,211.4 has.	1,130,000 familias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baja productividad física (productos obtenidos por área sembrada) y del trabajo.</li> <li>- Atomización de las unidades productivas</li> <li>- Altos niveles de pobreza, indigencia e inseguridad alimentaria.</li> <li>- Sobreexplotación del trabajo familiar sin remuneración.</li> <li>- Fuentes diversas de ingresos poco remunerados.</li> <li>- Aumento de las importaciones en el marco del CAFTA-RD.</li> <li>- Poca acceso a créditos blandos y servicios de apoyo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora sostenida en la productividad.</li> <li>- Capacitación técnica continua.</li> <li>- Comercio justo.</li> <li>- CAFTA-RD y desgravación arancelaria.</li> <li>- Aumento del valor agregado.</li> <li>- Organización productiva y de la comercialización interna y a nivel regional.</li> <li>- Prácticas benignas con el medio ambiente.</li> <li>- Equidad de género.</li> </ul>

Sector/rubro	Descripción	Número de productores/empresas	Beneficiarios totales	Problemas relevantes	Desafíos futuros
Primario/Forestal	92.5 millones de dólares por exportaciones en 2017.	190 industrias y 216 organizaciones comunitarias.	9,578 familias (beneficiarias directas).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Madera producida de forma legal y sostenible, que compete en el mercado con madera producto de la explotación ilegal y/o la deforestación, debido a la débil aplicación de la legislación forestal.</li> <li>- Procesos técnicos complejos, demoras y tasas administrativas que elevan los costos de transacción de los procesos de licenciamiento y aprobación forestal.</li> <li>- Propietarios privados y comunidades que pagan "derechos de aprovechamiento" de la madera en pie, incluso en predios de su propiedad (MOSEF, 2015).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo valor agregado por el sector forestal, en ausencia de procesos de trabajo para adaptar tecnologías y conocimientos sobre la generación de nuevos subproductos y uso racional del recurso por parte de las familias que integran el sector social forestal.</li> </ul>
Construcción/Vivienda	Déficit habitacional mayor a 1.1 millones de unidades en 2017.	435,000 personas requieren una vivienda nueva, principalmente en las zonas urbanas y periurbanas.	Unas 700,000 familias como potenciales demandantes para mejora de sus viviendas de tierra.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajos ingresos.</li> <li>- Desempleo y subempleo crecientes.</li> <li>- Puestos de trabajo de mala calidad.</li> <li>- Ausencia de políticas públicas para beneficio de la población joven y de bajos recursos.</li> <li>- Modelos habitacionales no adaptados a la realidad.</li> <li>- Altos costos de la tierra y créditos caros para construir.</li> <li>- Politización y corrupción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política única de vivienda.</li> <li>- Modelos comunitarios.</li> <li>- Programas de construcción masiva.</li> <li>- Organización ciudadana.</li> <li>- Protección ambiental.</li> <li>- Revisión o derogación de la ley de empleo por hora.</li> <li>- Crédito cooperativo solidario.</li> </ul>

Sector/rubro	Descripción	Número de productores/empresas	Beneficiarios totales	Problemas relevantes	Desafíos futuros
Terciario/ Turismo	850 millones de dólares por concepto de divisas en 2017.	1,3 millones de turistas.	Más de 230,000 personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo gasto per cápita de turistas.</li> <li>- Inseguridad en las principales ciudades.</li> <li>- Falta de capacitación para atender a los turistas (guías).</li> <li>- Débil promoción turística de Honduras en el exterior, ausencia de una estrategia permanente desde las embajadas.</li> <li>- Falta de fondos concursables para ejecutar pequeños proyectos de emprendimientos comerciales (gastronomía) y microempresas de artesanías turísticas.</li> <li>- Escasez de servicios de alojamiento y hoteles para el turismo ecológico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento sostenible del gasto per cápita por turismo, lo que demanda la integración de rutas, nuevos productos y servicios, fortalecimiento de la cadena turística y desarrollo de infraestructura social y económica.</li> <li>- Derogación y/o reformas a la ley relativa al turismo para no afectar y mercantilizar el patrimonio natural y cultural del país.</li> </ul>
Terciario/ Servicios sociales y de salud (cuidados)	Aumento del valor agregado de 2,335 millones de lempiras en 2000 a 5,995 millones de lempiras en 2017.	PEA de 635,527 personas en 2017.	Más de 1,3 millones de personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gran número de actividades no remuneradas.</li> <li>- Salarios bajos y empleos poco sostenibles.</li> <li>- Falta de legislación e institucionalidad especiales.</li> <li>- Débil protección social a mujeres y niños.</li> <li>- Inseguridad ciudadana.</li> <li>- Ausencia de una política salarial y de acceso a recursos más inclusiva y equitativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes de protección e inclusión social más efectivas.</li> <li>- Equidad de género.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Suazo, J. (2018).

En los sectores agropecuario, forestal y turístico deberían focalizarse también las intervenciones en función de las regiones de desarrollo establecidas en la Visión de País (2010-2038) y el Plan de Nación (2010-2022), utilizando para su clasificación criterios ambientales. La región 1 comprende el Valle de Sula y la zona industrial del país; la región 2, la zona del Bajo Aguán o el Caribe hondureño; la región 3, la reserva de la biosfera de Río Plátano (Patrimonio de la Humanidad); la región 4, la parte sur del país; la región 5, la vertiente del río Lempa, y la región 6, el Arrecife Mesoamericano.

Esta regionalización es importante para integrar procesos productivos y agendas de actores diversos (empresariales, financieros y sociales), potenciando las ventajas que ofrecen y las dinámicas de encadenamientos productivos por sectores, rubros y servicios. Esto es contrario a la dinámica tradicional de concentrar la mayor parte de los recursos de inversión y las empresas en la zona sur, la capital, San Pedro Sula y la costa norte. Además, para el BID debe existir una estrategia económica espacial (EEE) que priorice las inversiones en el resto de las regiones y departamentos del país, donde se concentra la mayor parte de población en situación de pobreza.<sup>38</sup>

En lo que se refiere al café, Honduras ha resentido la caída de precios en los mercados internacionales, pero observa un avance importante en la producción de cafés especiales y orgánicos, que se diferencian en cuanto a calidad, presentación y precio. Cada vez más productores y productoras están obteniendo café de alta calidad, certificado y de mayor demanda. Este cambio, junto con la adaptación de nuevas variedades al cambio climático y prácticas agrícolas no contaminantes, abre una oportunidad para exportar café de buena calidad y certificado. Durante la cosecha 2015-2016, Honduras produjo 7.5 millones de quintales, 6.6% más en comparación con los 6.7 millones de quintales obtenidos en la cosecha 2014-2015. Así, el país se ubicó en el primer sitio entre los productores en Centroamérica, el tercero en Latinoamérica y el sexto en el mundo, siendo el café su principal producto agrícola de exportación.<sup>39</sup>

---

38. Almeida, Prat, Vargas-Moreno y otros (eds., 2019). *Honduras: un enfoque territorial para el desarrollo*, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

39. FIDE (2017). "Café No. 7. Mercado. Unión Europea". Tegucigalpa, p. 3.

Los granos básicos o bienes salario son generados, en su mayor parte, por pequeñas unidades de producción campesina que siguen siendo muy importantes en el agro hondureño. El gobierno le apuesta a la importación de estos insumos en el marco del CAFTA-RD, aun cuando se profundicen las dificultades en términos de dependencia, inseguridad alimentaria, pago en dólares de las importaciones, menor producción interna, promoción de la venta de tierras, abandono del campo y migración. En el mercado regional hay espacio para apoyar la producción y transformación de bienes generados por las economías campesinas y las cooperativas agrarias. De ahí la importancia de integrar la cadena agroalimentaria nacional y regional, y de definir programas puntuales de apoyo a la producción y mejora de la productividad agrícola.

El bosque sigue siendo el principal recurso del país, pese a las plagas, quemadas e incendios. Algunas modalidades de explotación contemplan la participación de las comunidades y cooperativas en los beneficios del bosque, pero se necesita una estrategia que posibilite la transformación de productos y subproductos con el apoyo de empresas externas y gobiernos y países amigos. También se requiere ayudar a Honduras para que se beneficie de la biodiversidad, la venta de oxígeno y el registro de patentes de medicamentos.

El turismo es uno de los sectores estratégicos dentro de la política del gobierno, pero sus beneficios siguen sin llegar a las comunidades. Tampoco hay una estrategia de integración de procesos, servicios, empresas y actividades para aumentar la renta per cápita de los turistas que visitan el país.

Honduras enfrenta un déficit creciente de vivienda mínima, orientada a la población de clase media baja, asalariada y de ingresos informales. La apuesta es por el uso masivo de materiales locales, el empleo total de la mano de obra y la vigencia de programas de incentivos no politizados, regionales y departamentales, para ir cerrando gradualmente las brechas en los lugares de origen.

La globalización ha acortado los tiempos. Muchas familias, en especial las mujeres, tienen que realizar trabajos de cuidado para subsistir en las ciudades. En su mayoría, estos trabajos son informales, sin una protección real a los tiempos del empleo y los salarios, por no mencionar la protección social y los apoyos para el estudio. Urge una estrategia de desarrollo de estos servicios, acompañada de un marco jurídico-institucional especial.

## Consideraciones finales

Desde el punto vista económico, el cambio de la matriz productiva en un país conlleva la generación de más bienes y servicios que incorporen un mayor valor agregado en sus procesos de producción, transformación y comercialización. Pero también supone un mayor grado de integración y encadenamiento entre sectores, productos, mercados y actores. Aunque este cambio puede mostrar resultados positivos en términos de diversificación de la producción y oferta exportable del país, los beneficios pueden seguir siendo para pocas empresas y grupos económicos. Por lo tanto, el cambio de la matriz productiva debe ir acompañado también de políticas a favor de una mayor captación de ingresos para aquellas unidades productivas de menor desarrollo. Es más, los cambios deben ser sostenibles y autosustentables, sin afectar las condiciones de reproducción material y las condiciones de vida de las comunidades y las familias, ni la capacidad regenerativa de los recursos naturales y la biodiversidad.

Asimismo, el cambio de la matriz productiva debe ser gradual, progresivo y selectivo, y focalizarse en sectores y rubros de alto potencial económico y social, además de sustentarse en el uso menos intensivo de los recursos naturales. Debe incrementarse la productividad física y del trabajo, ejecutando nuevas estrategias de desarrollo de procesos de innovación productiva con inclusión social y ambiental, para mejorar la oferta exportable de productos y competitividad. El Estado debe liderar el cambio usando como principal instrumento la planificación. El mercado puede ser eficaz en asignar recursos, pero ineficaz para distribuirlos, por lo que se necesita la participación de la institucionalidad pública en la definición de las prioridades del desarrollo de largo plazo y en la identificación de las fuentes y montos de recursos para el financiamiento de los programas y proyectos, así como en la coordinación de los actores involucrados. La experiencia de Ecuador puede ser aleccionadora en este campo; para el cambio de la matriz productiva se consideró en su momento una política de Estado y, a la vez, un objetivo de desarrollo plasmado en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

El Estado también cumple la función de financiador principal de las acciones para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, controlando recursos estratégicos y empresas generadoras de ingresos que permitan el suficiente ahorro interno para apoyar este cambio (recursos de inversión) y cubrir las necesidades más urgentes de la población.

En Honduras, la apuesta es por más mercado y menos Estado, lo que se traduce en venta de empresas, servicios y territorios al capital para que se aporten ingresos al fisco, junto con gobiernos locales, empleos y obras que financien el desarrollo futuro del país.

Un cambio real en la matriz económica-productiva pasa necesariamente por reconstruir la capacidad de planeación y, sobre todo, la institucionalidad. Hay que partir de lo que existe, o sea, la evaluación del contenido de la Visión de País (2010-2038) y el Plan de Nación (2010-2022), y su institucionalidad, integrando actores de la sociedad civil y reconstruyendo el gobierno intermedio-regional y las instancias de coordinación. Honduras es uno de los pocos países que no tienen gobierno intermedio (mesorregional), ya que se considera que las acciones que se ejecuten a este nivel son una extensión del gobierno central y, en la situación actual, de la Presidencia de la República. Otra explicación del centralismo autoritario es la parálisis del proceso descentralizador. La mayor parte de los gobiernos locales, electos por el voto mayoritario del pueblo, dependen de las transferencias de fondos que ejecuta cada año el gobierno central, lo que no les permite ejercer plenamente sus competencias ni realizar la autonomía municipal plena.

En este marco, tal como lo hicieron en su momento países como Bolivia, Ecuador, Venezuela e incluso Argentina, Honduras debe ejercer un mayor control sobre dos de sus principales recursos estratégicos: el bosque y las minas. Más allá de las concesiones a empresas extranjeras, la derogación de leyes y las reformas que garanticen un control más efectivo de estos recursos por el Estado, los municipios y las comunidades, lo anterior entraña la construcción de espacios de participación ciudadana. La idea es poner en el centro la importancia de estos recursos, pero, sobre todo, la necesidad de la vigencia de un proyecto de desarrollo alternativo que parta de consultas directas a los pobladores sobre las actividades productivas a apoyar, junto con las modalidades de ejecución de proyectos y los mecanismos de control social. Se ha observado un abandono del sector forestal y la ejecución de proyectos mineros extractivos sin consulta previa y pocos beneficios para el país y sus pobladores, pero con altos costos, principalmente en materia ambiental y derechos humanos.

Honduras sigue siendo un país primario exportador, donde unos pocos productos dan cuenta del mayor volumen de exportaciones a mercados y países concentrados. En el otro extremo destaca la producción y consumo de productos básicos a cargo de pequeñas unidades campesinas

con bajos niveles de tecnificación. Este modelo sigue vigente, aun después de que se apostara por el desarrollo acelerado de la industria maquiladora y la producción y exportación de bienes no tradicionales de exportación. Los bienes primarios exportables, como café, banano, azúcar, minería, aceite de palma y camarón, están sujetos a los cambios en los precios de los principales mercados, pero también a factores internos, con lo cual se vuelven sumamente vulnerables.

La caída en los precios del café, por ejemplo, ha tenido impactos directos en la reducción del volumen exportable y la generación de divisas, pero también en los ingresos de los trabajadores rurales, incluyendo mujeres y niños. Por lo que toca a la minería, dicha caída se refleja en los bajos volúmenes exportables de los metales. La maquila observa mayores niveles de integración, captando más inversión externa por los problemas coyunturales de inestabilidad política en países de la región, especialmente Nicaragua. Los mayores beneficios se encuentran en los salarios pagados. Sin embargo, aunque el grado de integración con el resto de los sectores ha aumentado, es todavía bajo, lo que también refleja la poca contribución al PIB del resto de la industria manufactura.

Honduras viene apostando por la generación de mayor valor agregado de los principales rubros agrícolas, a fin de mejorar los ingresos de los pequeños productores de café, palma, azúcar e, incluso, camarón. En paralelo, el propósito es apoyar la producción de nuevos rubros, como aguacate, ajonjolí, camote, cultivos orientales, tilapia, cacao, frutas y legumbres. En el primer caso, esto no se ha presentado debido al menos a tres obstáculos. Por un lado, existe una especie de agricultura de contrato, según la cual son los comercializadores y exportadores quienes fijan el precio en finca, sin guardar relación con el precio pagado por el importador, mucho menos por el consumidor final. De todos los actores de la cadena, el pequeño productor recibe un monto muy bajo por el producto. Ello plantea un gran desafío a futuro, ya que incluye no solo la conformación de la cadena productiva y de valor por rubro a nivel nacional, sino la integración a la cadena global. Aunque Honduras cuenta con el Programa Nacional de Agronegocios Rurales (Pronagro), las cadenas de estos y otros rubros todavía no se han integrado plenamente, muchos menos identificado su posición dentro de la cadena global. Al determinarse los porcentajes del precio que capta cada actor, podrían definirse acciones para que el pequeño productor en asociación pueda avanzar en la captación de mayores ingresos, no solo por la venta de sus



productos, sino también por su comercialización y la venta directa de los productos procesados y los subproductos y derivados.

Otro obstáculo es la captura de las organizaciones de pequeños productores de parte de los productores/comercializadores o empresas de mayor tamaño, con los consecuentes beneficios. No solo se trata de los cuerpos directivos, sino de toda la institucionalidad creada. Los pequeños productores tienen poco acceso a las instancias de gobierno donde se toman decisiones en materia de políticas, asignaciones, recursos, préstamos, manejo de fideicomisos, retenciones, aportes para la capacitación, etcétera. El cambio de estas prácticas corruptas plantea un gran desafío para las políticas públicas, ya que muchos productores y empresas grandes tienen representación política o son miembros del partido en el poder. Finalmente, destaca la falta de programas innovadores para generar nuevos subproductos o servicios derivados de la explotación de rubros destinados a la exportación y el consumo interno. Esto supone un mayor apoyo del Estado y cooperación externa para que jóvenes productores puedan desarrollar sus propias iniciativas de negocios, transformando o modificando la presentación de los productos, desarrollando nuevas variedades o distribuyendo nuevas marcas de café y otros rubros de mejor calidad y producidos sin agroquímicos.

El mayor impulso de la transformación económico-productiva, sobre todo en lo que refiere a la industria manufacturera, debe provenir del sector industrial o de la llamada “clase industrial”. A pesar de que ha sido la más golpeada con el ajuste agrícola y la profundización del modelo neoliberal después del golpe de Estado, esta se resiste a desaparecer. Un actor importante que debe fortalecerse es la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), que aglutina a empresas grandes, pequeñas y medianas, y que ha liderado –y lidera aún– una mesa de innovación. Un proyecto digno de destacarse también es el de los agroparques, que permiten generar un mayor valor agregado de productos agrícolas integrando la participación de los pequeños productos, pero en espacios cerrados y con uso de tecnologías adaptativas, tal como lo hacen República Dominicana y México.

Honduras muestra asimismo una tendencia a mantener los mismos mercados para sus productos, y en algunos casos, como el de Estados Unidos, a profundizar su dependencia tanto para exportar como para importar bienes y servicios. Norteamérica es el destino de 37.2% de las exportaciones hondureñas (datos de 2015). Le siguen la Unión Europea

(UE), con 23.8%, y la región centroamericana, con 23%. Entre todos ellos concentran 84% de las exportaciones de bienes del país. Es importante aclarar que, de todos los países de la UE, solo cinco o seis acaparan la mayor demanda de productos hondureños, dejando abierto un mercado potencial para el futuro. Hay poco comercio con los países latinoamericanos, asiáticos y africanos. En los últimos años, sin embargo, China, Japón e India han mostrado interés en los productos hondureños (principalmente bienes primarios), pero también en los productos generados por la industria maquiladora. Para el intercambio de bienes con Estados Unidos y Centroamérica, el CAFTA-RD es el principal instrumento, mientras que con la UE lo es el AdA. En el caso de los países latinoamericanos, hay acuerdos bilaterales, donde Honduras enfrenta una gran desventaja por la poca oferta exportable y el bajo valor agregado de sus productos.

A futuro, este es quizá uno de los principales desafíos de la política comercial de apoyo a la transformación de la matriz económica-productiva. Las acciones orientadas a fortalecer los consulados y embajadas de Honduras en la mayor parte de los países potencialmente viables para el comercio no han rendido los frutos esperados. Se necesita un acompañamiento directo de los actores privados nacionales a través de las asociaciones empresariales regionales, junto con campañas de promoción de los productos. En el caso del CAFTA-RD, los países centroamericanos y la República Dominicana deberían pedir la aplicación de cláusulas de salvaguarda ante la creciente dependencia de importaciones de productos alimentarios, en detrimento de la pequeña economía rural consuntiva. Honduras se está convirtiendo en un importador neto de alimentos básicos (maíz, arroz, frijol, carnes, lácteos), con un impacto directo en la producción nacional, las divisas y el uso del recurso tierra.

Al menos, tendría que plantearse una evaluación de impacto del CAFTA-RD y sus esperados beneficios para el país, los productores y los consumidores. La UE ha venido vigilando que las prácticas agrícolas y forestales no afecten el ambiente ni profundicen la sobreexplotación del trabajo familiar (café, azúcar), pero hay que acompañar a las asociaciones de pequeños productores y a los micro y pequeños empresarios en la generación de mayores ingresos por la venta de sus productos (agregación de valor), los emprendimientos comerciales y el fortalecimiento en las negociaciones con los demás actores.

La economía hondureña está atrapada en un marasmo de leyes que, en teoría, buscan facilitar las condiciones necesarias para la inversión

e incrementar las exportaciones y la competitividad. En la práctica, dentro del mercado laboral abundan los empleos de baja calidad y mal remunerados, que han disparado las cifras de desempleo y subempleo. La concesión y venta de territorios en forma indiscriminada, y la privatización de los recursos naturales, son otras políticas de Estado que no solo se refugian en varias leyes y decretos ejecutivos, sino también en la institucionalidad pública central y local. La privatización de empresas públicas, sectores, bienes y servicios tiene también esas características. Las inversiones, al igual que los incentivos tributarios y las exoneraciones fiscales, se blindan con el respaldo de los ingresos públicos y el endeudamiento. Todo ello conspira contra cualquier política o programa alternativo que busque cambiar la matriz económica-productiva del país con criterios de equidad social y ecológica. El cambio progresivo de la matriz energética sustentada en recursos renovables tiene respaldo en varias de estas leyes, que deben reformarse o derogarse en vista de los problemas derivados de la ejecución de los proyectos. Esto, que ha resultado muy oneroso para el Estado, debe corregirse.

Es evidente el fuerte apoyo al sector turismo, incluso por encima de la protección de los recursos naturales y el patrimonio cultural. Sin embargo, la captación de ingresos por turismo sigue siendo baja y representa menos de la mitad de lo que captan países como Costa Rica.

Por su parte, los servicios financieros han ido en aumento, y existe la necesidad de desarrollar nuevos productos que potencien la inclusión financiera en un sector altamente conservador. Igual sucede con las telecomunicaciones, donde todavía persisten brechas de cobertura. Otro servicio que ha crecido es el correspondiente a las actividades domésticas y de cuidado en salud y educación, muchas de las cuales desvalorizan el trabajo de las mujeres, principalmente las no remuneradas, y otras contribuyen al cuidado de grupos poblacionales, como las personas adultas y los menores de edad, pero con remuneraciones no equitativas.

El país experimenta un gran rezago en temas de innovación y competitividad. La contribución de la productividad total de los factores (PTF) al PIB es baja,<sup>40</sup> pero tampoco se cuenta con una estrategia de innovación para la competitividad de la economía. Los temas institucionales,

---

40. Álvarez, Fredy F. (2015). *Estimación del producto potencial para Honduras (2000-2014)*. Tegucigalpa: Banco Central de Honduras, p. 12.

la escasa capacitación técnica y la baja inversión en investigación y desarrollo siguen siendo un impedimento. Hay algunas acciones respaldadas por los organismos financieros internacionales (OFI), pero todavía falta un marco orientador para las intervenciones en el tema de innovación, incluida la conformación del sistema nacional de innovación, integrado por actores y regiones, subsistemas y ecosistemas sectoriales. Un actor importante es la academia, pero en Honduras sigue faltando una verdadera reforma de la educación superior, que potencie la innovación, la investigación y la gestión del conocimiento. Este es un reto de cara a los nuevos procesos de articulación productiva y sociales para generar mayores bienes y servicios benignos con el ambiente.

En el marco del modelo de corte neoliberal vigente, uno de los grandes objetivos de política, por no decir el principal, es lograr la estabilidad económica. Para el FMI es también un objetivo de desarrollo. Supone atar la economía a un tabú monetario, la baja inflación, sin importar los efectos que tenga el alto costo del dinero y de los servicios públicos, más la pérdida de incentivos en los sectores productivos. La transformación de la matriz económica-productiva no debe estar atada a este tabú. La experiencia de Bolivia es aleccionadora: el logro de la estabilidad de las finanzas públicas se mira como resultado del esfuerzo en los sectores productivos, al generar más ingresos para financiar el mayor gasto de inversión pública, necesario para cumplir con los objetivos de desarrollo de largo plazo (reducción de las tasas de desempleo estructural y pobreza).

En el plano regional, la integración económica y agrícola sigue siendo una de las opciones de política para avanzar en el cambio de la matriz productiva, utilizando la institucionalidad creada en el marco del MCC y las organizaciones productivas y sociales de carácter regional. La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) puede cumplir su rol de instancia supranacional para coordinar y liderar un proceso de cambio de matriz productiva, integrando las propuestas nacionales en una sola estrategia de desarrollo que sea compatible con las demás estrategias vigentes y que cuente con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la UE, los gobiernos del Triángulo Norte y México. Por último, es importante reactivar la Política Agrícola Centroamericana (PACA), coordinada por el Consejo Agrícola Centroamericano (CAC), como instrumento regulador de las cadenas regionales agroalimentarias.

## Referencias

- Almeida, E.; Prat, Jordi; Vargas-Moreno, Juan Carlos, y Acevedo, Cecilia, eds. (2019). *Honduras: un enfoque territorial para el desarrollo*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Álvarez, Fredy F. (2015). *Estimación del producto potencial para Honduras (2000-2014)*. Tegucigalpa. Banco Central de Honduras.
- Álvarez M., Jorge (2019). *Reducción de los impactos económicos, sociales y ambientales debido a la extracción minera en el municipio de Cedros, Francisco Morazán*. Tegucigalpa. UNAH-DEL.
- Banco Central de Honduras (2018). “Informe de bienes para la transformación y actividades conexas, 2017, y perspectivas, 2018-2019”. Tegucigalpa.
- (2017). “Informes de flujos de inversión extranjera directa en Honduras, varios años”. Tegucigalpa.
- (2017). “Honduras en cifras, varios años”. Tegucigalpa.
- Bulmer-Thomas, Víctor (1989). *La economía política de Centroamérica desde 1920*. San José de Costa Rica. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- CEPAL (2015). *Evolución del sector agropecuario en Centroamérica y República Dominicana (1990-2014)*. México.
- (2018). *Estadísticas del subsector eléctrico de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), 2017*. México.
- (2018). *Centroamérica y República Dominicana: Estadísticas de hidrocarburos, 2017*. México.
- (2010). *Honduras: Efectos del cambio climático sobre la agricultura*. México.
- Davivienda (2017). “Informe del Sector Turismo”. Tegucigalpa.
- ENEE (2018). “Cobertura de servicios de energía eléctrica de Honduras, 2017”. Tegucigalpa, DC.
- Foro Económico Mundial (2017). “Reporte de competitividad global”. <http://www3.weforum.org/docs/>
- FIDE (2017). “Café No. 7. Mercado. Unión Europea”. Tegucigalpa.
- Cooperación Alemana/GIZ (2014). “Mapeo de cobertura forestal”. *Nota Técnica 8*. El Salvador.
- <http://www.weforum.org/docs/>. GCR 2017-2018; WEF, 2017
- <http://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>.

- Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) (2015). “Indicadores de ciencia y tecnología agropecuaria”. Tegucigalpa.
- Ministerio de Trabajo/OML (2016). “Información sobre población económicamente activa por condición y ocupación, según rama de actividad”. Tegucigalpa, DC.
- (2016). “Información del trabajo infantil por categoría, según rama de actividad”, sobre la base de cifras de INE. Tegucigalpa, Honduras. DC.
- Ocampo, José Antonio (2008). Comunicado de prensa del Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Santiago de Chile.
- OECD (2015). “Complejidad económica. *Rankings* por países, varios años”.
- Prebisch, Raúl (1949). “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, reeditado en *El Trimestre Económico*. México, enero-marzo de 1996, núm. 249. Vol. LXIII.
- Suazo, Javier (2010) “Informe para la Comisión de la Verdad (contexto económico 1980-2005 y sectores estratégicos, 2005-2010)”. Tegucigalpa.
- (2013) “El estado de la seguridad alimentaria en Honduras (1990-2012)”. Tegucigalpa. UNAH-DICU.
- (2017) “¿Acaso el Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica trae más perjuicios que beneficios?”. Bruselas: Fundación Friedrich Ebert.
- UE-GIZ-CLITFOR (2014). “Estrategia de adaptación al cambio climático para el sector agroalimentario de Honduras (2014-2024)”. Tegucigalpa.
- Valladares, Edmundo (2001). *50 años de banca central en Honduras, 1950-2000*. Tegucigalpa. Banco Central de Honduras.
- United Explanations (2016). *El manglar en el Golfo de Fonseca: Amenazas para un ecosistema clave en la soberanía alimentaria de la zona*. Barcelona.
- Zelaya, Gustavo; Suazo, Javier *et al.* (2013), *Elecciones en Honduras: ¿Continuidad, cambio o ruptura después del golpe de Estado?* Tegucigalpa: Fundación Friedrich Ebert.

**CAPÍTULO VI**

**Nicaragua**

---

**LUIS GUSTAVO MURILLO OROZCO**





## Introducción

Desde el punto de vista socioeconómico, en el mundo actual están siempre latentes dos elementos básicos que afectan la vida de los pobladores de cualquier país, ya sea desarrollado o en vías de desarrollo:

- a) La situación del país frente al resto del mundo y las medidas que toma para posicionarse en ese ámbito.
- b) El estado interno del contexto afectado por eventos económicos, sociales o políticos que sirven de aliento o desaliento para el desarrollo socioeconómico de sus pobladores.

En el ámbito internacional, la posición de la que hablamos en el primer elemento planteado va a depender tanto del modelo económico

como de la matriz productiva que tengan el o los países, y de qué tanto hacen o han hecho los tomadores de decisiones para mejorarlo.

El segundo elemento, de carácter interno, depende de intereses económicos y políticos partidarios que preservan o agravan la estabilidad socioeconómica que afecta a la mayoría de los pobladores del país.

Es por ello que, desde 2016, para el caso de Nicaragua, la Fundación Friedrich Ebert encargó un primer estudio denominado “Diversificación de la matriz productiva: alternativa para reducir la dependencia de precios volátiles de las materias primas, y altos niveles de pobreza y desigualdad social en América Central”, cuyo objetivo era contar con un diagnóstico del estado de la economía nacional y su posibilidad de aplicarle el enfoque de transformación social y ecológica. En ese momento se obtuvieron, entre otros, hallazgos tales como que el modelo económico no se había modificado significativamente en los últimos 150 años; que la matriz productiva exportadora dependía de 17 productos, 70% de los cuales no presenta importantes proporciones de agregación de valor; que, a pesar de haber sido impulsadas en Planes Nacionales de Desarrollo de tres gobiernos distintos, ninguna de dichas propuestas pasaba de ser más que un plan de gobierno, y, lo peor del caso, de carácter partidario.

Ahora, en 2019, dicho estudio se complementa con un contexto más complicado del que había entonces, pues Nicaragua ha dejado de ser la tercera economía de mayor crecimiento en la región latinoamericana. Sus indicadores macroeconómicos indican que está sumida en una fuerte recesión, y que los niveles de desempleo e informalidad se han disparado exponencialmente. Por tal razón, este documento trata de combinar no solo una descripción del estado frío de la economía nicaragüense, sino de explicar las circunstancias y afectaciones que le ha dejado la crisis que vive desde el 18 de abril de 2018.

Este documento se encuentra dividido en ocho secciones y un anexo. En la primera sección, denominada “Breve síntesis de la historia económica del país a la luz de los cambios en las estructuras productivas (PIB y exportaciones) y de los grupos económicos hegemónicos”, se describe la parte evolutiva de los modelos económicos experimentados en Latinoamérica en general, y en Nicaragua en particular, así como los cambios estructurales que se han dado.

La segunda parte, “Perfil económico-productivo del país en la actualidad”, describe las características del perfil productivo del país, así como las razones de dicha composición.

En una tercera sección, “Nueva diáspora migratoria en período de crisis: ¿Hacia dónde se inclina la balanza?: Aumento de remesas familiares o fuga de población sin esperanza en Nicaragua”, se realiza una descripción y análisis de elementos migratorios y remesas familiares, hablando en detalle sobre las causas y efectos para la economía y la sociedad nicaragüenses, sobre todo haciendo énfasis en el contexto de la crisis que se vive actualmente.

La sección cuarta, “Composición y comportamiento de las exportaciones a lo largo del tiempo, en términos de productos y de mercados”, describe la estructura de nuestra posición en el ámbito del comercio exterior en lo que se refiere a las exportaciones e importaciones, llegando a la conclusión de que seguimos siendo productores-exportadores de materias primas, pero consumidores-importadores de productos manufacturados.

Una quinta sección, “Análisis de los principales indicadores relacionados con el nivel de inversión, competitividad, productividad, encadenamiento y valor agregado de las actividades productivas del país”, nos describe el bajo nivel de productividad y encadenamientos productivos que tienen nuestros productos, así como la necesidad de agregar valor por medio de políticas y acciones públicas y esfuerzos privados.

La parte sexta, “Composición y tendencias de la matriz energética y eléctrica”, nos describe la composición y estado en que se encuentra la matriz energética en Nicaragua y sus dificultades de cobertura y diversificación de fuentes generadoras con una visión ecológicamente sostenible.

La sección séptima, “Principales impactos ambientales provocados por las actividades económicas en el país”, describe los impactos ambientales y afectaciones sociales en los distintos territorios, en los que se están sobreexplotando inadecuadamente los recursos naturales.

Por último, en la sección octava, “Identificación de áreas, sectores y rubros con potencial para la transformación de la matriz productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental”, se plantean tres tipos de actividades (forestal, productos agrícolas no tradicionales y turismo) que, según nuestra percepción, tienen potencial para iniciar un cambio en la matriz productiva del país.

Es importante hacer notar que, a pesar de que la Fundación Friedrich Ebert ha realizado estos dos esfuerzos de diagnóstico de la economía nicaragüense, el proceso no ha terminado y necesita de acciones sistémicas, no solamente para aplicar la transformación social y ecológica, sino para

que nuestra economía encuentre las sendas de la estabilización, tanto en lo político como en lo económico, tomando en cuenta la afectación que hemos sufrido desde el 18 de abril de 2018.

## **Breve síntesis de la historia económica del país a la luz de los cambios en las estructuras productivas (PIB y exportaciones) y de los grupos económicos hegemónicos**

Desde sus orígenes, en el siglo XIX, el sistema capitalista moderno organizó a los participantes de forma dual (países-centro y países-periferia). Ni Latinoamérica ni Nicaragua pudieron escapar de eso. De hecho, esto decantó en la puesta en práctica –mediante prueba y error– de una serie de modelos y medidas de corte economicista que han funcionado en un contexto estable unas veces e inestable en otras, lo que ha creado etapas o ciclos tanto de crecimiento como recesivos.

Los países-centro gozan del dominio tecnológico, comercial y productivo, mientras que a los países-periferia les toca asumir el papel de proveedores de materias primas y mano de obra barata. Además, presentan serias deficiencias tecnológicas, dificultades sociales y déficits democráticos, problemas estructurales que han sido un lastre hasta nuestros días.

Desde los inicios del capitalismo, se instaura en Latinoamérica y en Nicaragua el modelo de desarrollo agroexportador donde los países desarrollados aprovechan nuestro papel de productores en lugar de procesadores de materia prima, herencia del sistema económico colonial.<sup>1</sup>

Es importante hacer notar que Nicaragua inicia la etapa de modelo agroexportador con dos subsistemas productivos diametralmente opuestos:

- a) Subsistema de producción agroexportador en manos de la oligarquía nacional, que se concentra en productos tradicionales, como café y carne de ganado vacuno, y tiene como base sendos

---

1. Ya a mediados del siglo XIX Nicaragua producía añil, carne de ganado vacuno, cacao y granos básicos como reminiscencia del agotado sistema colonial.

procesos de reformas agrarias,<sup>2</sup> pero pobres medidas de tipo fiscal y monetario que sirvan de incentivo a la pequeña producción nacional. Este submodelo se basa en técnicas extensivas de producción, poco valor agregado y alta vulnerabilidad frente a los precios internacionales. Unido a la falta de políticas económicas de fomento financiero, este subsistema crece positivamente, aunque con un dinamismo relativamente lento<sup>3</sup>.

- b) Subsistema de producción agroexportadora en manos de empresas transnacionales, como la United Fruit Company, que incorpora tecnología intensiva en capital, mercados de demanda garantizados y beneficio de políticas tanto fiscales como financieras, pues en ese período empiezan a desarrollarse los sistemas fiscales y financieros en la región.

Durante esta época también se implementa el subsistema de economía de enclave, basado en la explotación minera de tipo extractivista, manejado a través de concesiones de exploración y explotación por parte de compañías mineras transnacionales. Las ganancias de estas compañías se trasladan en forma de repatriación de utilidades a los países desarrollados de donde son originarios los principales socios de dichas empresas.

Para finalizar esta etapa de desarrollo,<sup>4</sup> también es pertinente hacer notar que, aparte de los dos sectores económicos dirigidos al mercado internacional, permanece un subsistema productivo de pequeñas parcelas de subsistencia, cuya lógica es la producción de granos básicos para consumo nacional. El mismo se caracteriza por una suerte de reproducción simple, sin contar con recursos y políticas públicas provenientes

---

2. Estos procesos de reformas agrarias se inician durante el período comprendido entre 1859 y 1893, treinta años de gobiernos conservadores que se vieron reforzados en el período de la reforma liberal de 1893-1916 con el gobierno de José Santos Zelaya, pasando por la Reforma Agraria de finales de los años cincuenta para quitar presión en las tierras de occidente (León-Chinandega) y terminando en la década de los ochenta con la Reforma Agraria de la Revolución Popular Sandinista.

3. Es importante hacer notar que estos rubros subsisten hasta nuestros días casi a niveles de economías simples de reproducción.

4. Modelo agroexportador prevaleciente en Latinoamérica.

del Estado, y se ve afectado por desplazamientos territoriales cuando se da el auge de algún producto agroexportable<sup>5</sup> o explotaciones mineras.

Desde la década de los años treinta del siglo XX hasta finales de la Segunda Guerra Mundial (1945), Latinoamérica en general y Nicaragua en particular observan un vacío de interés por parte de los países desarrollados, producto de los efectos adversos de la denominada Gran Depresión. En dicho período se genera un evidente estancamiento del crecimiento económico, cuya dinámica se basaba principalmente en el mercado internacional. Al no estar desarrollado el mercado interno, viene una desaceleración de la actividad económica y, por ende, de la región<sup>6</sup> y subregión<sup>7</sup> en su conjunto.

Durante este período, la política económica nacional es pasiva, más bien decantada por medio de un compás de espera con la tentativa de recuperar los mercados naturales de los productos denominados materias primas tradicionales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, ante el surgimiento de una institucionalidad mundial en el marco del acuerdo de Bretton Woods,<sup>8</sup> las oportunidades de crecimiento basadas en el mercado internacional se reactivaron, creándose para ello una serie de instituciones de carácter financiero de corto y largo plazos (Fondo Monetario Internacional, FMI,<sup>9</sup> y Banco Mundial<sup>10</sup>), comercial (Organización Internacional del Comercio, OIC<sup>11</sup>) y político (Organización de las Naciones Unidas, ONU).

---

5. Lo sufrieron los municipios del norte del país (Matagalpa, Jinotega, etc.) por el café; León y Chinandega debido al algodón, y La Libertad y el triángulo minero, por la minería.

6. Región latinoamericana.

7. Subregión centroamericana.

8. Acuerdo internacional firmado por países vencedores y vencidos para instaurar una institucionalidad internacional y evitar un nuevo conflicto bélico de carácter mundial.

9. Institución monetaria-financiera que se encarga de ajustes de balanzas de pagos durante un período de no más de tres años, fungiendo así como asesor y evaluador económico de los países miembros.

10. Organización cuyo nombre original es Banco Internacional de Fomento (BIRF) y que habilita préstamos de largo plazo para infraestructura a sus países miembros.

11. Es importante hacer notar que la intención inicial de Bretton Woods era crear la Organización Internacional del Comercio (OIC), pero, al no ponerse de acuerdo, los países solicitaron una prórroga de dos años y en 1947 esta iniciativa se concretó en el denominado Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) que funcionó hasta 1994, cuando fue sustituido por la actual Organización Mundial del Comercio (OMC).

A partir de la ONU se creó la denominada Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a cargo del prestigiado economista argentino Raúl Prebisch, quien desde esa plataforma desarrolló el modelo estructuralista centro-periferia con su estrategia de “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI).

Durante este período, Latinoamérica y Nicaragua gozaron de elevadas tasas de crecimiento económico que, en algunos casos, llegaron al 10%. No obstante, se cometió el error de querer obviar el efecto aprendizaje-experiencia que habían tenido los países desarrollados desde la Revolución Industrial.<sup>12</sup> Estos transformaron paulatinamente sus sistemas y matrices productivas durante casi tres siglos, invirtiendo en educación e infraestructura, y aumentando el valor agregado de sus productos. En cambio, el modelo de la dependencia (centro-periferia) trató –en un período expedito de un quinquenio– de cambiar de golpe economías que por siglos habían sido de tipo agrícola y llevarlas a la industrialización con el objetivo de formar mercados regionales (regionalismo hacia adentro), así como tratando de obtener productos de toque final, sin darse cuenta de que para todo proceso productivo existen cadenas productivas, cadenas de valor y un efecto aprendizaje-experiencia.

Esta estrategia ISI fue aparentemente exitosa por un tiempo<sup>13</sup> en algunos países latinoamericanos debido a la concurrencia de factores endógenos y exógenos muy vulnerables.

Factores exógenos:

- a) Facilidad para acceder a recursos financieros externos a nivel internacional, principalmente en el denominado euromercado.<sup>14</sup>

---

12. La Revolución Industrial se desarrolla principalmente en países europeos en los años 1760-1840, cuando dichos países logran un cambio fundamental: sus economías dejan de basarse en la agricultura y la artesanía para transitar a la industria mecanizada.

13. En Centroamérica, ese período de éxito puede ubicarse entre 1958 –cuando se firma el Tratado multilateral de integración centroamericana– y 1969, cuando tiene lugar el problema bélico entre El Salvador y Honduras denominado la Guerra del Fútbol.

14. El euromercado es un proceso de formación de un importante mercado financiero cuyo germen inicial fue el Plan Marshall, impuesto por Estados Unidos y alimentado posteriormente con petrodólares, regulación Q y cerca de \$600 millones de dólares propiedad de la URSS que el gobierno norteamericano amenazó con congelar en su sistema financiero.

- b) Dinamización de la actividad comercial, desmantelándose aranceles de bienes físicos y tangibles en cada ronda de negociación del GATT.
- c) La Guerra Fría que se da entre Estados Unidos y la extinta URSS.<sup>15</sup> Como resultado, América Latina se beneficia de la Alianza para el Progreso.<sup>16</sup>
- d) La economía mundial pasa por un ciclo expansivo que dura treinta años.<sup>17</sup>

Factores endógenos:

- a) La mayor parte de los países de la región latinoamericana (a excepción de Cuba<sup>18</sup>) se encontraba en relativa paz política, sin mayores incidencias de expresiones armadas.
- b) La experiencia de integración posindependencia revivió el espíritu integracionista de subregiones (entre ellas la centroamericana), impulsando con ello la puesta a prueba del planteamiento estructuralista de regionalismo hacia adentro con el acompañamiento de la CEPAL.

En el caso de Nicaragua, la duración de la estrategia ISI se acompañó además con un boom agroexportador algodonero que, por casi dos dé-

---

15. Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, conjunto de países dominados por Rusia a resultas del pacto político entre las naciones vencedoras que participaron en la Segunda Guerra Mundial.

16. Plan de carácter económico-político-financiero que impulsó Estados Unidos para contener el avance del comunismo en Latinoamérica. Algunos economistas se refieren a él como el Plan Marshall latinoamericano, con la diferencia de que en América Latina estos recursos se diluyeron a causa de la corrupción de los sistemas políticos imperantes en la época.

17. A este ciclo expansivo se le denomina los gloriosos treinta años de la posguerra, mismos que llegaron a su fin a partir del primer tercio de la década de los años setenta del siglo XX, producto del desplome del sistema de Bretton Woods y la crisis petrolera. A inicios de la década de los ochenta, influyó también la crisis de la deuda externa.

18. En 1959 triunfa la Revolución Cubana. Su líder, Fidel Castro, derrotó a Fulgencio Batista y, debido a ello, Estados Unidos emprendió un bloqueo económico contra la isla que dura hasta nuestros días.



cadras (de finales de la década de los cincuenta a finales de la década de los setenta), fue el motor del crecimiento económico.<sup>19</sup>

A finales de la década de los setenta, el contexto nacional e internacional cambió desfavorablemente para Latinoamérica y Nicaragua.

Modificación del contexto internacional:

- a) Deterioro del modelo estructuralista y el sistema capitalista de corte keynesiano al entrar en una crisis estructural el acuerdo de Bretton Woods.<sup>20</sup>
- b) Incremento de los precios del petróleo como producto del embargo petrolero de los países del Medio Oriente que formaban parte de la OPEP.
- c) Tendencia creciente a la elevación de las tasas de interés de los préstamos internacionales, lo que generó una crisis inmanejable de endeudamiento externo.
- d) Caída del precio internacional del algodón al ser sustituida la fibra natural por otra artificial (poliéster). Esto llevó a un déficit en la balanza comercial y un aumento en los niveles de desempleo, principalmente en la zona occidente del país.
- e) La Guerra Fría, librada entre las potencias ideológicamente contrapuestas, se definió a favor de un nuevo tipo de capitalismo cuya punta de lanza fue denominada la economía social de mercado.

Modificación del contexto interno:

- a) Proliferación de movimientos armados que socavaron poco a poco la confianza en la estabilidad de la que gozaba hasta entonces la región.<sup>21</sup>

---

19. No obstante, la actividad sigue funcionando con problemas hasta el año 1992, cuando se decide no seguir produciendo ni exportando algodón. Esto genera problemas estructurales tanto para la economía en su conjunto como para la región de León y Chinandega, que se deprimieron económicamente.

20. El sistema de Bretton Woods entró en crisis, principalmente por el menoscabo económico y el elevado déficit fiscal de Estados Unidos, que ya no pudo sostener por más tiempo la Regla de Oro: "Compromiso de Estados Unidos de intercambiar de manera irrestricta cualquier cantidad de dólares por oro", lo que sucedió bajo la administración del presidente Richard Nixon en 1971.

21. En Nicaragua, el Frente Sandinista de Liberación Nacional se fortaleció como grupo armado y aumentó su influencia política.

- b) Disminución de inversiones para la modernización de la infraestructura económica.
- c) Continuidad de la lógica de elaborar productos primarios con bajo valor agregado.

Estos factores adversos generaron un estancamiento y recesión que provocaron la involución de los principales indicadores macroeconómicos, lo que allanó el camino para la aplicación de programas de ajustes estructurales por parte de los organismos financieros internacionales (FMI y Banco Mundial).

En esa época, Nicaragua se convirtió en un caso atípico en comparación con el resto de los países de la región latinoamericana, pues, al acceder al poder el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), logró atraer la atención de muchos países del mundo (capitalistas y socialistas), mismos que aportaron recursos en forma de cooperación internacional, retrasando con ello la aplicación de programas de ajustes estructurales durante casi una década.

Al mismo tiempo, en Estados Unidos, el presidente demócrata Jimmy Carter perdió las elecciones frente al ultraconservador del Partido Republicano, Ronald Reagan, quien, a partir de 1984, impuso un bloqueo económico directo y financió una contrarrevolución que rápidamente minó toda posibilidad de crecimiento económico en Nicaragua. Unido a ello, la falta de experiencia y evidente corrupción de los nuevos dirigentes del país complicaron la situación económica y la hicieron retroceder en más de dos décadas respecto de la posición que tenía el país en el concierto internacional hasta entonces.

La situación económica llegó a ser tan adversa que el nivel de inflación para 1987 superó los 33,600%; hubo devaluación de más de 19,000%; una pérdida de casi el 30% de la infraestructura económica (principalmente en las zonas afectadas por el conflicto bélico), y pérdida del principal socio comercial (Estados Unidos). La situación llegó a tal punto que los mismos dirigentes comenzaron a hacer reformas económicas<sup>22</sup>

---

22. Tal como el Plan Berta, que sustituyó una moneda extremadamente devaluada por otra, logrando anclar la inflación en no más del 10%.

y políticas<sup>23</sup> que resultaron fundamentales para el cambio sociopolítico de la década de los noventa.

En 1989, las condiciones fueron propicias para que el gobierno sandinista aceptara adelantar las elecciones que después perdió, creando en un período de tres meses una desestabilización económica (piñata<sup>24</sup>) y un cambio político que dio paso a tres gobiernos de derecha<sup>25</sup> que tomaron como bandera los principios del neoliberalismo.

Estos tres gobiernos permanecieron 16 años en el poder, caracterizándose por la heterogeneidad de sus acciones, a pesar de estar orientados a temas de democracia y economía de libre mercado:

- a) Gobierno de Violeta Barrios: El papel jugado se puede resumir en dos roles:
  1. Lograr la pacificación y desarme de grupos enfrentados.
  2. Búsqueda de recursos por medio de cooperación internacional para reconstruir el país.
- b) Gobierno de Arnoldo Alemán: Con un país políticamente estable y confianza en el proceso democrático-institucional, se centró en lograr el despegue económico, atrayendo inversión extranjera directa (IED), invirtiendo en infraestructura económica y generando un crecimiento positivo del PIB. Sin embargo, terminó siendo un sistema corrupto que desperdició la oportunidad del ansiado despegue económico e hizo retroceder al país en materia de transparencia e institucionalidad. Además, firmó un pacto con el FSLN, allanando el camino para que la nueva izquierda del siglo XXI accediera al poder y cambiara a su conveniencia las reglas del juego electoral. Lo peor de dicho pacto fue fraccionar políticamente a los partidos y movimientos opositores al FSLN y dañar la imagen de fortaleza que en su momento llegó a tener el Partido Liberal Constitucionalista (PLC).

---

23. Dieron inicio conversaciones en forma de negociación, tales como: Contadora, Sapoá, Esquipulas, etc.

24. Proceso en el cual algunos dirigentes sandinistas se apropiaron de importantes recursos que fueron manejados para gobernar desde abajo.

25. Violeta Barrios, Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños.

- c) Gobierno de Enrique Bolaños: A pesar de acceder al poder por medio del PLC, su naturaleza real fue de tendencia conservadora. Siendo presidente, Bolaños trató de imponer su criterio ideológico, entrando en pugna con el caudillo Arnoldo Alemán, por lo que su gobierno perdió el respaldo político interno, pero preservó el apoyo internacional.

Para las elecciones de 2006, el FSLN retomó el poder a resultas del pacto colusorio entre los caudillos Daniel Ortega y Arnoldo Alemán.<sup>26</sup> Durante este período, el país enfrentó el grave problema de la escalada de precios del petróleo y se vio afectado por cortes de energía de hasta siete u ocho horas diarias. Al estar en buenos términos desde el punto de vista político-ideológico con el gobierno de Venezuela, el nuevo gobierno sandinista firmó un acuerdo petrolero con ese país, lo que resolvió el problema energético. A través de una iniciativa impulsada por el fallecido presidente Hugo Chávez Frías, Nicaragua ingresó al ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de América), lo que permitió un flujo financiero de cerca de nueve mil millones de dólares entre 2006 y 2018.

A nivel internacional, en 2008 y 2009 se generó la llamada crisis hipotecaria y Nicaragua se benefició por ser productor de *commodities* y por la generación de una tendencia positiva en los precios de nuestros principales productos de exportación.

Estos dos elementos (recursos ALBA y el desempeño positivo de los precios internacionales de nuestros principales productos de exportación) crearon un sistema económico favorable que fomentó el crecimiento económico por más de diez años a razón de 4.8% a 5.2%, con una inversión extranjera directa y remesas familiares que llegaron, cada una de ellas, a aportar el 10% y 11% del PIB, respectivamente.

A pesar de ese crecimiento positivo espurio, el sistema político y de derechos humanos, la libertad de prensa y la libertad de asociación disminuyeron, lo que generó descontento. La olla de presión explotó el 18 de abril de 2018. En consecuencia, Nicaragua pasó de ser el tercer país de mayor nivel de crecimiento de la región (4.9% de crecimiento del PIB)

---

26. Arnoldo Alemán fue acusado y condenado por corrupción por la justicia nicaragüense. En esa posición de desventaja, se coludió con Daniel Ortega y modificó la Ley Electoral, bajando el porcentaje mínimo para evitar la segunda vuelta. Fue así como el FSLN ganó las elecciones.

a convertirse en el antepenúltimo<sup>27</sup> de mayor deterioro, sumando a ello una evidente inestabilidad sociopolítica e institucional.

## Perfil económico-productivo del país en la actualidad

Descripción del peso de cada sector económico en el PIB y en la estructura del empleo

Como quedó establecido en el estudio promovido por la Fundación Friedrich Ebert en 2016, “Diversificación de la matriz productiva: alternativa para reducir la dependencia de precios volátiles de las materias primas, y altos niveles de pobreza y desigualdad social en América Central”, tanto el sistema económico como el modelo de desarrollo de Nicaragua presentan rezagos de más de cuatro décadas (respecto a otros países de la región), reafirmandose las siguientes características:

- Naturaleza primario-extractivista del sector productivo.
- Baja generación de valor agregado en los principales productos de la matriz productiva.<sup>28</sup>
- Matriz productiva poco diversificada.<sup>29</sup>
- Elevada vulnerabilidad de la economía nicaragüense frente a las fluctuaciones de los precios internacionales de materias primas y flujos financieros de la cooperación internacional.
- Bajos niveles de productividad del trabajo.

Estas características se encuentran presentes en la actualidad, pues, al analizar la composición sectorial y peso de los sectores y actividades económicas, obtenemos lo siguiente: desde 2006, en promedio, se han generado C\$149,668.062 millones anuales con una tasa de crecimiento

---

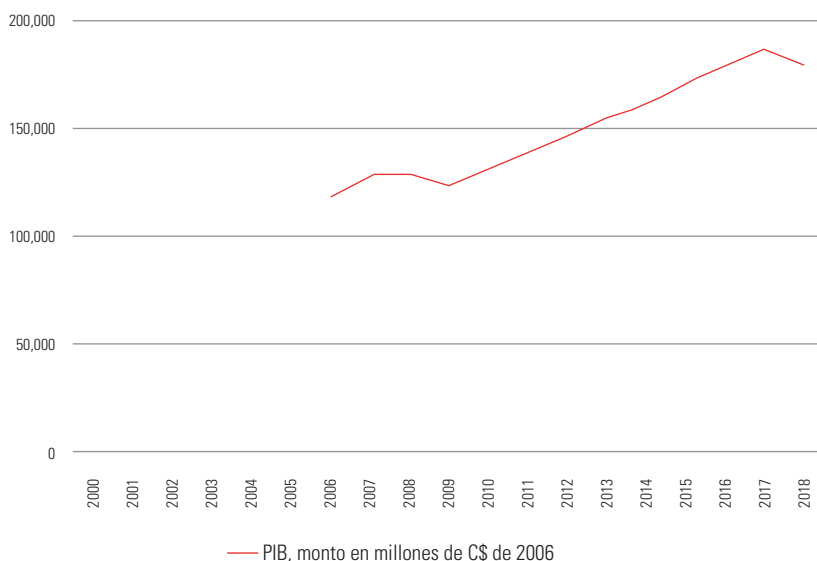
27. Solamente detrás de Venezuela y Haití.

28. Según el estudio realizado por el autor de este capítulo, en 2016 el 70% de la matriz exportadora (doce de diecisiete productos) presentaba pocos niveles de agregación.

29. Según el estudio realizado por el autor de este capítulo, en 2016 el grueso (85%) de los ingresos de exportación se basaba en un limitado número de productos (diecisiete).

promedio anual acumulada de 0.95%, lo que indica un aumento de la riqueza con tasas de crecimiento promedio anual entre 4.8% y 5.2%.

Gráfica 1. Crecimiento del PIB, 2006-2018



Fuente: BCN.

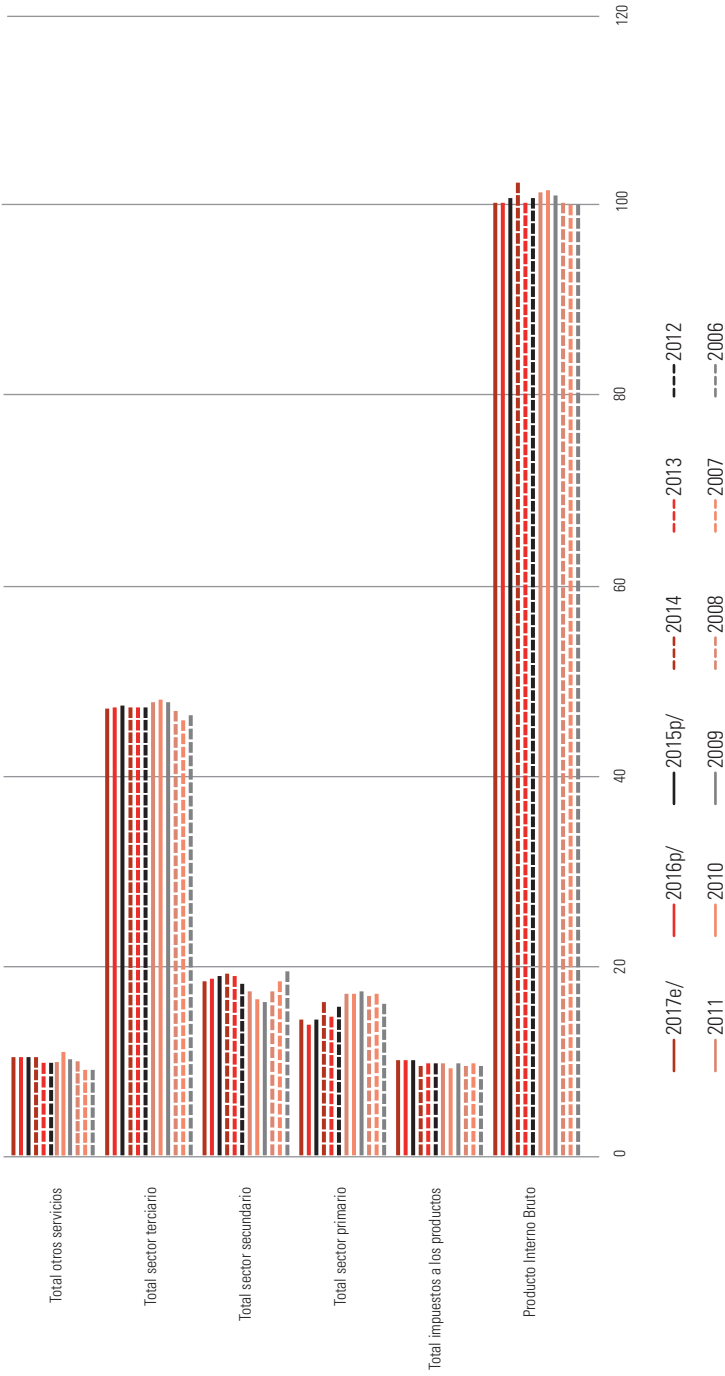
No obstante, esta economía basa su crecimiento sobre pilares espurios, tales como el buen desempeño de los precios internacionales de los *commodities*, el flujo aceptable de cooperación (cerca de 500 millones de dólares anuales), ingresos por inversión extranjera directa de 1,501.2 millones de dólares en 2018,<sup>30</sup> remesas familiares y otros factores.

Sectorialmente, nos encontramos con la paradoja de que, a pesar de que Nicaragua es un país que aparentemente basa su principal actividad económica en el sector primario, y más específicamente en el sector agropecuario, no es este tipo de actividades económicas el que tiene el mayor peso en la generación de riquezas.

El sector primario representa entre el 15% y el 18% del PIB; el secundario, entre el 16% y el 19%; el terciario, entre el 45% y el 48%; las partidas restantes se encuentran explicadas en dos categorías: a) Total

<sup>30</sup>. Antes de que estallara la crisis sociopolítica del 18 de abril de 2018.

Gráfica 2. Distribución de la generación de riqueza



Fuente: BCN.

de impuestos a los productos, cuyo peso oscila entre 9.46% y 10.03% y, por último, b) Otros servicios, cuya participación en la generación del PIB fluctúa entre un 8.92% y un 10.31%.

Esta estructura asimétrica de generación de riqueza del PIB es un indicativo del bajo nivel de desempeño de la productividad en las actividades más importantes del sector primario, así como de niveles tecnológicos bajos, con poco valor agregado en nuestros productos, y una cultura consumista de bienes importados que crea una situación deficitaria de la balanza comercial.

Las principales actividades del sector primario son la agricultura (con un peso promedio de entre 46% y 51% del sector) y la ganadería (con un peso promedio de entre 34% y 40% del sector). Es importante recalcar que, en general, estas dos actividades económicas utilizan técnicas extensivas de producción, ante lo cual son evidentes el bajo nivel de productividad y el daño al medio ambiente.

En relación con el sector secundario, las dos actividades más importantes son la industria manufacturera (con un peso promedio de entre 70% y 80% del sector) y la construcción (con un peso promedio de entre 12% y 25% del sector). Paradójicamente, la actividad de explotación de minas solamente representa entre un 4% y un 8%.

El bajo peso de la actividad minera respecto al sector secundario se debe a que la mayoría de las áreas concesionadas todavía no son explotadas, pues existe una fuerte resistencia de los pobladores y de grupos ambientalistas que le dan un valor de costo de oportunidad al territorio, más allá de la generación de ganancias. Esto ocurre principalmente en el sector minero metálico.

A pesar de que la actividad minera presenta un bajo porcentaje respecto del sector secundario de nuestro país (en promedio, entre 4.5% y 8.2%), y de la riqueza nacional (entre 0.8% y 1.6% del PIB), es importante hacer notar que es una realidad viva en algunos territorios o localidades,<sup>31</sup> y que genera tanto empleos como ingresos.<sup>32</sup>

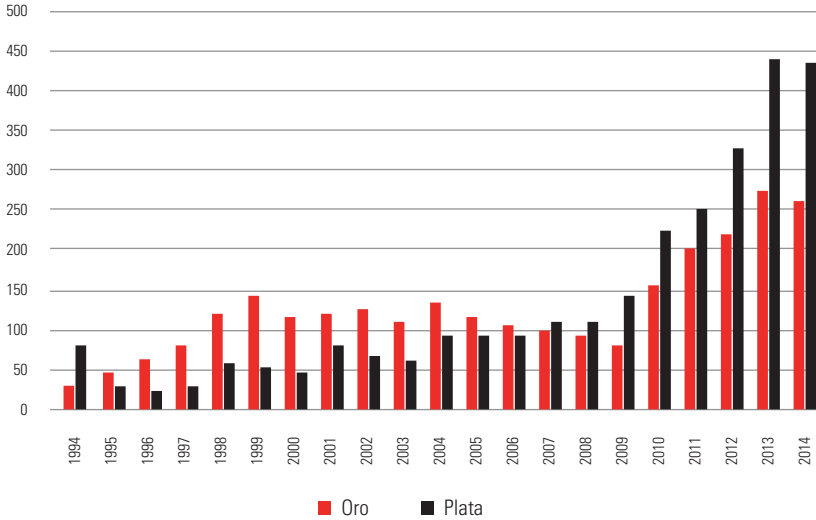
---

31. Por ejemplo, para los tres municipios del triángulo minero (Siuna, Rosita y Bonanza), dos municipios de Chontales (La Libertad y Santo Domingo) y un municipio de León (Larreynaga con la mina La India).

32. Recordemos que, desde 2006-2007, cuando se generó la crisis hipotecaria a nivel internacional, los tenedores de flujos financieros se refugiaron en la compra de *commodities*, incluyendo oro y plata.



Gráfica 3. Producción de oro y plata  
(onzas troy)



Fuente: BCN.

Por otro lado, al analizar la minería no metálica, en el informe del BCN (2017) se estipula que “el valor agregado de explotación de minas y canteras se redujo en un 9.9% (+8.1% en 2016) ante las disminuciones en la extracción de oro y plata, piedra cantera, piedra triturada, cal, carbonato, yeso y piedra pómez. Sin embargo, el crecimiento de la extracción de arena, hormigón, material selecto, toba y sal, atenuaron esa disminución” (BCN, 2017).

Lo anterior es un indicativo de dos fenómenos: por un lado, los efectos de la crisis financiera de 2006-2007 se están desvaneciendo y, por el otro, la construcción sufrió una desaceleración, lo que generó una menor demanda de materiales de construcción.

Con respecto a la actividad industrial, podemos identificar principalmente trece productos: alimentos,<sup>33</sup> bebidas, tabaco, vestuario, cuero y calzado, madera y muebles, papel e imprenta, derivados del petróleo,

**33.** En materia de alimentos, la oferta de productos industriales se reduce a carne de pollo, carne de res deshuesada, leche pasteurizada, embutidos, alimentos para aves, galletas finas, azúcar, bebidas alcohólicas y bebidas no alcohólicas.

químicos, caucho y plástico, productos no metálicos, productos metálicos, maquinaria y equipo. La característica en común es que tienen un bajo valor agregado debido a la dependencia de materia prima importada para concluir la última etapa del proceso productivo.<sup>34</sup>

A lo anterior hay que sumar la inexistencia de una política industrial que incentive agentes económicos que agreguen valor a los productos; la dispersión de las fuentes de materias primas; el bajo nivel de financiamiento, y poca transferencia tecnológica que permita contar con productos competitivos.

Cuando abordamos el tema energético, encontramos que para 2006 la generación bruta de energía fue de 3,137.2 (miles de megavatios/hr), pasando a 4,653.2 (miles de megavatios/hr), es decir, un promedio de 3,960.7 (miles de megavatios/hr) en promedio durante 2006-2018, una tasa de crecimiento promedio anual de entre 1% y 1.1%. Por otro lado, la meta de llegar al 95.2% de cobertura en 2020 se frustró<sup>35</sup> al no dar inicio el programa de la planta hidroeléctrica Tumarín.

Es importante tomar en cuenta la obsesión del actual gobierno por alcanzar metas elevadas respecto al nivel de cobertura de energía eléctrica de los hogares. Sin embargo, no existe preocupación por aumentar la cobertura eléctrica a nivel industrial y mucho menos por ser competitivos con una justa tarifa para el sector productivo.

Lo anterior limita la agregación de valor de cualquiera de los tres sectores de la economía, ya que uno de los mayores costos y componentes productivos es el uso, consumo y aprovechamiento de la energía eléctrica. Al tiempo que se escribe este documento, la tarifa del servicio eléctrico se elevó de manera unilateral en 1%, por lo que se encarecieron y ralentizaron los niveles de actividad económica, tomando en cuenta que, desde el 18 de abril de 2018, el país está inmerso en una crisis sociopolítica.

Las principales actividades del sector terciario son comercio (con un peso promedio de entre 23% y 25% del sector); propiedad y vivienda (con un peso promedio de entre 13% y 18% del sector); administración pública y defensa (con un peso promedio de entre 11% y 12% del

---

34. Las estadísticas del BCN solamente proporcionan un índice de producción industrial por grupo de productos base de 1994, así como la variación porcentual de la misma matriz.

35. En la actualidad, la cobertura de electrificación es del 84%.

sector), e intermediación financiera (con un peso promedio de entre 6% y 10% del sector).

Es importante hacer notar que la mayoría de estas actividades se llevan a cabo para generar ingresos y/o ganancias principalmente para el sector privado.<sup>36</sup> No obstante, actividades proclives a crear desarrollo, tales como educación (enseñanza) y salud, no sobrepasan en conjunto el 15% de la actividad impulsada por el sector.

Uno de los casos más críticos es el del sector turismo, pues desde mediados de la década de los noventa había registrado desempeños positivos. Incluso en 2017 experimentó tasas de crecimiento de casi 31% (antes de la crisis sociopolítica de abril 2018), pero se presenta una caída abrupta de más del 35% en 2018.

Esta situación es preocupante, ya que este sector moderno, generador de servicios e ingresos para el país, se basa principalmente en el activo intangible de la confianza, factor que Nicaragua recuperó relativamente en los últimos 30 años. Sin embargo, producto de la crisis de abril 2018, ese elemento ha disminuido y difícilmente se podrá recuperar en la próxima década.

**Cuadro 1. Situación del sector turístico (2014-2018)<sup>37</sup>**

Año	Monto de ingresos por turismo	Promedio anual	Tasa de crecimiento (%)
2014	445.6	600.1	
2015	527.9		18.5
2016	642.1		21.6
2017	840.5		30.9
2018	544.4		-35.22

Fuente: Elaboración propia.

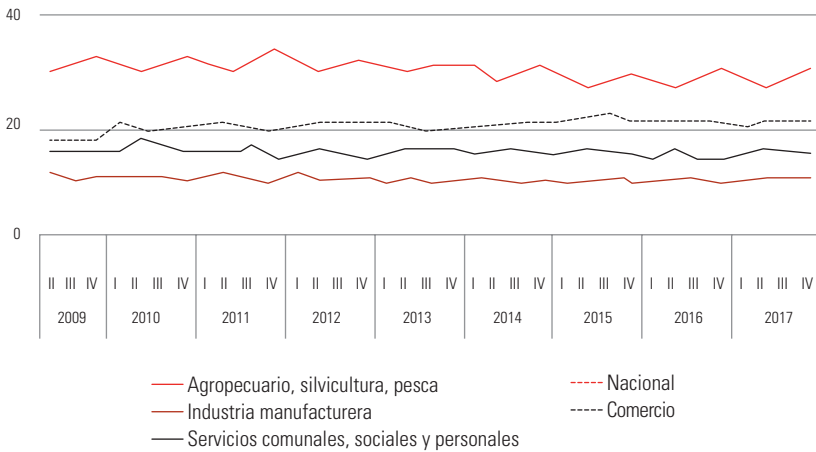
<sup>36</sup>. La excepción es la administración pública y defensa.

<sup>37</sup>. Se utilizan los datos de 2014 a 2018 porque son los actualizados y porque son las cifras oficiales que presentó el gobierno en su informe anual de la situación económica 2018.

**Peso del empleo tomando en cuenta los cuatro sectores económicos principales generadores de puestos de trabajo<sup>38</sup>**

Al analizar la participación porcentual de empleo por sector económico, así como su desagregación por género a nivel nacional, tenemos lo siguiente: la mayor cantidad de empleos a nivel nacional se encuentra agrupada en cuatro sectores económicos: agropecuario, silvicultura y pesca (entre 28.59% y 32.69%); comercio (entre 18.75% y 21.99%); servicios comunales (entre 14.85% y 17.80%);<sup>39</sup> industria manufacturera (entre 10.43% y 11.71%). No obstante, al analizar la composición por género de cada sector nos encontramos con evidencias de inequidad.

**Gráfica 4. Principales actividades económicas generadoras de empleo por trimestre (%)**

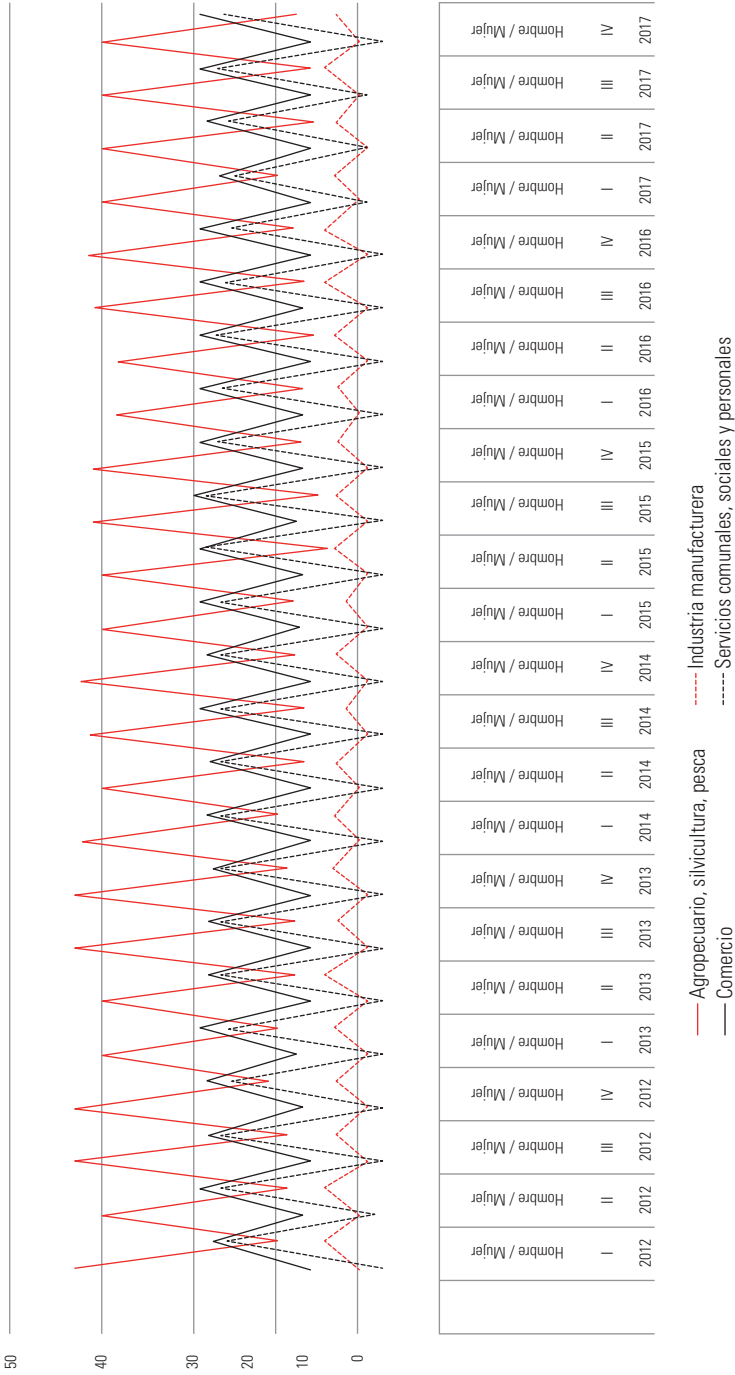


Fuente: BCN.

En el sector agropecuario, silvicultura y pesca, de casi 60% le corresponde al hombre un 44% y a la mujer, 15%. En comercio, el fenómeno se revierte un poco, pues del cerca de 45% de la tasa de ocupación, a la mujer le corresponde casi el 30% y al hombre, un 15%. En cuanto a la industria manufacturera, es dominada por la mujer en un 15%, por 10% de hombres respecto del total de 25% que engloba dicho sector.

<sup>39</sup>. Es importante hacer notar que en esta categoría caben los servicios de cuidado.

Gráfica 5. Generación de empleo por género de los principales sectores económicos (% a nivel trimestral)



Fuente: BCN.

Por último, el sector servicios comunales, sociales y personales es dominado por la mujer, con cerca de un 30%, por 11% del hombre, pero hay que señalar que esta inserción real de la mujer en el mercado de trabajo no necesariamente se corresponde con un mayor nivel de ingresos.

Al tomar el criterio de género respecto a los ámbitos urbano y rural, tenemos el siguiente resultado: en la parte urbana, la primera actividad económica de importancia es el comercio con 27% de generación de riqueza. Sin embargo, en lo que se refiere a creación de empleos, va de 24% a 32%, según género (las mujeres dominan el sector). A este le sigue la industria manufacturera, con un 15% de generación de riqueza y de 15% a 16% de generación de empleos. La tercera posición la tienen los servicios comunales, sociales y personales con un 20% en promedio de peso del PIB y un 30% de creación de empleos. Por último, el sector agropecuario, silvicultura y pesca cuenta con un 15% y con el mismo porcentaje de creación de empleo.

Si tomamos como referencia el ámbito rural, encontramos una correlación distinta del peso de absorción de estos tres sectores: el sector agropecuario, silvicultura y pesca es el primero en generación de riqueza (65% en promedio) y empleo (entre 79.4% y 39.79%, dependiendo de si es hombre o mujer<sup>40</sup>). En segundo lugar, tenemos los servicios comunales, sociales y personales, que representan casi un 11% de producción de riquezas y 23.9% a 3.53% de creación de empleo, dependiendo de si es mujer u hombre. La tercera posición la ocupa el comercio, con un promedio del 9% en generación de riquezas y 20.36% a 4.49% según criterio de empleo por género (mujer y hombre, respectivamente). La cuarta actividad de importancia en el área rural se encuentra a cargo de la industria manufacturera con un 6% de creación de riquezas y empleo de 10.44% a 3.8%, dependiendo de si es mujer u hombre.

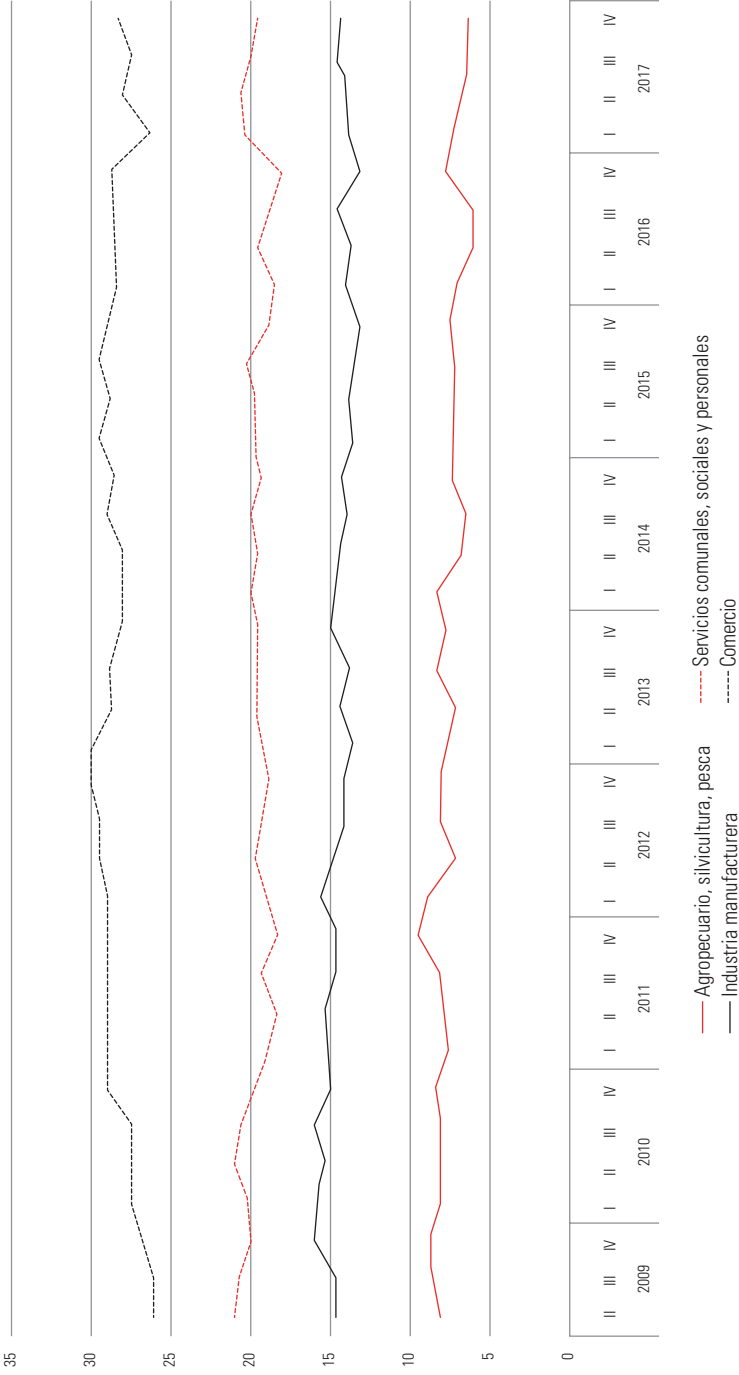
Del párrafo anterior podemos señalar los siguientes hallazgos, válidos para el ámbito rural:

- a) En el sector rural, la actividad agropecuaria sigue siendo de suma importancia, tanto para la creación de riqueza como para la generación de empleo.

---

40. Esos porcentajes representan el peso del empleo por género con respecto a todas las actividades realizadas en el sector rural.

Gráfica 6. Principales actividades económicas generadoras de empleo por trimestre a nivel urbano (%)



Fuente: BCN.

- b) La agricultura, silvicultura y pesca está dominada principalmente por los hombres. Posiblemente la explicación se derive de los bajos niveles de tecnificación del sector y a la poca visibilidad del trabajo que realiza la mujer, tanto en actividades productivas como reproductivas.
- c) El sector de servicios comunales, sociales y personales ocupa el segundo lugar, y quizá esto se deba a la incorporación de actividades como la turística y la maquila, que demandan servicios de cuidado.
- d) El comercio presenta bajo peso en la generación de riqueza y creación de empleo, lo que es un indicativo del bajo nivel de desarrollo que tienen las cadenas o encadenamientos productivos; es decir, el sector está dominado por intermediarios extraterritoriales.
- e) La actividad de la industria manufacturera es débil, lo que indica ausencia de políticas públicas encaminadas a la agregación de valor de productos primarios.

Revisando los datos, llama la atención el bajo porcentaje, tanto a nivel nacional como en los ámbitos urbano y rural, de dos actividades importantes para el sector económico y su papel en absorber mano de obra: las actividades de construcción y las relacionadas con hoteles y restaurantes.

En relación con la actividad de hoteles y restaurantes, el peso no supera el 6% a nivel nacional, 6% en la parte urbana y 3% en el área rural.<sup>41</sup> La actividad de construcción no supera el 5% a nivel nacional, 6% a nivel urbano y 3.5% en la parte rural.<sup>42</sup>

El caso del turismo llama mucho la atención, pues se trata de una actividad que estaba creciendo antes de la crisis de 2018, pero todavía se concentra en el sector urbano y no en el rural; es decir, no se está aprovechando el potencial ecoturístico que tiene el país, pues se estaba trabajando y actuando en función de un turismo convencional.

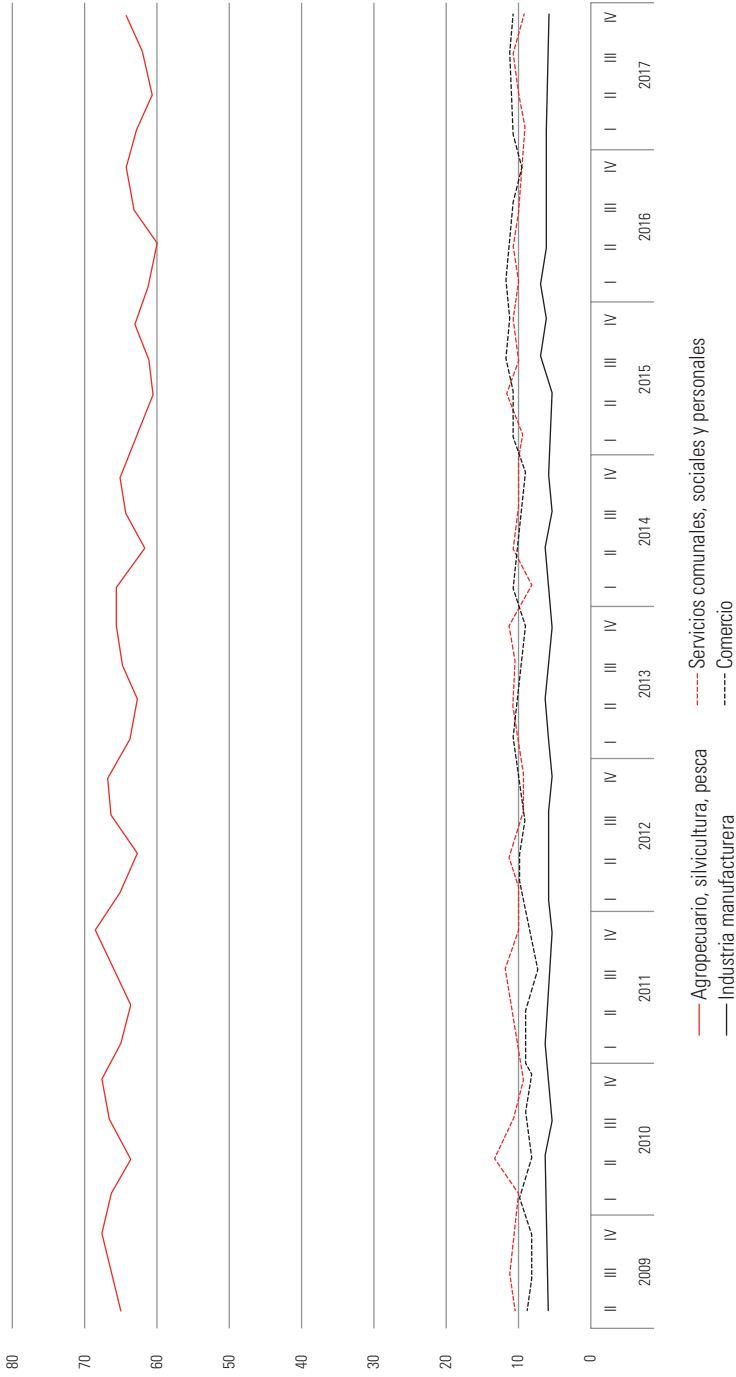
---

41. Independientemente de los ámbitos nacional, urbano o rural, este sector está dominado por mujeres (nacional: 8.66% mujer vs. 1.59% hombre; urbano: 10.48% mujer vs. 2.57% hombre; rural: 5.02% mujer vs. 0.47% hombre).

42. Independientemente de los ámbitos nacional, urbano o rural, este sector está dominado por hombres (nacional: 7% hombre vs. 0.09% mujer; urbano: 10% hombre vs. 0.11% mujer; rural: 3.5% hombre vs. 0.04% mujer). En este rubro, las preocupaciones son, por un lado, la poca inversión en infraestructura económica y, por el otro, la discriminación de género que sufren las mujeres.



Gráfica 7. Principales actividades económicas generadoras de empleo por trimestre a nivel rural (%)



Fuente: BCN.

## Valoración y hallazgos sobre el peso de los servicios de cuidado dentro del sector terciario de la economía

Si tomamos en cuenta los servicios de cuidado del hogar, notamos que esta actividad específica se une en las estadísticas con una cuenta denominada “servicios sociales, personales y comunales”. En cuanto a generación de riqueza, tanto en los ámbitos nacional (17%), urbano (21%) y rural (11%), y de acuerdo con el criterio de creación de empleo, representa un peso de: nacional (28% mujer vs. 8% hombre); urbano (31% mujer vs. 11% hombre); rural (23% mujer vs. 3.5% hombre).

Lo anterior plantea algunas premisas:

- a) La actividad de cuidado del hogar se ha redimensionado en los tiempos modernos, con la inserción de las mujeres en el mercado laboral.
- b) El grueso de esta actividad está en manos de la mujer, quien no recibe pago por sus servicios y, cuando lo hace, muchas veces su salario es menor al mínimo legal autorizado.
- c) Todavía subsiste la cultura machista de dejar las actividades del cuidado del hogar exclusivamente a la mujer, sobrecargándola al incorporarla también a trabajos productivos.

Por otro lado, a pesar de que hemos avanzado en materia de reconocimiento de la actividad del cuidado del hogar y del papel que tiene la mujer en este, aún no logramos incorporarla al circuito de actividades económicas de manera justa y equitativa.

Por último, podemos decir que el perfil del mercado laboral en Nicaragua tiene las siguientes características:

- a) Se realizan actividades económicas mayoritariamente en el sector informal (más de  $\frac{3}{4}$  de la PEA<sup>43</sup> está en la informalidad<sup>44</sup>).

---

43. En la actualidad, la población económicamente activa (PEA) de Nicaragua consta de 2.9 millones de personas que representan alrededor del 47.9% de la población total, según el BCN.

44. Cerca del 80% de la PEA realiza actividades en los sectores informales de la economía.

- b) Bajo nivel de calificación de la mano de obra (de cinco a seis años de escolaridad), lo que crea pocas posibilidades de aumentar la productividad en el corto y mediano plazos.
- c) Un reducido sector empresarial formal que representa menos del 20% del universo de empresas del país.
- d) Un evidente proceso de tercerización<sup>45</sup> y terciarización<sup>46</sup> de actividades económicas que dejan en indefensión a casi a la totalidad de los trabajadores.
- e) Estar atado durante más de tres décadas a la negociación de un salario mínimo vinculado a 54 productos de la canasta básica y un proceso colusorio entre el Estado, el empresariado de gran empresa privada y los sindicatos, lo que impide que se aprueben aumentos al salario mínimo más del 10%.<sup>47</sup>

Al tomar el criterio de “Asegurados activos del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), por actividad económica”, nos damos cuenta de que, en primer lugar, desde el año 2000 la cantidad de cotizantes asegurados subió de 311,503 personas a 818,396 para 2018,<sup>48</sup> es decir, hubo un aumento del 162.81% (eso representa 506,893 miembros del INSS). Sin embargo, esa tendencia exponencial se debe a que se creó el llamado “seguro facultativo”, modalidad que les permite entrar al sistema de seguridad social a personas que están en el sector informal, pero que no representan ningún tipo de estabilidad financiera futura para el INSS.<sup>49</sup>

---

45. Subcontratación de personal o trabajadores para no cumplir con las obligaciones laborales, por ejemplo, seguridad social.

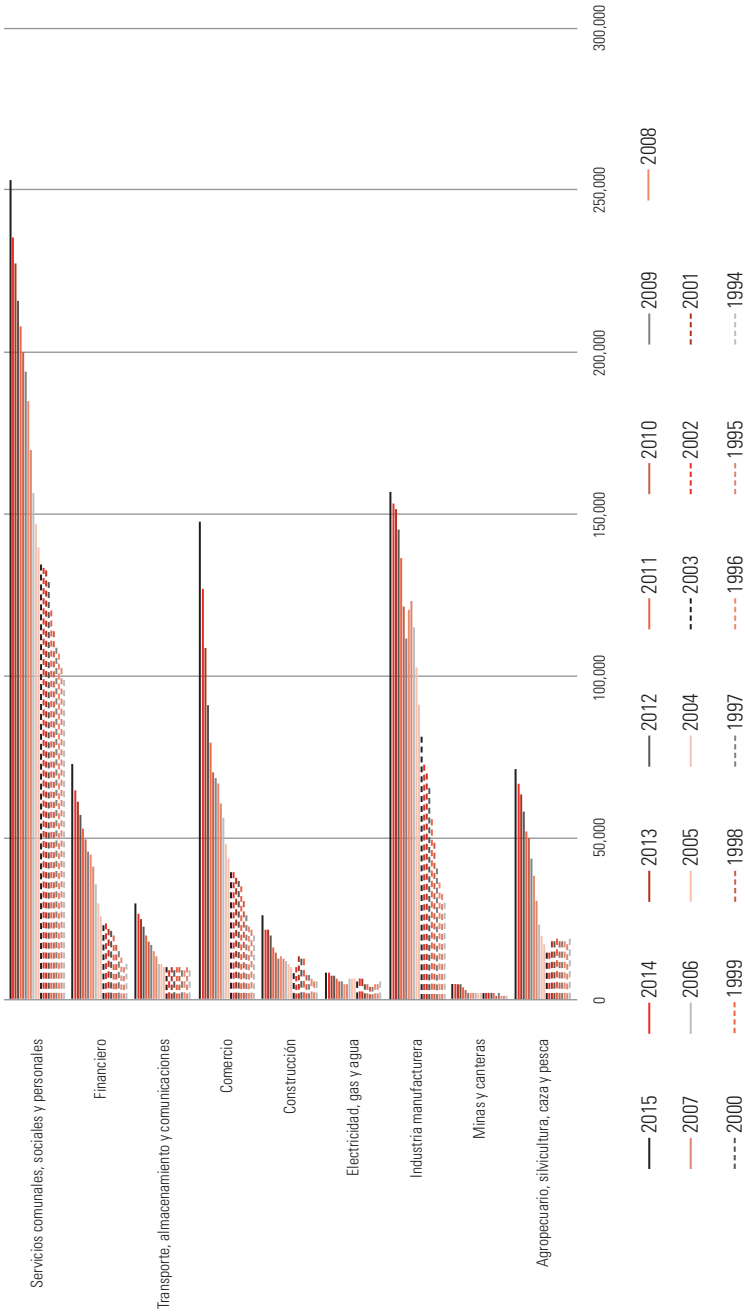
46. Transformación económica y social que afecta principalmente a economías de países en vías de desarrollo. Consiste en el aumento de las actividades del sector terciario (servicios) que tienen o llegan a tener el mayor peso en la economía.

47. La situación ha llegado a tal punto que, a la fecha, los sectores no se han puesto de acuerdo acerca de la mejora salarial, contraviniendo las leyes laborales y constitucionales que establecen que, si en el primer trimestre no se llega a un consenso, el MITRAB tendrá que aprobar el aumento tomando en cuenta los niveles de inflación y crecimiento económico.

48. De 2017 a 2018 se da una disminución de 92,800 personas, es decir, una caída del 10.47%.

49. Además, demandan servicios médicos y una pensión vitalicia.

Gráfica 8. Asegurados activos del INSS



Fuente: INSS.

Por otro lado, y siguiendo el criterio de “Asegurados activos del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), por actividad económica”, notamos que la actividad que más cotizantes genera es la de servicios comunales, sociales y personales;<sup>50</sup> el segundo lugar lo tiene la industria manufacturera;<sup>51</sup> el tercero está en manos de la actividad comercial,<sup>52</sup> y es hasta en el cuarto peldaño donde se coloca el sector agropecuario, silvicultura y pesca.<sup>53</sup>

El panorama descrito en el párrafo anterior corrobora que el mercado laboral nicaragüense se encuentra paradójicamente concentrado en actividades de los sectores terciario y secundario, siendo supuestamente la actividad más importante<sup>54</sup> —agricultura, silvicultura y pesca—, un sector marginal en cuanto al cumplimiento de las obligaciones laborales de seguridad social.

### Diferenciación entre actividades industriales basadas en la extracción (minas, canteras, recursos energéticos) y las basadas en la manufactura

Si agrupamos tres actividades relativamente generadoras de valor agregado (minería, manufactura y energía), notamos que no llegaron a representar más allá del 16.52% del PIB en 2014.

Lo anterior indica que nuestro esfuerzo generador de valor agregado es pírrico, producto de una matriz productiva poco diversificada y un bajo nivel de productividad del trabajo, quedando el país y sus actividades económicas en manos de productos manufacturados del exterior.

Detallando las tres actividades, encontramos que la explotación minera osciló entre 0.78% y 1.6% respecto al PIB entre 2006 a 2017. Esto indica que, a pesar de que el país tiene un elevado potencial minero, las explotaciones de dichos recursos tienen poco peso en el PIB. Esto se debe a que, aunque cerca del 40% del territorio nacional está potencialmente

---

50. Representa entre el 32% y casi el 39% durante el período 2000-2018.

51. Representa entre el 20% y el 27% durante el período 2000-2018.

52. Representa entre el 13% y el 20% durante el período 2000-2018.

53. Representa entre el 5% y el 9% durante el período 2000-2018.

54. Por ser Nicaragua un país eminentemente agropecuario.

dado en concesión minera, la explotación real no llega al 10% a causa de la resistencia de grupos ambientalistas, pobladores y la aversión al riesgo de inversionistas mineros producto de la inestabilidad política en la que recurrentemente vive el país.

Las actividades de energía representan un peso sobre el PIB que, de 2006 a 2017, se mantuvo en un rango de entre 0.94% y 1.78%. Esto indica que no se pueden optimizar los procesos de mejora del valor agregado y de diversificación de la matriz productiva debido al consumo y producción pírricas de energía, lo que nos lleva a pensar que la mayor parte de las actividades económicas aún se hacen de manera casi artesanal, a pesar de que, a partir de la década de los años noventa, los distintos gobiernos plantearon una cobertura de energía eléctrica del hogar de más del 75% del territorio nacional.

En relación con la actividad manufacturera, esta oscila entre el 12.85% y el 14.94% del peso del PIB, con actividades simples de procesamiento de productos alimenticios y con alto contenido de materia prima importada, así como insumos.

Al agregar las tres actividades (minería, energía e industria manufacturera), notamos que el peso para agregar valor es mínimo, pues osciló entre 14.99% en 2009 y 18.28% en 2014. Esta evidencia refuerza la conclusión de que, desde hace más de 150 años, la matriz productiva nicaragüense se encuentra poco diversificada y depende del extranjero.<sup>55</sup>

---

55. En el documento “Diversificación de la matriz productiva: alternativa para reducir la dependencia de precios volátiles de las materias primas, y altos niveles de pobreza y desigualdad social en América Central”, se llega a la misma conclusión.

## Nueva diáspora migratoria: ¿Aumento de las remesas o fuga de población sin esperanza?<sup>56</sup>

En países en vías de desarrollo, como Nicaragua, cuando los ciudadanos se encuentran gobernados por tomadores de decisiones que no están interesados en estructurar políticas socioeconómicas para lograr el desarrollo humano y económico de sus conciudadanos, el binomio migración/remesa se convierte en una válvula de escape<sup>57</sup> para la presión social ante la crisis política y social.

La explicación de la inacción de los responsables de políticas públicas se explica porque el fenómeno migración/remesas genera una posición cómoda de doble vía. Por un lado, los tomadores de decisiones no tienen que esforzarse por hacer su trabajo<sup>58</sup> para crear empleos permanentes y, por otro lado, el país recibe un flujo financiero (remesas) importante que suple el déficit de ahorro interno de la economía.<sup>59</sup> No obstante, este proceso solo es un paliativo hasta que la economía mundial y los países receptores de los migrantes entren en ciclos recesivos y se produzca una presión social inversa que cree mayor incertidumbre al expulsar conciudadanos que requerirán regresar a su país de origen.

La válvula de escape concretada en el binomio migración/remesas se ha convertido en una práctica recurrente de la historia socioeconómica de Nicaragua, y tiene dos fuentes: la crisis económica y los conflictos políticos que en algunos casos conllevan pérdida de vidas humanas, desintegración familiar y fuga de cerebros.

---

56. Uno de los mayores problemas monetarios que tiene Nicaragua es la apreciación cambiaria que, según el BCN, puede llegar a ser de hasta 30%. No obstante, no consideramos que este problema sea producto únicamente del peso de casi el 11% del PIB que representan las remesas familiares, sino más bien de la política de régimen cambiario (*crawling peg*) que ha tenido el BCN desde marzo de 2003, reforzado con una acumulación de Reservas Internacionales Netas Ajustadas (RINAS) por un monto de casi 2,900 millones de dólares antes de la crisis de abril de 2008, un flujo de inversión extranjera directa (1,500 millones de dólares) y una cooperación internacional promedio de 600 millones de dólares anuales.

57. Otras válvulas de escape son patologías como alcoholismo, delitos y, en el peor de los casos, suicidios, elementos que en su totalidad forman una patología social.

58. Crear políticas públicas idóneas.

59. Que, en el caso de Nicaragua, anda por el orden de los 1,390.8 millones de dólares, equivalentes a un 10.3% del PIB de 2017.

Si retrocedemos algunos períodos y analizamos los eventos de mayor relevancia en materia de migración y remesas, encontramos lo siguiente:

- a) El primer destino de migrantes nicaragüenses es Costa Rica. Desde finales del siglo XIX y durante el primer tercio del XX, dichos migrantes se desplazaron hacia enclaves bananeros y mineros en Abangares.<sup>60</sup>

En la década de los cincuenta del siglo XX, la movilización de migrantes se debió al auge agrícola en la producción de algodón, que generó un flujo cercano a las 50,000 personas. A mediados de los setenta y durante la década de los ochenta, como producto de la crisis política desencadenada por la dictadura de Anastasio Somoza y el triunfo de la Revolución Popular Sandinista, dio inicio una primera y preocupante diáspora de más de 280,000 personas. Dicho sea de paso, estas son las personas que sentaron las bases del flujo continuo de mano de obra con potencial económico responsable de al menos un cuarto de la generación del PIB costarricense.<sup>61</sup>

A partir de la década de los noventa, se dio una nueva oleada migratoria de nicaragüenses hacia Costa Rica como producto de la aplicación de programas de ajustes estructurales. Durante este período se han radicado más de 500,000 compatriotas que de forma permanente o temporal envían remesas a sus familias y crean una dinámica interesante de carácter binacional.

- b) Un segundo destino de migrantes nicaragüenses ha sido Estados Unidos, responsable del 55% de las remesas enviadas desde el exterior.
- c) Un tercer destino para la migración nacional durante la primera década del siglo XXI fue Panamá, representando 17.1% del total de remesas, lo que se explica por la ampliación de las obras del Canal de Panamá. Sin embargo, este recorrido es más complicado por cuestiones geográficas y burocráticas.

---

60. Séptimo cantón de la provincia de Guanacaste, el más cercano de dicha provincia a la capital, San José.

61. Estudio económico-productivo de FLACSO, Costa Rica.



- d) Desde la década de los noventa, España se consolidó como el cuarto destino migratorio (11.1%).
- e) Por su parte, la migración al resto de los países centroamericanos del triángulo norte (El Salvador, Honduras y Guatemala) ha sido menos frecuente debido a la inseguridad que prevalece en esos territorios.<sup>62</sup>
- f) En la década de los noventa, se vivió una nueva diáspora migratoria producto de una crisis económica resultado de la aplicación de programas de ajustes estructurales promovidos por organismos financieros internacionales<sup>63</sup> y de la falta de oportunidades de empleo. Por ejemplo, para 1990, ya con un país relativamente pacificado y entrando a una democracia incipiente, se registraron formalmente 41,421 salidas. En 2017, salieron del país 14,159 compatriotas, sin contar el contexto actual que existe como producto de la crisis política que afecta a todos los nicaragüenses.

Otro tema importante es la captación y uso de los recursos financieros provenientes de las remesas familiares. Para ello, hay que partir de dos premisas de la realidad nicaragüense: por un lado, un flujo importante de ese monto no pasa necesariamente por los canales tradicionales o convencionales.<sup>64</sup> Por el otro, a pesar de que el monto global sí es considerable (va de 320 millones de dólares en 2000 a 1,390.8 millones en 2017 y 1,351.7 en 2018, es decir un 10% del PIB), el monto individual por remesa es relativamente pequeño.

Lo anterior no indica que no se pueda hacer nada para captar y utilizar adecuadamente el flujo de remesas familiares de un país expulsor de personas, ya que existen algunas experiencias exitosas de países que, a través de políticas públicas novedosas, lograron dar buen uso a esos recursos financieros.<sup>65</sup> Por ejemplo, España, a través de su política fiscal, captó inversión en el sector turismo; El Salvador lo hizo por medio del

---

62. Por ejemplo, las remesas recibidas de El Salvador representan un 1% del total en 2017.

63. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

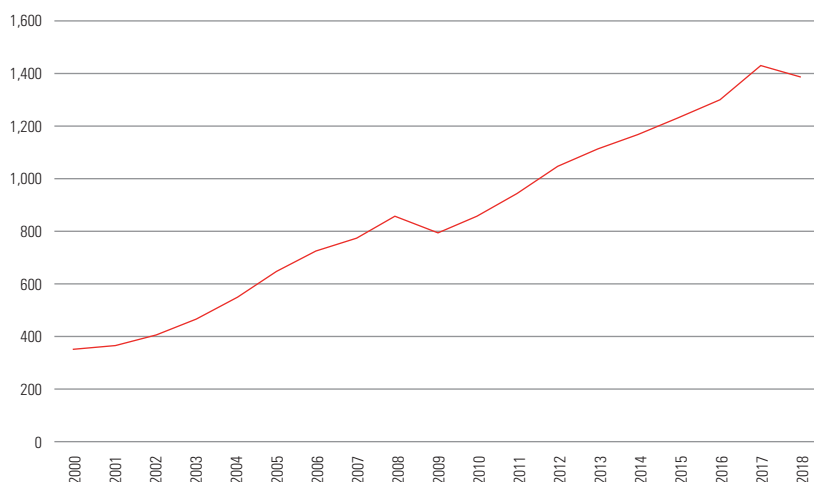
64. Bancos, empresas remesadoras.

65. España lo hizo a mediados de la década de los ochenta, cuando más de 20 millones de españoles migraron al resto de los países que formaban la Comunidad Económica Europea. Asimismo lo hizo El Salvador con más de un millón de personas que se trasladaron en los años ochenta a Estados Unidos como consecuencia del conflicto armado.

programa 1 x 1.<sup>66</sup> Está también el caso de Responsabilidad Social Comunitaria, migrantes que crean organizaciones recaudadoras de recursos para apoyar obras de infraestructura en sus pueblos o localidades de origen, siempre y cuando estos estén apoyados por el gobierno en turno.

En el caso de Nicaragua no se ha intentado aplicar ninguna política económica de este tipo, aduciendo en primer lugar que el monto individual por migrante es pequeño<sup>67</sup> y que, debido a ese monto, la Propensión Marginal al Consumo es elevada.<sup>68</sup> No obstante, creemos que, si tomamos el monto global,<sup>69</sup> tenemos un porcentaje nada despreciable del 10% del PIB que, bien canalizado por medio de una política pública adecuada, podría mejorar los destinos y usos de ese elemento de ahorro externo que sistemáticamente recibe la economía.

**Gráfica 9. Remesas familiares  
(mdd)**



Fuente: BCN.

**66.** Por cada dólar que el migrante salvadoreño llevaba al país en proyectos de inversión, el gobierno ponía otro dólar.

**67.** Cerca de 70 dólares para el migrante radicado en Cosa Rica y 250 dólares para el proveniente de Estados Unidos.

**68.** Al menos 85% del resultado de la remesa individual se destina a consumo, quedando poco margen para el ahorro y casi ninguno para la inversión.

**69.** 1,390.8 millones de dólares en 2017.

De los párrafos anteriores se puede concluir lo siguiente:

- a) No necesariamente existe una correlación entre el número de migrantes por país de destino y el peso que estos generan en cuanto al flujo de remesas familiares. Por ejemplo, si tomamos el criterio de número de migrantes, Costa Rica alberga a más de medio millón de nicaragüenses, pero es responsable de apenas el 20.9% de las remesas totales. No obstante, según el censo de 2010, en Estados Unidos existen alrededor de 348,202<sup>70</sup> nicaragüense nacidos o naturalizados estadounidenses que generan el 55% de los 1,390.8 millones de dólares por concepto de remesas. ¿Hasta cuándo Estados Unidos mantendrá su política migratoria laxa? ¿Endurecerá sus leyes migratorias? ¿Hasta cuándo los diferentes gobiernos y funcionarios en turno tomarán en serio su obligación de crear oportunidades de desarrollo para los nicaragüenses?
- b) Sí existe una correlación entre el aumento del número total de migrantes y el monto de las remesas familiares. Al revisar los datos de las Naciones Unidas, de 2000 a 2017 han migrado cerca de 658,200 personas de Nicaragua en una progresión que se muestra en el Cuadro 2.

### Cuadro 2. Migrantes nicaragüenses al exterior

Año	Cantidad de migrantes
2000	502,100
2005	437,000
2010	611,000
2015	645,300
2015	658,200

Fuente: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE).

<sup>70</sup>. Este grupo de nicaragüenses es la décimoprimer población más grande de latinos, y la cuarta a nivel centroamericano, radicada en Estados Unidos.

Mientras que las remesas familiares se mueven como lo muestra el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Monto de remesas familiares**

Año	Monto en millones de dólares
2013	1,077.1
2014	1,135.8
2015	1,193.4
2016	1,264.1
2017	1,390.8

Fuente: Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE).

Todo esto indica que uno de los motores del crecimiento económico nicaragüense durante estos períodos se encuentra en el extranjero y a expensas del contexto y políticas migratorias de los países receptores.

Independientemente de la época de salida, la migración no necesariamente crea efectos positivos en forma de flujo de remesas familiares, sino que tiene afectaciones más allá de la perspectiva económica:

- a) Ubicación en actividades económicas de bajos niveles de remuneración<sup>71</sup> que no permiten a los migrantes ascender en la escala social en el país de destino.
- b) Elevado nivel de discriminación y exclusión social, ya que se tiene la mala percepción de que el migrante nicaragüense aumenta la oferta de mano de obra barata y es responsable de patologías sociales, como robo y drogadicción.
- c) Desintegración familiar, ya que padres y madres relativamente jóvenes dejan a sus hijos a cargo de familiares o amigos.
- d) Al irse población productiva en su mejor edad se dificulta el crecimiento económico del país.

También es importante plantear lo siguiente:

<sup>71</sup> En Costa Rica, los nicaragüenses se emplean en trabajos de cosecha, servicios de vigilancia y como empleados domésticos.

- Acaso el binomio migración-remesas es una alternativa de la que abusan los tomadores de decisiones para evitar hacer lo que deberían hacer, que es crear fuentes de empleo y un clima estable en donde la población se pueda desarrollar sin tener que pasar vicisitudes en el extranjero.
- Se desconoce cuándo se planteará una política inteligente que capte no solo pasivamente los recursos financieros provenientes de las remesas del consumo a la inversión.
- No vale la pena seguir sacrificando el desarrollo de la población nicaragüense que, al no encontrar oportunidades idóneas, busca mejores condiciones de vida y termina desintegrando el núcleo familiar interno, contribuyendo a la creación de riqueza en los países de destino y generando fuga de mano de obra productiva del país de origen.
- Antes de la crisis de abril de 2018, cuando la motivación de los migrantes era el deterioro de las condiciones económicas, la salida de personas por categoría de género era similar o equilibrada, pues normalmente en los países de destino el migrante nicaragüense hombre se ubica en actividades económicas como levantamiento de producción agropecuaria, construcción y vigilancia, mientras que la mujer, además del levantamiento de la producción, se coloca en actividades de cuidado del hogar.
- Durante la crisis, la situación de los migrantes sigue siendo igualmente equilibrada en función del género; no obstante, cambia su situación migratoria, adicionándose la categoría de refugiado o asilado político, a quien le resulta más difícil encontrar empleo, ya que aumenta la oferta laboral migrante en el país de destino.

## Composición y comportamiento de las exportaciones en términos de productos y mercados

A nivel subregional,<sup>72</sup> existe heterogeneidad en relación con el tipo de bienes y/o servicios que se exportan. Así, encontramos países con bajos

---

72. Región centroamericana.

niveles de producción de valor agregado, como Honduras y Nicaragua.<sup>73</sup> Hay otro grupo con cierto nivel de agregación media, en el que tenemos a El Salvador, Guatemala y Costa Rica, y un país casi netamente prestador de servicios financieros y de transportación: Panamá.

A nivel latinoamericano, podemos identificar países de nivel medio de agregación en sus productos exportables, tales como Argentina, México, Chile y Brasil que, por el tamaño de sus mercados y aplicación de políticas económicas estructurales,<sup>74</sup> logran avanzar un poco más que el resto de la región en cuanto a agregación de valor y mercados de exportación.

Independientemente de que analicemos la situación de agregación de valor, diversificación de matrices productivas y de mercados de venta, podemos decir que, aun en tiempos modernos, la región latinoamericana sufre los efectos de la aplicación de distintos modelos económicos que van desde el modelo agroexportador, pasando por la industrialización por sustitución de importaciones, hasta llegar a los modelos neoliberales de ajustes estructurales. No obstante, los países que conforman estos espacios político-administrativos de Latinoamérica se catalogan como países en vías de desarrollo, que en su conjunto agregan poco valor a sus productos y son importadores netos de productos tecnológicos provenientes de otras regiones.

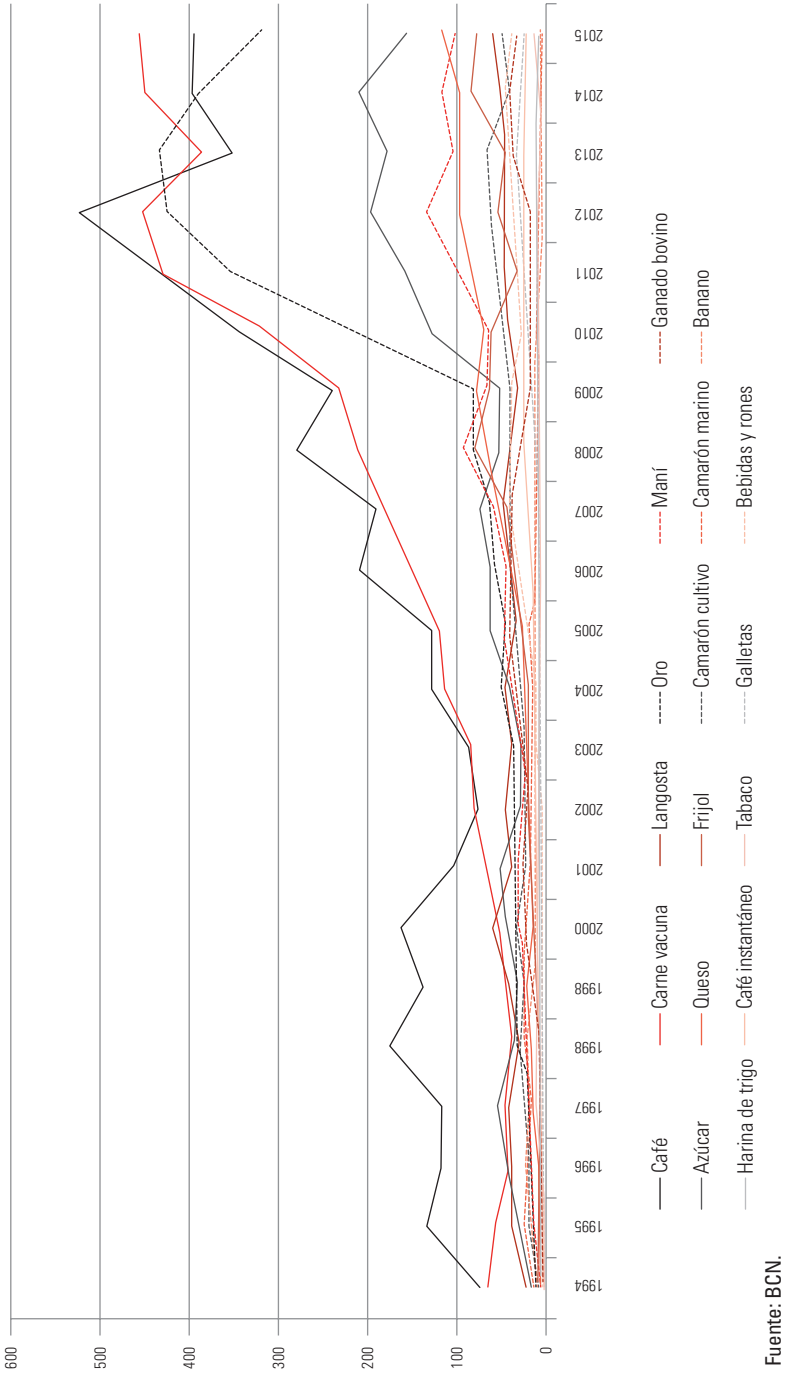
Al valorar el caso de Nicaragua, podemos reafirmar que, desde el último estudio, “Diversificación de la matriz productiva: alternativa para reducir la dependencia de precios volátiles de las materias primas, y altos niveles de pobreza y desigualdad social en América Central”, realizado en 2016, la situación no ha cambiado mucho, pues seguimos dependiendo de una canasta de exportación de cerca de 17 productos, de los cuales el 70% no presenta mayor valor agregado.

---

73. En el caso de Nicaragua, la canasta de bienes exportables se reduce a un número limitado de 17 productos en materia de exportación, de los cuales cerca del 70% no tiene mayores niveles de agregación.

74. Por ejemplo, a partir del primer tercio de la década de los setenta, Chile inició un proceso de ajustes económicos neoliberales y cambio de su matriz productiva para depender menos del cobre. Por su parte, a mediados de la década de los ochenta, México diversificó su matriz productiva y de mercados para depender menos del petróleo.

Gráfica 10. Principales productos de exportación (en millones de dólares)



La situación actual de las exportaciones del país se deterioró producto de la crisis sociopolítica que se vive desde abril de 2018. Afirmamos esto por dos razones fundamentales:

- a) Caída y/o casi desaparición del crédito financiero para el sector productivo del país,<sup>75</sup> lo que puso en peligro la producción agrícola en el ciclo 2019-2020.
- b) Posible pérdida de al menos dos importantes mercados de exportación: Estados Unidos<sup>76</sup> y la Unión Europea,<sup>77</sup> que son el primer y tercer mercados de destino, respectivamente.

Al igual que en el resto de la región latinoamericana, se hace evidente la debilidad de no haber trabajado en su momento en mejorar la diversificación de la matriz productiva; en la ampliación de nuestros mercados de exportación; en la agregación de valor a nuestros productos, y en el impulso de políticas socioeconómicas que encaucen al país hacia un crecimiento económico sostenido.

Si analizamos las principales estrategias y acciones de políticas económicas que explican la actual composición de exportaciones de los distintos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, encontramos que los desarrollados,<sup>78</sup> además de haber transitado por las distintas etapas de industrialización, también se enmarcaron en la nueva modalidad de producción y comercialización internacional; es decir, desarrollaron y tomaron posiciones estratégicas en las cadenas de valor, de modo que siguen dominando el comercio internacional.

Ya en el pasado, esos países desarrollados lograron importantes ganancias a través de procesos de industrialización en sectores como el automovilístico, el financiero y otros, dejando a los países en vías de desarrollo el papel de proveedores de materias primas en el marco

---

<sup>75</sup>. Desde que inició la crisis sociopolítica del 18 de abril de 2018, se han dejado de otorgar cerca de 1,100 millones de dólares al sector productivo.

<sup>76</sup>. El Ejecutivo y el Congreso estadounidenses aplican sanciones a personas ligadas al actual gobierno, y se encuentra en discusión la salida o expulsión del país del CAFTA.

<sup>77</sup>. También se discuten sanciones individuales a funcionarios públicos ligados al gobierno actual, y la posibilidad de expulsión de Nicaragua del ADA.

<sup>78</sup>. Nos referimos a países desarrollados fuera de la región latinoamericana, entre los que podemos mencionar a Estados Unidos, Canadá y los países de la Unión Europea.



del sistema de producción fordista.<sup>79</sup> En nuestros días se transita bajo el sistema de producción flexible de encadenamientos productivos internacionales, y países como los nuestros juegan un doble rol: por un lado, seguimos dotando de materia prima a la industria internacional; por el otro, aportamos mano de obra barata a empresas globalizadas por medio del sistema maquilero.

## **Análisis de los principales indicadores relacionados con el nivel de inversión, competitividad, productividad, encadenamiento y valor agregado**

Si analizamos la composición sectorial de las principales actividades económicas presentes en la economía nicaragüense, encontraremos lo siguiente:

### **a. Actividades económicas básicas sin mayor agregación de valor**

En el sector primario, tenemos actividades o rubros como granos básicos (arroz, frijol, sorgo y maíz blanco), camarón (de cultivo y marino), langosta, pescado, caña de azúcar, banano, ganado vacuno, pollo, huevos, café, leche fluida y cacao.

En el sector secundario, están carne de pollo, carne de res deshuesada, leche pasteurizada, embutidos, galletas finas, azúcar, alimentos de consumo humano, alimentos para aves, bebidas, tabaco; vestuario, cuero y calzado; madera y muebles; papel e imprenta; derivados del petróleo, químicos, plástico y caucho; productos metálicos y no metálicos.

Si bien es cierto que existe una interesante actividad de maquila en el país, no la incluimos en este análisis debido a que no deja importantes recursos internos y a que, una vez que las empresas maquiladoras ven que va a vencer su período de beneficios fiscales, cambian de razón social a fin de seguir gozando del sistema de subsidios, exenciones y exoneraciones.

En el sector terciario, tenemos rubros como servicios turísticos, servicios de transporte y comercio.

---

<sup>79</sup>. Modelo que concentraba el proceso industrial en un solo espacio físico alimentándose de materias primas provenientes de países en vías de desarrollo.

## b. Número limitado de rubros que explican la reducida canasta exportadora del país

En relación con la cantidad de rubros que forman parte de nuestra canasta básica exportadora, sigue siendo ínfimo basado principalmente en 17, que representan casi un 85% de los ingresos por exportación: café, carne de ganado vacuno, langosta, oro, maní, ganado bovino, azúcar, queso, frijol, camarón de cultivo, camarón marino, banano, harina de trigo, café tostado, galletas, bebidas y rones.

Seguimos manteniendo que esta pobre canasta exportadora se explica por varias razones, entre las que podemos mencionar las siguientes –que se agravan aún más con la crisis sociopolítica de 2018:

- Falta de una política industrial que impida agregar mayor valor a nuestros productos.
- Cultura productiva con poca visión de cadena de valor.
- Dependencia de pocos mercados de exportación que se encuentran atados a intereses de empresas internacionales y al TLC (CAFTA) o a los Acuerdos de Asociación (ADA).

## c. Elevado nivel de dependencia de bienes manufacturados y tecnológicos

A diferencia de las exportaciones que presentan bajos niveles de agregación de valor, nuestra economía sufre del efecto de la Ley de Engels<sup>80</sup> debido a que la importación y el consumo se concentran principalmente en tres grupos de importables:

- Importaciones de bienes de capital: animales para reproducción, máquinas y herramientas agrícolas; repuestos, partes y accesorios;

---

80. Efecto que consiste en que los consumidores de los países en vías de desarrollo tienden a gastar más desde el punto de vista marginal en productos importados con alto valor agregado, y mucho menos en productos elaborados a nivel interno. Es decir, una propensión marginal al consumo de productos importados con alto valor agregado y una propensión marginal a consumir productos nacionales con bajo valor agregado.

- máquinas y aparatos de oficina; máquinas industriales; equipo fijo para industria, y equipos de transporte.
- Importaciones de bienes intermedios: fertilizantes y agroquímicos; productos de uso veterinario; alimentos, bebidas y tabaco; sustancias químicas y farmacéuticas; equipo para industria minera y metálica básica, y productos para la construcción de origen metálico y no metálico.
  - Importaciones de bienes de consumo: productos alimenticios; medicina y productos farmacéuticos; vestuario y calzado; artículos electrodomésticos, y llantas y neumáticos.

#### d. Encadenamientos productivos desarticulados entre cada una de las actividades económicas

La mayor parte de las actividades económicas productivas en Nicaragua carecen de procesos de encadenamiento productivos, pues están en manos de intermediarios (dependiendo del sector y tipo de actividad económica), sean estos empresas formalmente organizadas del extranjero (por ejemplo, Cargill, Lala) y/o nacionales (por ejemplo, Agricorp), o intermediarios no formales, como es el caso del sector lácteo con intermediarios salvadoreños que, en la Vía Láctea,<sup>81</sup> son los mayores acopiadores de leche fluida.

Asimismo, se observa una estrategia de prefinanciamiento al sector agroexportador, impulsada principalmente por grupos ligados a sectores financieros. Tal es el caso de CISA Agro, muy cercana al Banco LaFise, que se concentra en rubros como café, cacao y otros productos agrícolas no tradicionales.

#### e. Bajos niveles de competitividad frente a bienes y servicios regionales, subregionales y extrarregionales

Como el sector productivo nicaragüense no cuenta con política industrial, financiamiento bancario, mercados de venta garantizados, mano de

---

81. Territorio ganadero formado por los municipios de Río Blanco, Matiguás y Rancho Grande.

obra con el nivel de calificación requerido, y sigue replicando modelos productivos basados en actividades con bajo valor agregado de tipo agropecuario, los niveles de competitividad de sus productos son relativamente bajos. Por ejemplo, el productor cafetalero nicaragüense sigue obteniendo niveles de rendimientos de 12 a 15 quintales (QQ) por manzana, cuando el mismo sector en Costa Rica alcanza niveles de más de 60 QQ.

Sumado a ello, en la última década se observa un repunte de explotación de vastos territorios para la siembra de plantaciones extensivas, como la palma africana, actividad que afecta el medio ambiente y deja solo devastación, o la explotación minera, que trastoca la biodiversidad y el tejido social de manera negativa y permanente, como es el caso de Mina la India y Mina La Libertad.<sup>82</sup>

## Composición y tendencias de la matriz energética y eléctrica

La matriz energética de Nicaragua se caracteriza por vincular fuentes primarias y secundarias en la generación de energía,<sup>83</sup> con el siguiente diagnóstico y composición:

**Combustión.** La leña es una fuente de energía primaria de gran importancia en los hogares nicaragüenses, pues se utiliza para la cocción de alimentos. Esta representa el 87.9% del consumo nacional de energía. Asimismo, en el componente de combustión se puede incluir

---

82. Como resultado de las protestas y resistencia de pobladores del municipio de Rancho Grande, se detuvo la explotación minera concesionada a la empresa canadiense B2Gold.

83. Las fuentes primarias se refieren a las diversas energías que se extraen de la naturaleza sin procesos que la transformen, como la hidráulica, eólica, solar, gas natural, petróleo, etc. En cambio, las fuentes secundarias de energía incluyen los diversos productos energéticos elaborados a partir del procesamiento de las energías primarias, como electricidad, gas distribuido por redes y derivados de los hidrocarburos, entre otros. Por otro lado, el consumo de energía no solo es a nivel de electricidad, sino también por energía calórica en la cocción de alimentos y por el uso de hidrocarburos como fuente para el funcionamiento de los vehículos.

el gas licuado de petróleo como la segunda fuente más utilizada en los hogares nicaragüenses, con un 3.5%.<sup>84</sup>

En un país en vías de desarrollo, como Nicaragua, es común ver que los hogares utilicen leña como combustible para cocinar, tanto en zonas rurales como urbanas. No obstante, este fenómeno obedece tanto a las formas tradicionales de vida de los pobladores, como a factores económicos que conllevan la falta de acceso a otras fuentes de energía.

Cifras oficiales del Censo 2005 informan que aproximadamente dos tercios de los hogares nicaragüenses (59.2%), comprendiendo al 63% de la población, usa leña para cocinar. Por otro lado, en 2012 el consumo de leña fue equivalente a 1,004.84 toneladas de barriles de petróleo y representó un 49.5% del balance energético nacional.

**Hidrocarburos.** El peso del petróleo y sus derivados representa la segunda fuente de energía nicaragüense. Se utiliza principalmente como fuente primaria en el sector transporte y para la generación de electricidad. Este componente se puede dividir en dos partes: los agentes encargados de la distribución, así como el tamaño del mercado de consumo.

Entre los derivados del petróleo, el gas licuado es la segunda fuente combustible en el sector residencial, y es el que actualmente presenta una mayor tasa de crecimiento, sustituyendo el consumo de carbón vegetal y kerosene. Su consumo se incrementó de 202,710 barriles en 1990 a 496,439 barriles en 2000, mientras que en 2018 se importaron 1,038,787 barriles, de acuerdo con datos del Instituto Nicaragüense de Energía (INE).

El gas licuado de petróleo se ha consolidado, especialmente en las grandes ciudades, como el combustible más importante para la cocción de alimentos. A partir de 1998, el porcentaje de viviendas que consume gas licuado a base de petróleo supera a las que utilizan leña, y se estima que este porcentaje seguirá aumentando de mantenerse los subsidios para el uso del gas licuado de petróleo en el sector residencial, como lo indica la información preliminar del Censo 2005.

---

84. Se hace aquí alusión al criterio de combustión de dos fuentes: leña y gas licuado de petróleo, que entre ambas suman el 91.4%. El restante 8.6% se distribuye en electricidad (8%) y otros (0.6%).

En el sector rural, aunque ha aumentado el porcentaje de viviendas en las que se consume gas licuado a base de petróleo, es aún mucho menor que el de las viviendas que usan leña. Sin embargo, de acuerdo con las expectativas identificadas en la encuesta de leña de 1994, cerca del 20% de los consumidores de leña y kerosene ha pensado en cambiar de leña a gas licuado de petróleo.

Nicaragua no produce hidrocarburos; por consiguiente, debe importar la totalidad de los derivados necesarios para abastecer principalmente a los sectores de transporte y generadoras eléctricas. Debido a esto, la Ley (277) de Suministro de Hidrocarburos promueve la libre competencia en todas las etapas de comercialización de hidrocarburos (importación, exportación, refinación, transporte, almacenamiento, comercialización y servicios), con la excepción de la elaboración de contratos de exploración/explotación de hidrocarburos en el territorio nacional, que se encuentra a cargo del Ministerio de Energía y Minas.

Sin embargo, para mantener activa la economía nicaragüense se requiere de la importación anual de más de 13 millones de barriles provenientes de Venezuela<sup>85</sup> (en los últimos dos años, bajó el flujo de petróleo proveniente de este país), México 13.3%, Ecuador 11.6%, Estados Unidos 6.7%. Ese flujo de crudo representa una factura petrolera de 750 millones de dólares, dependiendo de las fluctuaciones del precio internacional del oro negro.

**Mercado eléctrico.** Este presenta el componente más dinámico y complejo de la matriz energética del país. Este sector está formado por los entes reguladores encargados de aplicar y supervisar las políticas energéticas; los generadores, tanto públicos como privados; el segmento encargado de la transmisión y comercialización de la energía, y, por último, por los distribuidores que venden energía a los consumidores finales.

El mercado eléctrico de Nicaragua está constituido por todos los agentes económicos (persona natural o jurídica) que realizan transacciones en el sector eléctrico.

Los principales agentes y componentes del mercado son:

---

85. Para 2012, Venezuela suministraba hasta un 54.3%.

- Regulación
  - MEM
  - INE
- Generación
- Transmisión
  - Enatrel (Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica)
- Distribuidores
- Consumidores
  - Pequeños consumidores
  - Grandes consumidores

Este mercado está regulado por dos instituciones: el Ministerio de Energía y Minas, encargado de crear las políticas que norman al sector energético, y el Instituto Nicaragüense de Energía, responsable de regular las leyes y reglamentos establecidos para garantizar su cumplimiento y el funcionamiento eficiente de todas las partes, tanto empresas públicas como privadas, que utilizan fuentes primarias renovables y no renovables en el proceso de generación.

Estas empresas venden principalmente sus MW a Disnorte/Dissur,<sup>86</sup> a través del Sistema Interconectado Nacional (SIN), el cual es administrado por Enatrel.<sup>87</sup> Asimismo, existe el Centro Nacional de Despacho de Carga, ente encargado de la programación, despacho en tiempo real de la producción de megavatios y supervisión de todas las operaciones del SIN, al igual que de la administración de las transacciones que se efectúan en el Mercado Eléctrico Regional (MER).

Aunque existen pequeñas distribuidoras fuera del SIN, la gran mayoría de la población nicaragüense tiene acceso a la energía eléctrica debido a la concesión de Disnorte/Dissur, que cubre casi todo el país. No obstante, dentro del mercado eléctrico existen 10 grandes consumidores, los cuales compran su energía directamente a los generadores a un precio más bajo.

---

<sup>86</sup>. Estas entidades pertenecen a la empresa comercializadora de energía eléctrica de Nicaragua, propiedad de inversionistas españoles.

<sup>87</sup>. Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (Enatrel), entidad estatal creada con la aprobación de la Ley #583 del 15 de noviembre de 2006, publicada en *La Gaceta* de 5 de enero de 2007.

En relación con la distribución, paradójicamente Nicaragua cumplió la meta de alcanzar el 85.3 % de cobertura eléctrica en las viviendas del país en 2015. De acuerdo con datos del gobierno de 2007, el país tenía una cobertura de electricidad del 60.4%. Sin embargo, la cobertura de energía industrial es incipiente, lo que implica un obstáculo para la agregación de valor a sus productos.

Los datos oficiales de la empresa Disnorte/Dissur muestran que cuenta con más de 900,000 clientes en la zona de concesión. Dispone de una infraestructura compuesta por 16,488 kilómetros de redes de media tensión; 52,783 transformadores; más de 97,545 luminarias y una potencia instalada de 2,058,098 KVA. Distribuye un promedio diario de 9,190.57 megavatios/hora, que al mes totaliza aproximadamente 279,802 MWh/m.

De acuerdo con el ente regulador INE, Disnorte/Dissur lograría alcanzar una efectividad del 95% en 2015. No obstante, esta meta no se logró, ya que no llevó a feliz término el megaproyecto Tumarín, quedándose la cobertura a niveles de 2015.

Para reforzar este planteamiento, tomemos como base el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016, que establece entre sus lineamientos estratégicos: infraestructura social, de transporte, energéticos y productos para la transformación de Nicaragua, y específicamente determina la planificación del sector energético, tomando en consideración la “política de infraestructura energética” que incluye los siguientes ejes de acción:

- Transformación de la matriz eléctrica.
- Aumento de la generación de energía eléctrica para disminuir el déficit de electricidad.
- Expansión de la red de transmisión de energía y distribución eléctrica a nivel nacional.
- Ampliación de la red de electrificación urbana y rural.
- Electrificación en la costa del Caribe.
- Impulso de la industria de hidrocarburos.
- Ahorro y eficiencia energética.
- Impulso de la exploración petrolera.

Para ello, en el marco del Programa Económico Financiero 2014-2018 y el Programa de Inversión Pública, se mencionan las acciones



implementadas y las futuras intervenciones complementarias a las políticas macroeconómicas que buscan asegurar un crecimiento económico sostenido y la reducción de la pobreza, para lo cual el sector eléctrico se considera prioritario.

En cuanto al nivel sectorial, se pretendían realizar las siguientes intervenciones al sector eléctrico durante el período 2014-2019, establecidas en el Plan Indicativo de Expansión de la Generación Eléctrica.

- **Ampliación y transformación:** un incremento de la capacidad instalada de generación en 559 MW, de los cuales 419 MW serían a base de fuentes renovables y 140 MW mediante combustibles fósiles. Se esperaba que en 2018 Nicaragua alcanzase 74%, y para 2027, 91% de generación a base de fuentes renovables, tanto por proyectos vigentes como por la entrada de nuevos proyectos eólicos, hidroeléctricos y geotérmicos.

**Cuadro 4. Evolución prevista de la composición de la matriz de generación eléctrica (%)**

	2013	2018	2027
Térmica	49	26	9
Eólica	14	12	8
Hidroeléctrica	12	34	52
Biomasa	7	10	9
Geotérmica	18	18	22

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

Hasta el momento, tomando en cuenta la información de cobertura del Ministerio de Energía y Minas, la evolución de cobertura de la energía eléctrica, medida por medio del índice de cobertura eléctrica, es la siguiente:

**Cuadro 5. Evolución del índice de cobertura eléctrica  
1994-2017 (%)**

Año	Nivel de cobertura
1990	44
1998	48
2007	60.40
2008	63.4
2009	65.6
2010	69.8
2011	72.4
2012	73.7
2017	85.7

Fuente: BCN.

Sin embargo, este plan no se cumplió, principalmente por dos circunstancias: en primer lugar, el proyecto hidroeléctrico Tumarín fue objeto de corrupción e incumplimiento de los responsables, y, por el otro, la crisis sociopolítica de abril de 2018 redujo a más de la mitad las fuentes externas de financiamiento para llevar a cabo la mejoría de la matriz energética del país.

### **Principales impactos ambientales provocados por las actividades económicas**

Por su papel de productor de materias primas con poca agregación de valor en su producción, Nicaragua ha dependido históricamente de la explotación indiscriminada de sus recursos naturales, dañando con ello el medio ambiente y vastos territorios anteriormente vírgenes en cuanto a su biodiversidad.

Ya desde finales del siglo XIX, con la inserción del país en los mercados internacionales por medio de rubros como el café y la carne de ganado vacuno, quedaron afectadas la parte del Pacífico y la zonas norte y central del país. Del mismo modo, las concesiones mineras en municipios tales como el triángulo minero (Siuna, Rosita y Bonanza),

la Libertad y Malpaisillo-Larreynaga han dejado una destrucción irreparable.

En la década de los cincuenta y sesenta del siglo XX, con la radicación del boom algodonero, se malogró una región fértil de tierra volcánica (León-Chinandega), así como las plantaciones de caña de azúcar, contribuyendo a la casi desertificación del territorio.

También se han sobreexplotado de manera desmesurada amplios territorios de la costa del Caribe cuya riqueza es el bosque primario que ha cedido espacio a la ganadería extensiva y a la extracción maderera sin ningún plan de reforestación. Esta situación ha enriquecido a mafias taladoras ligadas a instituciones rectoras del medio ambiente y a autoridades autónomas de la costa atlántica.

En la actualidad se observa un repunte de la sobreexplotación indiscriminada de recursos naturales, territorio y biodiversidad en rubros como palma africana, que se ubica en las zonas del Río San Juan (muy cercana de la reserva Indio Maíz) y minería en Rancho Grande.<sup>88</sup> Asimismo, se han visto afectados territorios y biodiversidad en la parte sur (Rivas, en los municipios de Cárdenas, Tola, San Juan del Sur, isla de Ometepe, etc.), por la prestación de servicios turísticos. Estos territorios recibieron inversiones importantes. Sin embargo, en ningún caso se tomó en cuenta la preservación de la biodiversidad. Sumado a ello, en esta región también se han instalado parques de generación de energía eólica que afectan de una u otra manera el medio ambiente debido a las radiaciones y alteración del espacio escénico.

Por último, pero no menos importante, la firma y ejecución de tratados comerciales internacionales (CAFTA y ADA), en los cuales se han obtenido considerables cuotas para la exportación de carne de ganado vacuno, afectan no solo la parte central del país (Boaco, Chontales), sino que está presionando la frontera agrícola en dirección de la costa del Caribe y el río San Juan. La producción de carne de ganado vacuno es de tipo extensivo y no ha cambiado desde que se radicó a finales del siglo XIX.

En este panorama destaca la inadecuada utilización de los pocos recursos naturales restantes. De seguir con este modelo de sobreexplotación,

---

88. A pesar de que en 2016 la sociedad civil organizada logró detener la efectiva explotación minera, siempre está latente la posibilidad de que se active de nuevo.

se habrá ocasionado un daño irreparable al medio ambiente regional y a la biodiversidad.

### Principales conflictos sociales generados por el daño ambiental derivado de determinadas actividades económicas<sup>89</sup>

La actividad económica de bajo valor agregado en la que se sobreexplotan los recursos naturales deteriora el territorio, pero también provoca conflictos sociales que tienen un efecto negativo. Las razones:

- La mayor parte de los recursos naturales de Nicaragua se encuentra ubicada en territorios de pueblos originarios, como la costa del Caribe. La actividad ganadera y minera ha lesionado los derechos de los pobladores de la región, generando tensión entre estos y los colonos que buscan apropiarse de sus tierras. Un ejemplo es la presión en la frontera agrícola, donde los ganaderos han tenido que vender sus tierras en el territorio de la Vía Láctea y se ven obligados a trasladarse a la costa del Caribe o a Río San Juan.
- Las explotaciones de plantaciones extensivas de palma africana o caña de azúcar han desplazado la producción de granos básicos en la zona de Nueva Guinea y León-Chinandega, condenando a los pequeños productores a funcionar a nivel de subsistencia en tierras poco fértiles de ladera y encareciendo el precio de la tierra.
- La actividad turística en la zona de Rivas ha desplazado a pequeños productores y pescadores (caso de San Juan del Sur, afectado por la actividad de los cruceros). Incluso, se les ha negado a estos el uso libre de las costas. Además, la vida se ha encarecido, pues, al considerarse territorio turístico, los costos aumentan. Por ende, gran parte de la población ha optado por migrar a otros lugares.
- En las zonas mineras (triángulo minero, La Libertad, Malpaisillo, Larreynaga), se han desplazado pueblos enteros para dar paso a la explotación de los distritos industriales.

---

89. Cerca del 40% del territorio nacional se encuentra concesionado a empresas mineras que no han explotado más allá del 10% de dichas concesiones.

## Identificación de áreas, sectores y rubros con potencial para la transformación de la matriz productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental

Seguimos manteniendo la vigencia del planteamiento realizado en 2016 en el estudio “Diversificación de la matriz productiva alternativa para reducir la dependencia de precios volátiles de las materias primas, y altos niveles de pobreza y desigualdad social en América Central”. En ese entonces, planteamos lo siguiente “...dejar de ser un país únicamente generador de materia prima, importador y extractivista, para buscar una tendencia hacia una economía basada en la exportación de una producción diversificada, ecoeficiente, con valor agregado, así como con servicios basados en la economía del conocimiento y en la biodiversidad”. En otras palabras, el cambio de la matriz productiva exige generar más riqueza, involucrando en el desarrollo productivo otras líneas de acción ligadas al talento humano, a la tecnología y al conocimiento capaz de lograr un desarrollo sustentable y sostenible.

De manera concreta, seguimos planteando el desarrollo de tres tipos de actividades:

- Desarrollo y aprovechamiento del potencial forestal.
- Promoción y agregación de valor a productos agrícolas no tradicionales por medio de una visión de agroindustria sostenible.
- Desarrollo y aprovechamiento del potencial turístico del país.

Lo anterior debe necesariamente ir acompañado de:

- En el corto plazo, partir de contar con una voluntad político-técnica.
- Conocer el estado actual de la matriz productiva e intentar modificarla. Para ello, se deben crear las condiciones básicas: identificar sectores prioritarios en los que sea posible incidir para mejorar su desempeño.<sup>90</sup>

---

90. En nuestro caso, planteamos tres: sector forestal, sector turístico y agregar valor a productos agrícolas no tradicionales, siempre y cuando estemos claros sobre cuál es el mejor modelo de desarrollo que impulse al país.

- Mejorar las condiciones en función de los tres factores de producción: tierra (resolver de una vez el problema de tenencia de la tierra), trabajo (mejorar y remontar el bajo nivel de escolaridad promedio de la fuerza de trabajo nicaragüense) y capital (configurar un sistema financiero ágil que pueda soportar créditos productivos en los diferentes sectores e industrias).
- Mejorar el sistema educativo, tanto profesional como técnico, para que responda a las necesidades del cambio de la matriz productiva, dejando de ser un sistema mercantilizado que ofrece carreras u oficios que nada tienen que ver con la necesidad de desarrollo productivo del país.
- Promover centros tecnológicos que desarrollen proyectos que mejoren el desarrollo productivo. Para ello, es responsabilidad de las universidades configurar una oferta educativa más práctica que teórica. Además, el sector público debe destinar recursos para investigación y desarrollo, y el sector privado debe servir de base para la implementación de esos procesos de investigación e innovación tecnológica.

Para establecer las condiciones idóneas orientadas al cambio de la matriz productiva, se necesita cumplir lo siguiente:

- a) Consenso nacional para la transformación y articulación de todos los sectores estratégicos involucrados.<sup>91</sup> Sin embargo, tal objetivo no se puede lograr sin el establecimiento e inclusión de esta temática en un verdadero Plan Nacional de Desarrollo que tenga una connotación de plan de Estado y no de plan de gobierno.<sup>92</sup> Se necesita un período de mediano a largo plazos para revertir el rezago de más de cuatro décadas de la matriz productiva.

---

91. Sectores público, privado, sindicatos, cooperación internacional, etc.

92. Hacemos este planteamiento porque hasta el momento se han sucedido tres intentos de Planes Nacionales de Desarrollo: la Estrategia Nacional de Desarrollo, impulsada por el expresidente Arnoldo Alemán; el Plan Nacional de Desarrollo Operativo, propuesto por el expresidente Enrique Bolaños, y el Plan Nacional de Desarrollo Humano, llevado a cabo por el actual presidente, Daniel Ortega. No obstante, esas tres iniciativas se han quedado en planes de gobierno y no han tomado la forma de un verdadero Plan Nacional de Desarrollo.

- b) Recuperar el espíritu integracionista que desde la década de los sesenta se dio en la subregión centroamericana, materializado primeramente mediante la Estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones, y luego, a inicios de los años noventa, con regionalismo hacia dentro, abandonado en 2003 por el auge del CAFTA.

No obstante, creemos que, por el tamaño reducido del mercado subregional, es necesario implementar un cambio efectivo de la matriz productiva no focalizado por país, sino a nivel Centroamérica, para identificar y desarrollar encadenamientos productivos y cadenas de valor que se articulen al circuito internacional. En este caso, debe ser prioritario un enfoque hacia la agroindustrialización, impulsada desde un proceso renovado de integración centroamericana.

#### Situación de las políticas protransformación de la matriz productiva

No se observan avances significativos en relación con las políticas económicas públicas dirigidas a la transformación de la matriz productiva, ya que se han descuidado sectores que podrían fungir como incentivos para diversificar la reducida oferta productiva del país.

Tampoco hay una política industrial actualizada que apoye la generación de valor agregado de los sectores productivos. Solamente existen algunas instituciones, como el Ministerio Agropecuario y Forestal (Magfor), el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Marena) y el Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA) que presentan una oferta reducida de apoyo al sector agroforestal.

No se cuenta con un banco de fomento que dé crédito y asistencia técnica al sector agropecuario; más bien, los grupos de interés se han coludido con los reguladores y tomadores de decisiones para despojar al sector agropecuario.

El sistema educativo es de carácter genérico, muy debilitado en su parte técnica, inútil para las actividades y territorios que lo necesitan; por ello, aporta muy poco a la resolución de los problemas de los sectores productivos.

No existe una política ni una voluntad política de resolver el problema de casi cuatro décadas de tenencia de la tierra y acceso a créditos bancarios para los productores.

Sigue la dependencia de tres mercados de exportación (Estados Unidos, Centroamérica y la Unión Europea) que se basan en el TLC, son vulnerables al desarme arancelario y están reducidos a cuotas de exportación o lineamientos políticos que, de no cumplirse, sacarían al país de dichos acuerdos.

Por otra parte, hay que reconocer que tres políticas económicas han resultado efectivas:

- a) Inversión en infraestructura económica (vías de comunicación terrestres y marítimas, principalmente).
- b) Mantenimiento de reservas internacionales en más de 202 veces la base monetaria, lo que ha permitido mantener por casi 26 años el régimen cambiario *crawling peg*.
- c) Control de emisión de base monetaria, lo que ha evitado que la inflación se dispare en más de un dígito.

## Conclusiones

Breve síntesis de la historia económica del país a la luz de los cambios en las estructuras productivas (PIB y exportaciones) y de los grupos económicos hegemónicos en sus principales fases.

- Desde los inicios del sistema capitalista, a mediados del siglo XIX, ha habido distintos modelos de desarrollo económico en Latinoamérica, mismos que favorecen a países desarrollados e imponen un papel de proveedor de materias primas a países en vías de desarrollo, como Nicaragua.
- Los distintos modelos de producción que hemos visto en esta región van desde el agroexportador hasta el de producción flexible o cadenas de valor internacional. Lo que ha cambiado para nuestros países es que, con este nuevo modelo, no solamente somos proveedores de materias primas, sino también de mano de obra barata producto de la actividad maquilera.
- Nuestros países han contado con una economía dividida en tres grupos: primero, una producción agroexportadora ligada a empresas transnacionales; segundo, una producción agroexportadora ligada a oligarquías nacionales (cafetalera, ganadera y, en su



- momento, algodónera), y un sector marginal ligado a la producción de granos básicos, productos no transables.
- A pesar de los tres intentos por instaurar un Plan Nacional de Desarrollo en Nicaragua, estos esfuerzos se han quedado en simples propuestas de gobierno.

### Perfil económico-productivo del país en la actualidad

- Nicaragua se encuentra dentro un contexto adverso, producto de la crisis socioeconómica que enfrenta desde 2018. Esto ha llevado a que pase de ser el tercer país con mayor crecimiento de la región a convertirse en una economía que decrece con índices de entre el 4% y 5%, solo detrás de Venezuela y Haití.
- Paradójicamente, el mayor peso del PIB no lo tienen las actividades del sector primario, sino las del sector secundario y terciario. Tomando en cuenta los bajos niveles de agregación de valor, esto deteriora aún más los términos de intercambio y agudiza los déficits internos y externos.
- El sistema productivo está pasando por una de sus principales crisis, pues el sector bancario no está habilitando recursos financieros para la producción, lo que diezmó en 2019 la producción de la primera siembra del año.<sup>93</sup>

### Nueva diáspora migratoria en período de crisis

- Producto de la situación económica e inestabilidad social, Nicaragua ha sido un país expulsor de personas a otras regiones, tanto dentro como fuera de Latinoamérica. Esto le representa un beneficio de cerca del 10% del PIB en forma de remesas familiares.

---

**93.** La no habilitación bancaria del sector productivo se debe, en primer lugar, al elevado nivel de riesgo que presentan los deudores, sobre todo desde 2018; en segundo, al efecto esperado tras el estallido de la burbuja de créditos bancarios concentrados en préstamos de consumo que otorgó la banca nicaragüense por más de diez años, cuando la economía creció más del 4%.

- De manera global, el monto de las remesas llega a representar casi el 10% u 11% del PIB, pero a nivel familiar el beneficio es pequeño y se utiliza para adquirir bienes de consumo.
- Uno de los efectos sociales adversos generados por el fenómeno migratorio es la desarticulación o descomposición familiar, ya que las madres y padres jóvenes que migran dejan a sus hijos en manos de familiares o amigos.
- Otro efecto negativo de la migración nicaragüense se produce por la pérdida de mano de obra joven con potencial productivo y la fuga de cerebros.<sup>94</sup>

### Composición y comportamiento de las exportaciones a lo largo del tiempo, tanto en términos de productos como de mercados

- La canasta exportadora nicaragüense es limitada, pues 17 productos generan más del 85% del ingreso de las exportaciones. Del total, el 70% presenta bajos niveles de agregación de valor.
- Nuestros mercados de exportación son limitados y vulnerables, sobre todo después de la crisis de 2018, pues está latente el riesgo de ser expulsados de dos importantes procesos de integración, CAFTA y ADA, que representan el primer y tercer mercados de exportación del país.

### Análisis de los principales indicadores relacionados con el nivel de inversión, competitividad, productividad, encadenamiento y valor agregado de las actividades productivas

- Por las características de la economía nicaragüense, se puede afirmar que los niveles de competitividad son bajos. A falta de una política industrial, se agrega poco valor a sus productos, haciéndolos poco competitivos frente a los de otros países.

---

94. En el caso de que el migrante cuente con un elevado nivel de especialización y calificación.

- La mayor parte de los encadenamientos productivos se encuentran dominados por intermediarios formales (grandes empresas internacionales, como Cargill, o nacionales, como Agricorp).

## Composición y tendencias de la matriz energética y eléctrica

- A pesar de que la matriz energética ha mejorado en cuanto a cobertura de energía eléctrica en los hogares (de 44% en 1990 a 85.7% en 2017), este esfuerzo no ha implicado la agregación de valor de la parte productiva.
- Menor dependencia de la generación de energía a base de hidrocarburos: se reduce el peso de la energía térmica, de un 49% en 2013 a un 26% en 2018, y aumenta la producción de la base hidroeléctrica, de un 12% a un 34% en el mismo período. Sin embargo, el plan de llegar a 2027 con solo un 9% de energía térmica y un 52% de hidroeléctrica se frustró debido a que la inversión extranjera y las fuentes de financiamiento para este tipo de infraestructura se redujeron en más del 50%.

## Principales impactos ambientales provocados por las actividades económicas

- Por su papel productor de materias primas con poca agregación de valor, el país ha dependido históricamente, y sigue dependiendo, de la explotación indiscriminada de sus recursos naturales, dañando con ello el medio ambiente y vastos territorios anteriormente vírgenes.
- Cada modelo económico que se ha implementado desde el siglo XIX ha generado efectos negativos en diversas regiones: a finales del siglo XIX, el café afectó los departamentos de Matagalpa y Jinotega; en la década de los años cincuenta del siglo XX, el boom algodonero dañó tierras fértiles de León y Chinandega; desde mediados del siglo XX, la minería afecta los municipios de La Libertad, el triángulo minero (Siuna, Rosita y Bonanza) y Malpaisillo-Larreynaga; actualmente, las explotaciones de caña

de azúcar afectan tierras de León y Chinandega, y la palma africana, los municipios de Río San Juan.

- Este modelo de sobreexplotación de los recursos naturales presiona la frontera agrícola, haciendo desaparecer miles de hectáreas de bosques vírgenes, afectando de manera permanente la biodiversidad del país y de la región centroamericana.
- La explotación masiva de territorios también causa conflictos sociales que vulneran los derechos de los pueblos originarios. Un ejemplo es la región de la costa atlántica, donde las tierras fueron invadidas para la explotación ganadera y la tala ilegal.

### Identificación de áreas, sectores y rubros con potencial para la transformación de la matriz productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental

- En la actualidad, la matriz productiva de la economía nicaragüense se sigue caracterizando por su reducido número de actividades económicas y su bajo nivel de agregación de valor.
- Una política económica que beneficia la réplica de modelos económicos que reproducen la dependencia de la matriz productiva actual sin un plan de mejora, por ejemplo, a través de la política industrial y la búsqueda de nuevos mercados.
- Se plantea iniciar la diversificación de la matriz productiva por medio del impulso a tres actividades económicas: forestal, productos agrícolas no tradicionales y turismo alternativo.

## Bibliografía

- Cardenete, M., y Sancho, F. (2004). “Evaluación de multiplicadores contables en el marco de una matriz de contabilidad social regional”, en *Investigaciones Regionales*, sección Artículos. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- Estadísticas del Banco Central de Nicaragua. Disponible en [https://www.bcn.gob.ni/estadisticas/anuario\\_estadistico/index.php](https://www.bcn.gob.ni/estadisticas/anuario_estadistico/index.php)
- Gachet, I. (2005). “Efectos multiplicadores y encadenamientos productivos: análisis input-output de la economía ecuatoriana”, en *Cuestiones Económicas*, Vol. 21. Quito: Banco Central de Ecuador.
- Murillo, L. (2001). *Potencial de desarrollo económico local en San Juan de Oriente*. San José de Costa Rica: FLACSO.
- (2016). “Diversificación de la matriz productiva: alternativa para reducir la dependencia de precios volátiles de las materias primas, y altos niveles de pobreza y desigualdad social en América Central”, en *Análisis* No. 3. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert.
- Padilla, L. (2014). “Estimación de impactos multiplicadores en la economía nicaragüense: un enfoque insumo producto”, en *Revista de Economía BCN*, Vol. 1. Managua: Banco Central de Nicaragua.
- Parra, J. C., y Pino, O. (2003). “Obtención de una matriz insumo producto a 20 sectores y análisis de los encadenamientos productivos para la región del Bío-Bío”, en *Base*. Concepción (Chile): Horizontes Empresariales.
- Ventura, V., Bodemer, K., Kreimerman, R., y Cáliz, A. (2017). *Las aguas en que navega América Latina: oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert.

## Anexos

### Anexo 1: PIB por sector y actividad económica

#### Producto Interno Bruto – enfoque de la producción (en millones de córdobas de 2006)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015p/	2016p/	2017e/
Producto Interno Bruto	118,837.70	124,870.30	129,160.50	124,907.70	130,416.30	138,654.20	147,661.40	154,936.80	162,351.30	170,093.20	178,017.40	186,671.00
Total pago de impuestos												
(+) Impuestos netos a los productos	11,248.00	12,069.10	12,352.60	12,049.30	12,186.80	13,385.70	14,561.40	14,973.40	15,643.00	16,915.60	17,859.80	18,720.90
% (Impuesto a los productos / PIB)	9.5	9.7	9.6	9.6	9.3	9.7	9.9	9.7	9.6	9.9	10	10
Sector primario												
Agricultura	9,495.30	10,693.40	10,069.20	10,481.30	10,754.80	11,590.40	11,852.90	11,534.40	11,495.90	11,753.40	12,541.90	13,792.50
Pecuario	7,067.90	7,932.30	8,787.60	8,403.20	8,610.00	8,997.60	8,207.60	8,022.70	8,322.80	8,086.50	8,331.30	9,385.60
Silvicultura y extracción de madera	1,440.40	1,485.60	1,518.10	1,504.00	1,513.90	1,602.60	1,632.80	1,643.50	1,658.80	1,739.40	1,578.90	1,601.00

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015p/	2016p/	2017e/
Pesca y acuicultura	891.2	1,008.60	1,178.30	1,344.00	1,415.80	1,358.60	1,523.50	1,601.70	1,883.60	1,833.60	1,980.90	2,179.90
% (Sector primario/PIB)	15.9	16.9	16.7	17.4	17.1	16.9	15.7	14.7	14.4	13.8	13.7	14.4
<b>Total sector primario</b>	<b>18,894.80</b>	<b>21,119.90</b>	<b>21,552.20</b>	<b>21,732.60</b>	<b>22,294.40</b>	<b>23,439.20</b>	<b>23,216.70</b>	<b>22,802.40</b>	<b>23,361.10</b>	<b>23,412.90</b>	<b>24,432.90</b>	<b>26,959.00</b>

Sector secundario

Explotación de minas y canteras	1,089.10	1,048.90	1,013.00	978.7	1,483.50	1,864.60	2,068.40	2,531.60	2,541.10	2,405.10	2,600.30	2,342.40
Industrias manufactureras	16,153.70	16,758.00	16,988.30	16,057.30	17,486.20	19,207.70	21,170.60	22,554.00	24,260.90	24,533.10	25,225.70	26,525.90
Construcción	5,791.70	5,304.60	4,486.40	3,179.20	2,632.60	2,917.00	3,706.20	4,113.20	4,186.60	5,174.20	5,227.60	5,390.50
% (Sector secundario/PIB)	19.4	18.5	17.4	16.2	16.6	17.3	18.2	18.8	19.1	18.9	18.6	18.4
<b>Total sector secundario</b>	<b>23,034.50</b>	<b>23,111.40</b>	<b>22,487.70</b>	<b>20,215.20</b>	<b>21,602.30</b>	<b>23,989.30</b>	<b>26,945.20</b>	<b>29,198.90</b>	<b>30,988.70</b>	<b>32,112.40</b>	<b>33,053.50</b>	<b>34,258.80</b>

Sector terciario

Electricidad	1,223.20	1,183.40	1,662.10	1,699.10	1,765.90	1,715.70	2,076.10	2,566.70	2,890.30	3,003.70	3,126.70	3,212.50
Agua	550.9	542.4	587.5	667.9	683	936.6	984.5	973.6	983.6	998	1,030.90	1,050.80
Comercio	12,803.20	13,314.50	14,137.40	13,545.90	14,597.80	16,073.60	17,218.00	17,724.00	18,402.80	19,697.90	20,839.50	21,686.10
Hoteles y restaurantes	3,446.90	3,727.30	3,606.30	3,600.60	3,801.80	3,986.80	4,283.10	4,537.10	4,655.00	4,911.60	5,196.50	5,557.60

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015p/	2016p/	2017e/
Transporte y comunicaciones	7,128.10	8,326.70	8,836.00	8,764.50	10,299.50	11,601.00	12,294.20	12,962.80	13,517.60	14,231.70	14,778.50	15,079.20
Intermediación financiera y servicios conexos	5,796.70	5,467.70	5,807.50	4,985.10	4,613.30	4,425.10	4,612.90	5,011.40	5,592.80	6,162.20	6,861.10	7,319.70
Propiedad de vivienda	9,881.60	10,042.50	10,149.30	10,325.00	10,234.20	10,379.00	10,527.10	10,853.70	11,129.60	11,443.00	11,755.00	12,068.20
Administración pública y defensa	6,081.40	6,332.70	6,974.90	7,329.60	7,671.60	8,052.70	8,392.40	8,867.50	9,250.90	9,602.10	10,310.20	10,893.90
Enseñanza	5,329.90	5,458.90	5,706.90	5,730.40	5,744.80	5,916.00	6,105.00	6,197.60	6,327.70	6,560.90	6,809.70	7,060.80
Salud	2,817.50	2,980.70	3,078.40	2,972.30	2,981.40	2,999.70	3,154.20	3,571.70	3,642.20	3,790.20	3,901.00	4,024.90
% (Sector terciario/PIB)	46.3	45.9	46.9	47.7	47.8	47.7	47.2	47.3	47.1	47.3	47.5	47.1
Total sector terciario	55,059.60	57,376.90	60,546.30	59,620.30	62,393.40	66,086.00	69,647.50	73,266.10	76,392.40	80,401.30	84,609.20	87,953.90
Otros servicios												
Otros servicios	10,600.80	11,193.10	12,567.90	12,621.00	13,787.00	13,497.90	14,353.10	15,105.50	16,610.80	17,566.30	18,368.40	19,130.30
% Otros servicios/PIB	8.9	9	9.7	10.1	10.6	9.7	9.7	9.7	10.2	10.3	10.3	10.2
Total otros servicios	10,600.80	11,193.10	12,567.90	12,621.00	13,787.00	13,497.90	14,353.10	15,105.50	16,610.80	17,566.30	18,368.40	19,130.30

Fuente: BCN.



**Anexo 2: Peso de pago de impuestos y sector primario/PIB**

**Producto Interno Bruto – enfoque de la producción  
(total pago de impuestos y sector primario sobre el PIB) (en millones de córdobas de 2006)**

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015p/	2016p/	2017e/
Producto Interno Bruto	118,837.7	124,870.3	129,160.5	124,907.7	130,416.3	138,654.2	147,661.4	154,936.8	162,351.3	170,093.2	178,017.4	186,671.0
<b>Total pago de impuestos</b>												
(+) Impuestos netos a los productos	11,248.0	12,069.1	12,352.6	12,049.3	12,186.8	13,385.7	14,561.4	14,973.4	15,643.0	16,915.6	17,859.8	18,720.9
% Impuesto a los productos/ PIB	9.5	9.7	9.6	9.6	9.3	9.7	9.9	9.7	9.6	9.9	10.0	10.0
<b>Sector primario</b>												
Agricultura	9,495.3	10,693.4	10,068.2	10,481.3	10,754.8	11,580.4	11,852.9	11,534.4	11,495.9	11,753.4	12,541.9	13,792.5
Pecuario	7,067.9	7,932.3	8,787.6	8,403.2	8,610.0	8,897.6	8,207.6	8,022.7	8,322.8	8,086.5	8,331.3	9,385.6
Silvicultura y extracción de madera	1,440.4	1,485.6	1,518.1	1,504.0	1,513.9	1,602.6	1,632.8	1,643.5	1,658.8	1,739.4	1,578.9	1,601.0
Pesca y acuicultura	891.2	1,008.6	1,178.3	1,344.0	1,415.8	1,358.6	1,523.5	1,601.7	1,883.6	1,833.6	1,980.9	2,179.9
% Sector primario/PIB	15.9	16.9	16.7	17.4	17.1	16.9	15.7	14.7	14.4	13.8	13.7	14.4
<b>Total sector primario</b>	<b>18,894.8</b>	<b>21,119.9</b>	<b>21,552.2</b>	<b>21,732.6</b>	<b>22,294.4</b>	<b>23,439.2</b>	<b>23,216.7</b>	<b>22,802.4</b>	<b>23,361.1</b>	<b>23,412.9</b>	<b>24,432.9</b>	<b>26,959.0</b>
<b>Sector primario</b>												
Agricultura	50.3	50.6	46.7	48.2	48.2	49.4	51.1	50.6	49.2	50.2	51.3	51.2
Pecuario	37.4	37.6	40.8	38.7	38.6	38.0	35.4	35.2	35.6	34.5	34.1	34.8

Fuente: BCN.

### Anexo 3: Peso del sector secundario/PIB

NICARAGUA

#### Producto Interno Bruto – enfoque de la producción (en millones de córdobas de 2006)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015p/	2016p/	2017e/
Producto Interno Bruto	119,837.7	124,870.3	129,160.5	124,907.7	130,416.3	139,654.2	147,661.4	154,936.8	162,351.3	170,093.2	178,017.4	186,671.0

#### Sector secundario

Explotación de minas y canteras	4.7	4.5	4.5	4.8	6.9	7.8	7.7	8.7	8.2	7.5	7.9	6.8
Industrias manufactureras	70.1	72.5	75.5	79.4	80.9	80.1	78.6	77.2	78.3	76.4	76.3	77.4
Construcción	25.1	23.0	20.0	15.7	12.2	12.2	13.8	14.1	13.5	16.1	15.8	15.7

Fuente: BCN.

Anexo 4: Peso del sector terciario/PIB

Producto Interno Bruto – enfoque de la producción (en millones de córdobas de 2006)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015p/	2016p/	2017e/
Producto Interno Bruto	118,837.7	124,870.3	129,160.5	124,907.7	130,416.3	138,654.2	147,661.4	154,936.8	162,351.3	170,093.2	178,017.4	186,671.0
Sector terciario												
Electricidad	2.2	2.1	2.7	2.8	2.8	2.6	3.0	3.5	3.8	3.7	3.7	3.7
Agua	1.0	0.9	1.0	1.1	1.1	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2
Comercio	23.2	23.20	23.34	22.72	23.39	24.32	24.72	24.19	24.0	24.49	24.63	24.65
Hoteles y restaurantes	6.26	6.49	5.95	6.03	6.09	6.03	6.14	6.19	6.09	6.10	6.14	6.31
Transporte y comunicaciones	12.94	14.51	14.59	14.70	16.50	17.55	17.65	17.69	17.69	17.70	17.46	17.14
Intermediación financiera y servicios conexos	10.5	9.52	9.59	8.36	7.39	6.69	6.62	6.84	7.32	7.66	8.10	8.32
Propiedad de vivienda	17.94	17.50	16.76	17.31	16.40	15.70	15.11	14.81	14.56	14.23	13.89	13.72
Administración pública y defensa	11.04	11.03	11.51	12.29	12.29	12.18	12.04	12.10	12.10	11.94	12.18	12.38
Enseñanza	9.68	9.51	9.42	9.61	9.20	8.95	8.76	8.45	8.28	8.16	8.04	8.027
Salud	5.11	5.19	5.08	4.98	4.77	4.53	4.52	4.87	4.76	4.71	4.61	4.57

Fuente: BCN.

## Anexo 5: Crecimiento del PIB

## Crecimiento de la producción

Año	PIB (monto en millones de C\$ de 2006)	Tasa de crecimiento del PIB
2000		
2001		
2002		
2003		
2004		
2005		
2006	118,837.7	
2007	124,870.3	1.05076335
2008	129,160.5	1.03435725
2009	124,907.7	0.96707352
2010	130,416.3	1.04410136
2011	138,654.2	1.06316618
2012	147,661.4	1.06496161
2013	154,936.8	1.04927083
2014	162,351.3	1.047855
2015	170,093.2	1.0476861
2016	178,017.4	1.0465874
2017	186,671	1.04861098
2018	179,107	0.95947951

Fuente: BCN e INIDE.

**Anexo 6: Generación bruta energía eléctrica (miles de megavatios/hora)**

Año (1)*	Estatal		Sistema aislado (4)	Privada		Otros (7=1+...+6)	Total generación
	Hidroeléctrica (2)	Termoeléctrica (3)		Geotérmica (5)	Termoeléctrica (6)		
2007	305.5	463.9	43.3	243.2	1,772.0	380.9	3,208.8
2008	534.5	406.8	47.6	322.1	1,712.2	337.8	3,360.9
2009	296.7	723.2	42.5	296.5	1,620.6	474.6	3,454.1
2010	503.2	698.9	44.6	302.1	1,562.3	548.0	3,659.1
2011	443.7	818.0	46.8	272.8	1,659.7	583.4	3,824.4
2012	417.2	709.7	48.4	523.3	1,539.3	718.0	3,956.0
2013	454.6	582.5	53.9	679.4	1,344.6	1,043.7	4,158.6
2014	394.4	638.1	53.6	662.0	1,351.4	1,339.0	4,438.5
2015	293.6	764.3	54.6	677.7	1,472.6	1,322.3	4,585.2
2016	425.5	736.2	52.3	705.6	1,409.2	1,264.4	4,593.2
2017	464.4	653.0	45.6	750.9	1,255.5	1,290.5	4,459.9
2018	320.8	483.4	37.1	593.8	875.0	1,205.9	3,516.1

\*A partir de 1997, se incluye la generación privada de AMFELS, Ingenio TIMAL, San Antonio y Tipitapa Power.

Fuente: INE y ENEL.

## Anexo 7: Índice de producción industrial por grupos de productos (año base, 1994=100)

Año 1/	IPI serie original	Índice por grupos de productos										
		Alimentos	Bebidas	Tabaco	Vestuario, cuero y calzado	Madera y muebles	Papel e impresión	Derivados del petróleo	Químicos, caucho y plástico	Productos no metálicos	Productos metálicos	Maquinaria y equipo de transporte
2006	163.3	242.4	185.7	19.8	48.7	22.1	71.8	117.5	66.6	218.2	1.6	26.1
2007	172.8	267.2	195.0	20.2	51.7	18.8	56.8	111.3	65.3	217.6	2.1	26.0
2008	168.0	268.6	196.3	22.5	43.0	13.9	58.1	105.5	63.9	218.2	1.3	56.3
2009	170.0	287.1	188.3	19.2	36.6	10.9	43.2	121.3	65.2	165.3	0.9	63.2
2010	183.9	318.8	179.6	19.7	44.7	11.7	61.3	120.6	56.3	182.1	1.1	64.3
2011	195.2	336.6	205.1	21.3	44.3	11.7	43.1	124.2	61.0	226.0	1.2	64.5
2012	200.9	344.9	224.2	19.5	47.1	10.0	44.6	95.6	73.4	231.1	0.9	65.3
2013	200.7	346.4	203.5	22.5	44.7	7.8	48.0	118.4	84.5	219.4	0.7	65.8
2014	236.7	421.6	215.2	24.9	45.4	7.8	39.9	120.3	165.8	228.6	1.2	66.6

1/ Los índices anuales corresponden al promedio del año.

Nota: Índices parciales de actividades industriales en proceso de mejora estadística.

Fuente: BCN.

## Anexo 8: Remesas familiares (millones de dólares)

Año	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
2000	19.8	20.8	23.4	23.6	24.8	25.2	26.3	27.5	29.4	29.9	29.5	39.8	320.0
2001	25.1	24.7	27.3	26.2	27.6	25.2	27.4	30.4	29.5	30.9	27.3	34.1	335.7
2002	30.3	29.0	32.1	32.0	33.5	29.3	29.1	30.0	32.8	33.8	29.4	35.2	376.5
2003	33.5	31.8	35.6	33.0	36.2	33.2	36.4	38.1	39.6	38.1	39.2	45.1	438.8
2004	38.0	37.2	42.3	40.0	43.4	41.5	43.2	43.0	48.9	47.9	46.1	47.3	518.8
2005	51.4	49.5	52.7	48.8	52.3	47.8	49.8	48.6	52.1	49.5	50.8	62.4	615.7
2006	57.8	54.6	61.2	54.7	60.2	53.6	57.1	58.1	63.4	61.2	52.9	62.7	697.5
2007	51.4	52.6	61.1	57.3	63.9	59.9	61.8	65.2	62.7	66.5	65.7	71.5	739.6
2008	60.8	63.4	71.5	67.7	73.6	66.8	66.9	69.5	70.8	67.5	66.1	73.5	818.1
2009	62.7	62.8	70.4	62.5	66.2	62.1	61.3	60.7	62.2	64.4	61.9	71.2	768.4
2010	60.7	64.1	77.0	63.8	70.2	63.5	66.5	66.5	67.9	70.3	70.6	81.7	822.8
2011	67.4	69.3	77.5	73.4	77.8	70.0	74.5	77.3	74.8	79.4	75.7	94.5	911.6
2012	78.1	82.3	89.7	80.1	85.2	78.9	80.9	82.4	82.9	87.3	82.8	103.6	1,014.2
2013	83.4	83.7	90.2	90.7	92.7	80.9	86.6	88.6	90.5	90.3	89.1	111.0	1,077.7
2014	85.6	90.0	101.6	91.1	98.5	88.4	92.6	92.2	94.7	93.5	91.0	116.6	1,135.8
2015	88.9	94.1	106.2	94.4	104.9	93.1	97.6	96.6	98.7	102.6	95.7	120.6	1,193.4
2016	91.2	103.4	107.7	103.5	107.4	95.5	98.7	107.9	106.3	108.1	104.3	130.1	1,264.1
2017	102.1	107.6	113.6	108.4	121.2	111.1	122.4	120.4	112.8	118.5	116.0	136.7	1,390.8
2018	112.9	116.9	123.6	128.9	127.1	115.2	124.4	126.7	121.7	128.9	125.4	149.5	1,501.2

Fuente: INIDE.

## Anexo 9. Principales exportaciones FOB

Exportaciones FOB: principales productos (en millones de dólares) Cuadro VI-7

Año	Café	Café vacuna	Langosta	Oro	Maní	Ganado bovino	Azúcar	Queso	Frijol	Camarón		Harina de trigo	Café instantáneo	Tabaco	Galletas	Bebidas y ron
										Cultivo	Marino					
2006	207.1	148.1	40.0	55.3	43.0	39.3	60.3	34.5	37.0	38.4	10.2	9.6	13.8	5.0	7.8	26.7
2007	188.1	179.5	46.8	61.4	56.0	42.2	74.5	49.6	39.9	36.0	10.1	9.9	16.6	4.8	6.9	38.7
2008	278.3	210.7	36.9	78.2	90.2	26.8	50.4	66.2	79.8	40.8	7.5	9.6	22.4	5.3	9.3	39.6
2009	236.8	230.6	31.1	81.2	65.9	17.8	50.0	76.9	61.5	37.7	6.8	11.7	22.0	5.1	13.0	38.1
2010	341.6	307.6	40.4	208.3	61.8	21.5	126.8	68.7	59.4	48.7	9.2	6.6	21.2	6.7	15.9	26.2
2011 1/	429.3	427.0	45.9	352.3	96.1	18.6	156.3	81.4	30.2	55.6	6.6	2.4	24.4	6.3	22.7	29.5
2012 1/	521.8	451.4	43.9	422.8	132.5	18.6	194.9	94.7	51.8	61.2	6.3	2.5	21.7	8.4	25.9	35.0
2013 1/	349.5	383.8	44.5	432.7	102.9	39.2	176.7	94.7	44.8	91.7	5.0	2.3	22.0	8.7	31.1	38.6
2014 1/	395.5	448.0	49.5	385.8	115.1	40.1	207.5	96.1	82.9	74.4	6.2	8.6	20.7	8.8	25.8	44.8
2015 1/	392.3	454.3	60.6	317.9	100.7	36.5	153.0	113.4	75.3	48.8	4.8	2.9	22.5	11.0	22.7	37.3
2016 1/	402.3	420.4	48.0	357.0	79.0	27.9	104.4	114.4	63.4	34.8	5.9	4.4	18.2	9.1	11.6	34.4
2017 1/	510.0	507.8	46.8	327.3	113.1	20.8	174.4	117.3	74.0	41.4	5.5	10.8	17.4	5.9	0.7	35.4
2018 1/	408.7	441.9	37.6	341.6	106.9	8.7	163.0	106.4	75.5	37.0	6.5	8.8	17.7	8.4	0.4	43.0

1/ Preliminar.

Nota: No incluye la zona franca.

Fuente: BCN, DGA, CNDC/Enatrel.



Anexo 10: Principales importaciones CIF (millones de dólares) Cuadro VI-10

Año	Duraderos		Petróleo y otros		Bienes intermedios			Bienes de capital			Otros	Total
	No Duraderos	Duraderos	Petróleo	Combustibles y otros 2/	Agricultura	Industria	Construcción	Agricultura	Industria	Transporte		
2006	818.90	246.60	366.00	315.00	122.00	449.00	158.10	33.70	273.10	226.50	6.00	3,014.80
2007	939.00	256.50	403.50	425.50	155.80	545.90	198.10	40.10	370.80	267.50	7.80	3,610.60
2008	1,120.50	278.10	477.10	513.40	225.60	649.40	216.10	49.00	497.20	280.30	10.00	4,316.70
2009	1,041.10	208.90	346.80	352.10	182.40	525.40	162.30	32.70	403.60	221.70	11.70	3,489.00
2010	1,211.50	285.90	419.80	356.20	222.40	681.20	218.80	58.60	440.70	269.30	8.80	4,173.20
2011 1/	1,339.30	315.50	615.60	640.70	271.90	799.70	265.80	64.70	532.10	350.40	8.00	5,203.70
2012 1/	1,450.20	362.90	441.80	847.70	320.40	887.80	314.40	77.80	708.80	433.80	8.50	5,854.10
2013 1/	1,462.20	351.20	509.20	684.10	312.60	914.10	319.10	69.80	577.00	447.70	9.40	5,656.50
2014 1/	1,566.00	389.80	508.10	636.90	309.80	905.40	309.20	75.20	722.30	445.00	8.80	5,876.50
2015 1/	1,707.10	422.80	300.80	476.00	348.00	910.90	365.30	70.70	772.90	522.60	9.00	5,906.20
2016 1/	1,840.50	437.40	195.10	494.80	324.90	870.80	368.60	71.20	725.70	542.50	15.80	5,887.20
2017 1/	1,882.20	419.20	293.50	590.60	350.90	908.00	366.00	65.90	698.80	505.40	11.90	6,092.30
2018 1/	1,463.10	263.90	332.80	589.00	291.40	743.20	279.20	57.30	495.60	287.10	6.20	4,808.80

1/ Preliminar.

2/ Incluye lubricantes y energía eléctrica.

Nota: No incluye la zona franca.

Fuente: DGA y MEM.

## Anexo 11: Balance comercial de mercancías (miles de dólares)

Año	Importaciones		Fletes, seguros y otros		Importaciones		Exportaciones		Saldo	
	FOB	(1)	(2)	CIF	FOB	(4)	FOB	(5=4-1)		
				(3=1+2)						
2010	3,872,534.1		300,621.9	4,173,156.0	1,822,088.5		-2,050,445.6			
2011	4,863,451.8		340,289.3	5,203,741.2	2,251,708.3		-2,611,743.6			
2012	5,420,915.0		433,137.6	5,854,052.6	2,671,865.6		-2,749,049.4			
2013	5,225,401.2		431,108.5	5,656,509.7	2,436,198.6		-2,789,202.5			
2014	5,452,946.7		423,533.4	5,876,480.1	2,670,822.7		-2,782,124.0			
2015	5,435,673.1		470,552.7	5,906,225.8	2,421,741.7		-3,013,931.4			
2016	5,453,932.9		433,281.9	5,887,214.8	2,226,357.7		-3,227,575.2			
2017	5,661,381.0		430,961.8	6,092,342.8	2,548,276.9		-3,113,104.1			
2018	4,467,720.4		341,125.4	4,808,845.9	2,354,633.9		-2,113,086.5			

Nota: No incluye zona franca.

Fuente: DGA, CNDC/Enatrel, MEM-Hidrocarburos.

## Anexo 12: Asegurado del INSS por actividad económica

Año	Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	Minas y canteras	Industria manufacturera	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Financiero	Servicios comunales, sociales y personales	Actividades no específicas	Total
								1/	2/	3/	
2006 4/	23,469	2,221	115,775	6,837	11,551	56,347	11,460	35,553	157,100	2	420,316
2007	30,669	2,265	123,641	4,418	12,928	60,539	13,408	41,045	170,054	0	458,968
2008	38,245	2,396	120,850	5,061	13,802	66,878	15,730	44,953	185,447	0	493,361
2009	44,078	2,564	112,400	5,519	13,248	68,568	17,017	45,796	194,506	0	503,695
2010	49,869	2,926	122,520	5,897	14,462	71,020	18,073	49,494	200,621	0	534,881
2011	51,794	3,612	137,635	6,852	16,740	79,434	20,315	53,136	208,822	0	578,340
2012	57,770	4,428	146,137	7,345	19,802	91,411	22,963	57,199	216,403	0	623,458
2013	63,146	4,703	152,024	7,805	21,922	109,154	25,452	61,139	228,121	0	673,466
2014	67,038	4,813	153,936	8,168	21,680	127,405	26,704	64,274	236,053	0	710,071
2015	71,912	4,958	157,511	8,631	26,146	147,936	29,445	73,072	253,799	0	773,409
2016	71,824	4,983	164,676	9,547	31,844	165,970	35,294	83,297	289,783	0	857,219
2017	78,512	5,436	165,981	10,423	34,842	186,229	37,439	87,236	308,098	0	914,196
2018	71,942	4,876	168,158	10,371	26,692	138,825	34,049	80,046	283,438	0	818,396

1/ Incluye intermediación financiera y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.

2/ El INSS realizó una reclasificación de afiliados en las actividades de comercio y servicios comunales, sociales y personales

3/ Hasta 2007, en actividades no específicas se registraron los nuevos asegurados que no pudieron ser clasificados en alguna actividad.

4/ En noviembre de 2006, el INSS reclasificó afiliados de la actividad electricidad, gas y agua a la actividad de servicios comunales.

Fuente: INSS.



**CAPÍTULO VII**

# **Panamá**

---

**RUBIEL CAJAR  
ANASTACIO RODRÍGUEZ**



## Historia económica

La República de Panamá se extiende sobre un territorio de 75,517 km<sup>2</sup>, con una población que apenas sobrepasa los 4.2 millones de habitantes (2018), de los cuales 75% vive en áreas urbanas y 50% radica en el área metropolitana de la Ciudad de Panamá.

Desde sus albores como república soberana, la evolución económica se vio caracterizada por dos aspectos relevantes: primero, su posición geográfica, que desde la época de la colonización española fue vista como ventajosa para transportar mercancías de un hemisferio a otro, debido a la corta distancia que media entre los dos océanos que bañan sus costas. Segundo, la relación con Estados Unidos (EUA), que tuvo una influencia marcada en la vida nacional, desde el apoyo brindado para su separación de Colombia hasta el papel protagónico que jugó esa nación en

la construcción y manejo del Canal de Panamá. El país norteamericano tuvo control soberano sobre una franja del territorio panameño de unos 1,432 km<sup>2</sup>, denominada La Zona del Canal, así como el derecho de controlar los cursos de agua que alimentan el canal, independientemente de su penetración en territorio panameño. Este control se mantuvo hasta 1999, cuando revirtieron a poder de Panamá todas las áreas canaleras.

La estructura económica del país tiene un carácter dual, donde coexisten un sector moderno basado en servicios, dinámico, competitivo e inserto en la economía internacional, y otro más atrasado, de menor participación y enfocado hacia actividades agrícolas o industriales poco competitivas internacionalmente y, por lo tanto, destinadas esencialmente al mercado interno (CNC, 2013).

Con el nacimiento de la república, se adoptó el dólar como moneda, con lo cual el Estado perdió la capacidad de utilizar la política monetaria como medio de expansión o control de la economía. En la práctica, existe también la moneda llamada balboa, que tiene un valor exactamente igual al del dólar estadounidense. Ambas son de curso legal en todo el territorio nacional. Para los defensores de este esquema, la adopción del dólar le otorgó al país un grado de estabilidad monetaria importante, además de que la ausencia de un banco central ha garantizado hasta la fecha la no intervención monetaria para resolver problemas de desequilibrios, eliminar riesgos de fluctuaciones en el tipo de cambio y atender faltas de concordancia entre los activos en moneda local y la deuda en dólares.

### Primera mitad del siglo XX: la república bananera y el apalancamiento canalero

Al acceder a su independencia, en 1903, el istmo apenas contaba con unos 300,000 habitantes, mientras que en la Ciudad de Panamá vivían no más de 20,000 personas. En su aspiración de alcanzar la independencia, y coincidiendo con los intereses estadounidenses de construir una vía interoceánica que le facilitase el tránsito de barcos desde la costa este hacia la costa oeste, y viceversa, los panameños aceptaron el apoyo del país norteamericano, el cual, utilizando su poderío, le impuso a la república una relación política de dominación que la convirtió en un cuasi protectorado, caracterizado por la presencia de tropas norteamericanas, una Zona del Canal segregada y una economía monetaria controlada por el City Bank.



Panamá comenzó a recibir el impacto de la construcción del canal con inversiones promedio de 38 millones de dólares anuales durante diez años. Esto tuvo un efecto económico tan grande que creó el primer prolongado auge económico del siglo. Este monumental flujo de dinero activó un gran movimiento migratorio para la construcción del canal. Entre 1904 y 1906, ingresaron 26,547 personas de diversas nacionalidades (afrocaribeños, asiáticos, españoles y norteamericanos, entre otros). De 1910 a 1913 se sumaron otros 56,000 trabajadores. Una vez que culminó la construcción del canal, la mayor parte de ellos se quedó en el istmo.

En esta primera etapa, se pueden identificar al menos tres versiones de país: el de tránsito internacional de Panamá y Colón; el interior agrario de la costa del Pacífico hasta Chiriquí, y el Panamá frontera del Caribe y Darién, espacios físicos, económicos y culturales que perduran hasta la fecha. La economía agraria era de autosuficiencia. El escaso comercio entre la zona de tránsito y el interior se daba por vía del transporte marítimo de cabotaje y prácticamente no había carreteras que conectaran las regiones entre sí.

En este período, el canal y sus derivados se convirtieron en el eje de la economía nacional. Para 1928, su actividad ascendía a 6,456 tránsitos, 1,123 escalas de barcos en los puertos, reparaciones de 1,093 naves, ventas a buques de 1.4 millones de dólares y 750,000 visitantes. Pero la nación no podía aprovechar este movimiento económico, debido a que el mismo se circunscribía a la Zona del Canal, la cual funcionaba como si fuera un Estado aparte. De hecho, EUA imponía limitaciones a las transacciones económicas del país con la Zona del Canal.

Al igual que muchos otros países de la región, Panamá desarrolló un modelo primario exportador basado en el cultivo del banano. Las primeras operaciones bananeras dieron comienzo en 1899 en la provincia de Bocas del Toro, fronteriza con Chiriquí, con la transnacional estadounidense United Fruit Company, antecesora de la empresa Chiquita Brands. Posteriormente, en 1917, se instalaron plantaciones bananeras en Puerto Armuelles con la compañía Panama Sugar Company.

En su mejor momento, llegaron a tener 100,000 hectáreas de cultivo, que producían 42 millones de cajas de banano anuales.

El segundo gran auge económico se produjo entre 1939 y 1946, con el paso de tropas norteamericanas por la Zona del Canal. Esto generó un movimiento que culminó con el final de la Segunda Guerra Mundial, a lo que le siguió una gran depresión económica que se logró conjurar con

la apertura del mercado de la Zona del Canal a las empresas panameñas y la posterior expansión de las industrias.

### Sustitución de importaciones y desarrollismo, 1950-1980

Entre 1950 y 1980, Panamá tuvo su período más largo de crecimiento económico sostenido, promediando 4.8% anual en los 1950, 7.9% anual (el más alto de América) en los 1960 y 4.8% anual en los 1970. El desempleo se redujo a 7.3% en 1973, su nivel más bajo de la época (Cristel, 2018). El entorno internacional fue favorable durante 1950-1973 por el crecimiento de Europa, Japón y Estados Unidos. No así durante el período 1973-1980, con el estancamiento-inflación mundial causado por los abruptos y enormes aumentos en el precio del petróleo. En esa época, las principales contribuciones a la economía derivaron de los aumentos de las exportaciones y de la producción industrial y agropecuaria mediante la sustitución de importaciones. El comercio fue dinámico, siguiendo el modelo establecido de ventas a la Zona del Canal vía importaciones y parte de la producción local. El Tratado Remón-Eisenhower, de 1955, hizo significativas contribuciones al aumentar los salarios panameños en el canal y abrir los mercados de la Zona del Canal a productos del país.

En los años 1960 y 1970, la Alianza para el Progreso, auspiciada por EUA, canalizó financiamientos de organismos bilaterales y multilaterales a proyectos públicos de carreteras, viviendas, escuelas, hospitales, acueductos y alcantarillados, plantas hidroeléctricas, crédito agropecuario, cooperación técnica y otros, contribuyendo al desarrollo. La reforma tributaria de 1964-65 contribuyó con más fondos para apoyar esos proyectos. En el período 1973-80, el entorno internacional se tornó desfavorable, por lo que se acudió a la inversión pública en infraestructura, la cual aumentó vertiginosamente hasta alcanzar niveles inéditos en el país, con el propósito de estabilizar la desaceleración económica causada por la coyuntura internacional y nacional. Proyectos como el nuevo aeropuerto, el puerto pesquero, el oleoducto transistmico, las hidroeléctricas, la expansión de Zona Libre y el Centro Bancario, entre otros, comenzaron a proyectar exportaciones de servicios más diversificadas. Estas se perfilaron como uno de los principales motores del crecimiento de una economía de mercado propio pequeño, llegando a alcanzar entre el 33% y el 37% del PIB.

La inversión pública en escuelas, hospitales, acueductos urbanos y rurales, centros de salud, vacunaciones y nutrición, carreteras pavimentadas de penetración, electrificación rural e ingenios azucareros estatales puso gran énfasis en el desarrollo rural en los años 1970.

También en esa década, aumentaron las exportaciones de servicios de Zona Libre, del nuevo Centro Bancario, del turismo y de servicios marítimos, impulsadas por la emergencia de políticas orientadas a promover los denominados “paraísos fiscales”. A todo ello se sumó la firma del Tratado Torrijos-Carter de 1977, y su posterior entrada en vigor, con lo cual se estableció el marco para el desarrollo observado durante las siguientes décadas.

### Especialización en servicios y privatización de lo público, 1980-2019

Según indica la Contraloría General de la República (CGR), como resultado de la entrada en vigor del Tratado Torrijos-Carter (que devolvió a Panamá el derecho sobre todo su territorio y el manejo del canal), a partir de 1980, todas las actividades desarrolladas en el área del Canal de Panamá se incorporaron a la rama de actividad correspondiente, por lo que se observó un incremento significativo de la tasa a la que creció la economía en ese año. Posteriormente, en 1983, se percibió una declinación del crecimiento del producto (con una variación negativa de 4.49), que refleja el efecto que el *shock* del petróleo y la crisis de la deuda tuvieron en la economía nacional.

Entre 1988 y 1989, se observó una reducción significativa de la tasa de crecimiento de la economía (decreció en 13.38%), que corresponde a la suspensión del pago de la deuda externa por parte del gobierno de Noriega, y que derivó en un bloqueo económico que llevó a la banca panameña a cerrar sus puertas por nueve semanas y media. Esta es considerada la crisis más profunda que atravesó el país durante el período de estudio.

En 1997-1998 se observa un repunte con una variación de 7.34%, que se explica por la venta de rentables empresas estatales. Finalmente, en el período comprendido entre 2004 y 2008 tuvo lugar el mayor repunte de la serie, explicado en su mayor parte por las altas expectativas que generó el proyecto de ampliación del canal y el mayor dinamismo de la demanda interna y externa. En ese lapso, se presentó un incremento en las exportaciones, principalmente de servicios, ordenamiento de las

finanzas públicas y mayor dinamismo en algunos sectores económicos, como los de la construcción y el turismo.

Durante esos años, la economía avanzó hacia una franca terciarización, creciendo la participación del sector servicios en el PIB de 67%, en 1980, hasta 85% en 2018, mientras que la participación del sector público en el PIB cayó de 18%, en 1980, a 13% en 2017.

## Perfil económico-productivo del país en la actualidad

### Crecimiento económico

Durante la última década, Panamá ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en el mundo, con un promedio anual de 5.6% en los últimos cinco años. Sin embargo, el país ha estado atravesando un proceso de desaceleración económica desde 2012. En 2018, el crecimiento del producto solo alcanzó un 3.7%. En 2020, las autoridades esperan que el inicio de operaciones de la mina Cobre Panamá revierta esta situación e impulse el crecimiento al 6% en el curso del año.

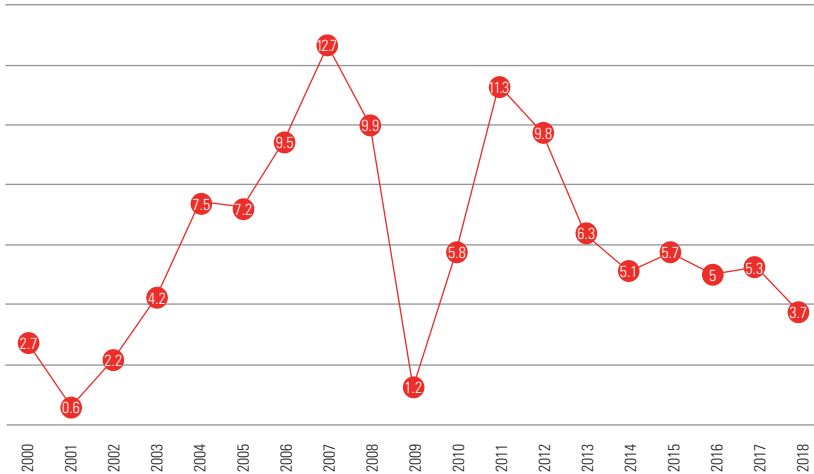
El país se ubica como la segunda economía de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe, apalancada por inversiones públicas altas y una inversión privada que se ha mantenido fuerte durante la última década. Sin embargo, en un contexto global cada vez más competitivo, este modelo podría estar en peligro, pues la economía se ha sustentado en el tráfico por el canal e inversiones en infraestructura. El crecimiento también podría verse afectado por conflictos comerciales internacionales prolongados o por un declive en la economía global.

Entre 2004 y 2014, el crecimiento del PIB permaneció sobre 4.0%, alcanzando un nivel récord en 2007 (10.2%). Sin embargo, la tasa empezó a bajar desde 8.9% en 2011 hasta 3.7% en 2018. La aceleración coincidió con el arranque del proyecto de expansión del canal, que, con un costo total de 5,200 millones de dólares, era equivalente al 25% del PIB de Panamá en 2007.

La desaceleración no es necesariamente negativa, ya que puede indicar la convergencia hacia un estado de tasa moderada de crecimiento luego de un período tan prolongado de aceleración. Pero también puede ser indicio de que algunos pilares del crecimiento están cediendo, en cuyo caso tendrá que hacerse un esfuerzo para encontrar motores

alternativos, promover la diversificación de las capacidades productivas y sostener el desarrollo económico.

Gráfica 1. Evolución del PIB, 2000-2018 (porcentajes)



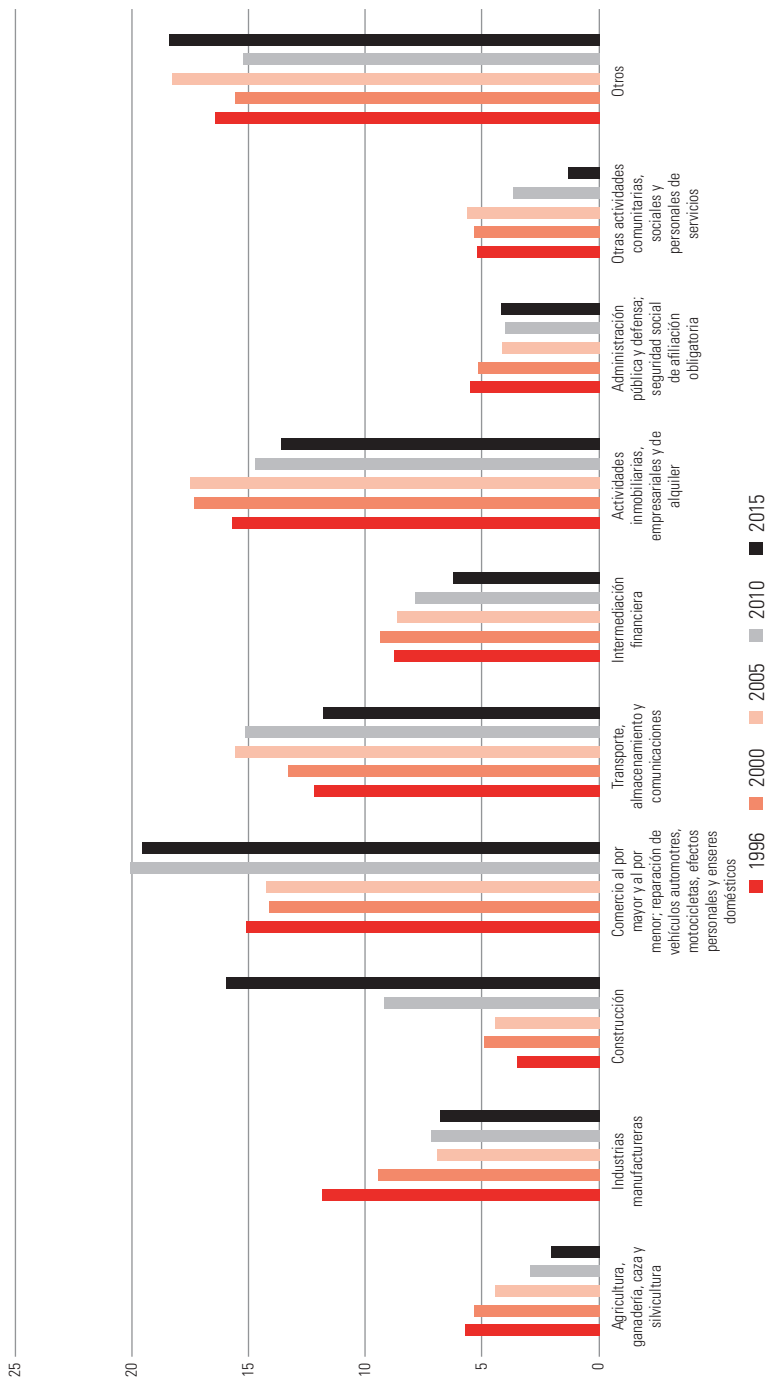
Fuente: Estadísticas del Banco Mundial.

Tres sectores han sido los principales promotores de la reciente expansión económica: construcción, comercio, y transporte y comunicaciones. Del 7.5% de crecimiento promedio registrado entre 2005 y 2015, 1.8% se generó en la construcción, 1.5% vino del comercio al por mayor y el minorista, así como de la reparación, y 1.1% de transporte y comunicaciones. Estos tres sectores representan 57% del crecimiento registrado en la década.

### Cambios en la composición del PIB

Las grandes diferencias entre las tasas de crecimiento de los sectores han traído cambios significativos en la composición del PIB. En los años de crecimiento acelerado (2005-2015), la manufactura fue el sector que más perdió en participación, cayendo de 8.6% a 5.8% del PIB. Detrás de la manufactura, la participación conjunta de la agricultura, la industria forestal y la pesca también perdió peso relativo, pasando de 6.2% a 3.1%. La construcción fue el sector que ganó más terreno, al triplicar su participación, de 5.8% a 15.8% del PIB.

Gráfica 2. Evolución del PIB por ramas de actividad, 1996-2015 (porcentajes)



Fuente: INEC Panamá.

La transformación estructural de la producción tiene características muy distintivas. Primero, hay un incremento relativo en el sector no transable (comercio al mayoreo y minoristas; construcción), a expensas del de bienes transables (manufactura, agricultura). Esta tendencia puede significar un riesgo para la sostenibilidad del crecimiento.

Por otra parte, la construcción estuvo mostrando un ritmo significativamente más alto que el del resto de la economía, debido sobre todo al desarrollo de grandes proyectos de infraestructura e inversión privada no residencial (almacenes, edificios de oficinas). A partir de 2017, se produjo la caída de la tasa de crecimiento del sector, que no se ha recuperado hasta la fecha. En 2017, el PIB de la construcción fue de 7,750 millones de dólares, mientras que en 2018 fue de 6,960 millones, lo que representó una caída del 10.5%, o 760 millones menos, respecto al año anterior. Es importante reconocer que Panamá desarrolló un sector competitivo de servicios no transables (logística, comunicaciones, transporte, servicios comerciales e información). Estas actividades han ganado una pequeña participación en el empleo, y están creciendo a una tasa alta y significativa, pero con tendencia decreciente.

## Empleo

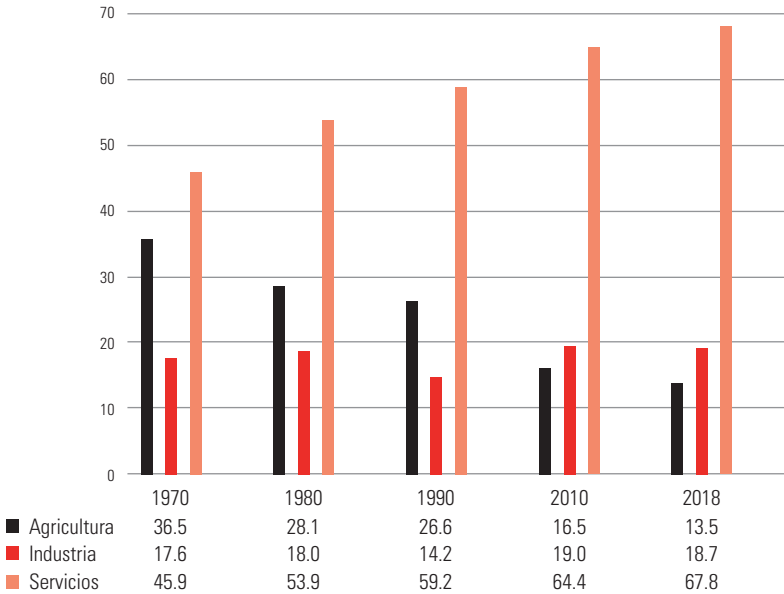
Los cambios en la composición del PIB han ido acompañados por otros en la estructura del empleo, en particular durante el lapso de mayor crecimiento en la última década.

La pérdida de importancia relativa de la agricultura ofrece un agudo contraste con su persistencia como el segundo mayor empleador, ya que, a pesar de que su participación en el PIB apenas alcanza el 3%, es responsable del 13.5% de los puestos de trabajo. Sin embargo, es importante reconocer que la productividad en el sector agrícola es muy baja, algo que forma parte del núcleo de la desigualdad del ingreso.

El comercio minorista y al por mayor, así como la construcción, han ganado participación en el empleo, y para 2015 fueron el mayor empleador y el tercer mayor empleador, respectivamente. Esta combinación de variaciones en la participación del PIB y el empleo también ha producido grandes diferencias en la productividad entre diferentes sectores. Usando datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial para la agricultura, la industria y los servicios, calculamos un indicador de productividad dividiendo la participación en el PIB por sector entre su participación en

el empleo. Entre los resultados obtenidos destaca una productividad en industria y servicios siete veces mayor que en agricultura.

Gráfica 3. Evolución del empleo por sectores, 1970-2018 (porcentajes)



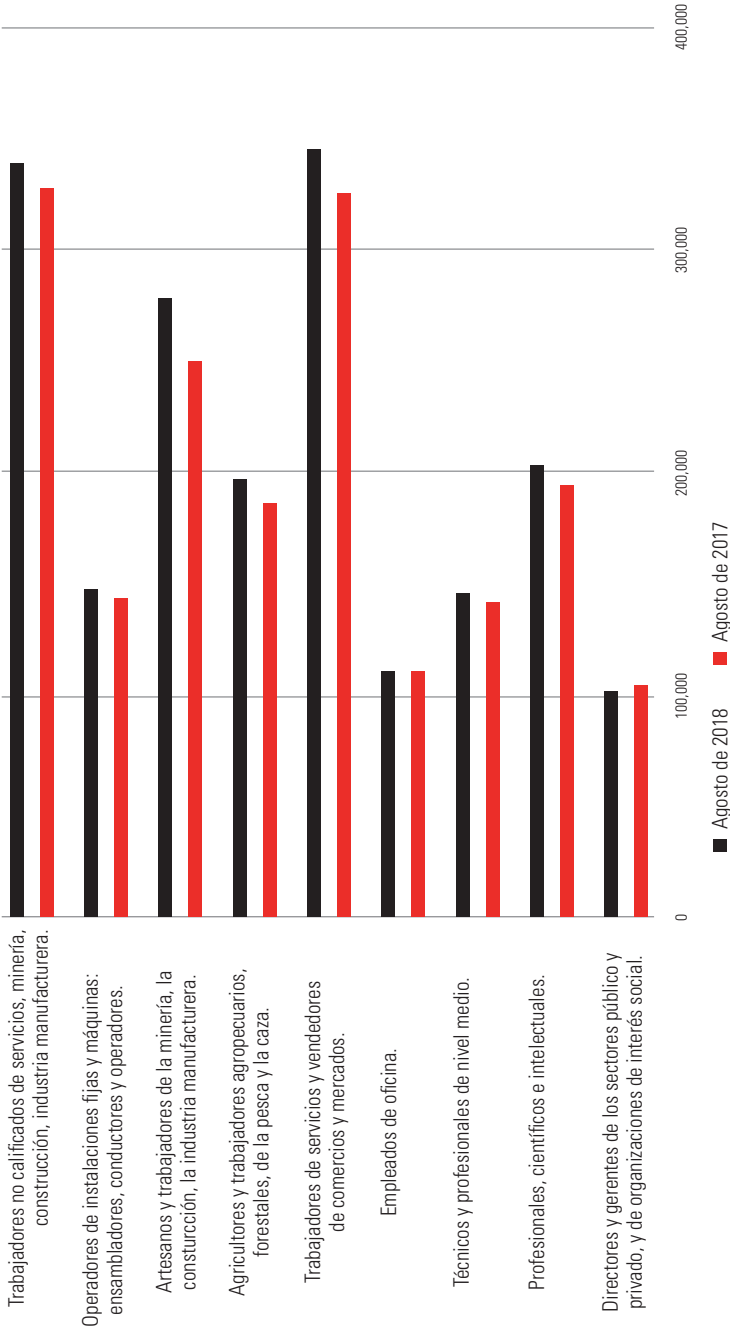
Fuente: INEC Panamá.

Es muy probable que el *boom* de la construcción, sector que tiende a reclutar mano de obra no calificada, haya absorbido parte de la mano de obra liberada por la agricultura y de esa forma haya contribuido a reducir la pobreza y la desigualdad.

En 2019, la población económicamente activa (PEA) ascendía a 1.99 millones de trabajadores, de los cuales un 6.3% estaba en el desempleo abierto, mientras que el sector informal alcanzaba el 43% de la fuerza laboral. Las áreas de actividad económica que más empleo reportaban son: comercio al por mayor y al por menor (17.6%), agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (14.5%) y construcción (10%). De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), entre enero y marzo de 2019 se registró en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Mitradel) un total de 100,509 contratos de trabajo, 10,229 menos que los 110,738 declarados en el mismo período de 2018. De ellos, 75,590 fueron para hombres y 24,919 para mujeres.



**Población ocupada por grupo ocupacional, 2017-2018**



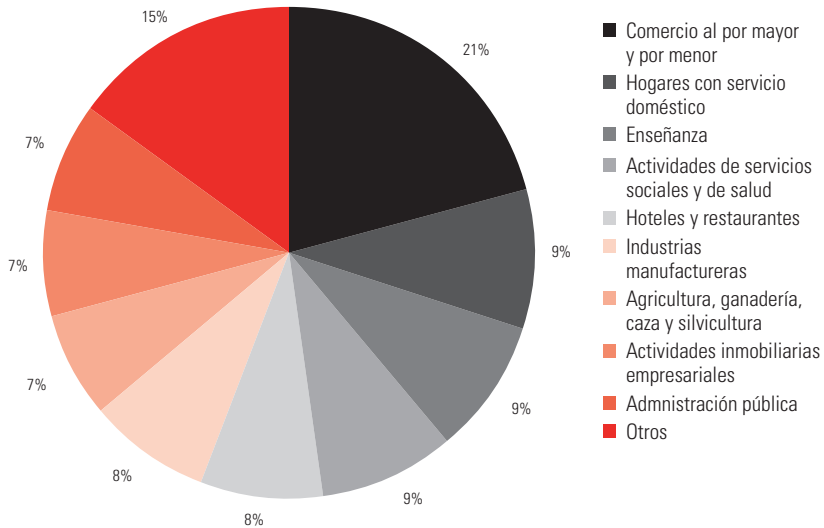
Fuente: INEC Panamá. Encuesta de Hogares 2017-2018.

Además, las cifras nos colocan frente a un mercado laboral metropolitano que atraviesa una profunda crisis, ya que en la sede central del Mitradel los contratos por tiempo definido (temporales), por tiempo indefinido (permanentes) y por obra determinada (típico del sector construcción) registraron en 2019 caídas de 8.6%, 27.6% y 17.5%, respectivamente. La vitalidad del mercado laboral, medido a través del número de contratos registrados en el Mitradel no da muestras de recuperación; por el contrario, la caída al cierre del primer trimestre de ese año fue de 9.2%.

*Participación femenina en el mercado laboral*

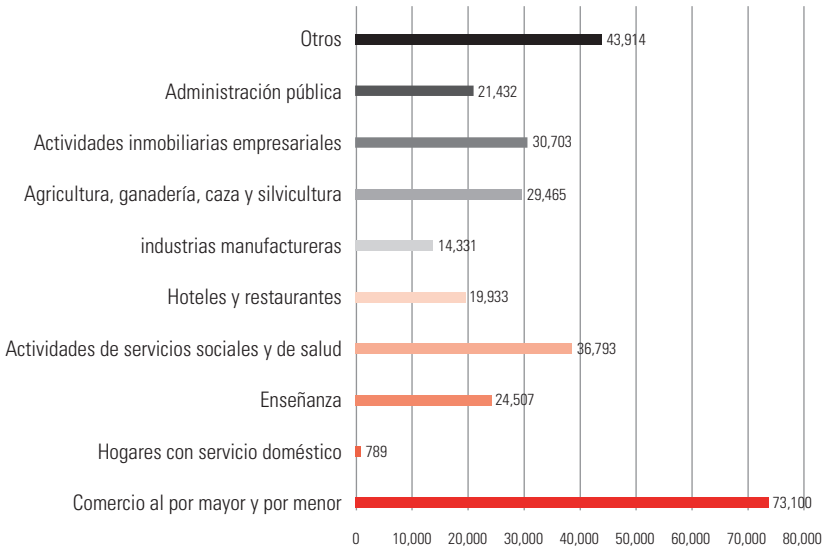
En cuanto a la participación de la mujer, el 42% de la fuerza laboral es femenina. El 51.2% de las mujeres trabaja, mientras que los hombres alcanzan un 77.6%. En cuanto a sus ocupaciones, las mujeres representan el 72.2% de los empleados de oficina, el 60% de los profesionales, el 56% de los trabajadores de servicios y ventas, el 52% de los técnicos y profesionales de nivel medio y el 42.6% de los directores o gerentes.

**Gráfica 5. Ramas económicas con más trabajadoras**



Fuente: INEC Panamá. Encuesta de Hogares. Agosto de 2018.

Gráfica 6. Puestos femeninos creados, 2005-2018



Fuente: INEC Panamá. Encuesta de Hogares.

Según ramas de actividad económica, el servicio a los hogares (empleo doméstico) es la rama de mayor participación femenina (76%), seguida de la enseñanza (66%) y hoteles y restaurantes (61%).

En cuanto al salario, se mantiene el sesgo a favor de los hombres. En 2016, el salario promedio mensual de los hombres era de catorce balboas con veinte centavos mayor que el de las mujeres, con el agravante de que esta brecha se ha mantenido en aumento constante desde 2014.

Un aspecto clave a destacar para evaluar objetivamente el cambio estructural en el empleo femenino se refiere a los nuevos empleos que se han creado en los últimos años. Entre 2005 y 2018, la economía panameña creó 294,967 puestos de trabajo para mujeres.

Las principales ramas generadoras de empleo femenino fueron comercio, actividades de servicios sociales y de salud, y actividades inmobiliarias empresariales.

### *Migración laboral*

Panamá es un país de atracción de migrantes. De acuerdo con las estadísticas nacionales, en 2017 había unos 88,000 trabajadores migrantes,

de los cuales 65,000 eran formales. Por nacionalidades, Colombia representa el 39%, seguido de Nicaragua, con 13%, Venezuela, 9%, República Dominicana, 7%, y China, 5%.

En cuanto a las remesas, de 2014 a 2017 se han enviado hacia otras naciones 1,763 millones de dólares, mientras que los montos recibidos durante ese mismo período ascendieron a 750 millones de dólares; es decir, más de 1,000 millones salieron del país.

### *Productividad laboral*

Con respecto a este indicador, hay que tomar en cuenta la dualidad de la economía. Por un lado, existe un conjunto de ramas económicas vinculadas al sector externo que tiene un sector formal con altos salarios en actividades específicas relacionadas con el comercio mundial, así como con capacidad de exportación y productividad. Por otro, hay un sector de baja tecnología y, por ende, baja productividad, especialmente en ramas tales como la agricultura y la pesca, el comercio mayorista, minorista y la reparación, los hoteles y restaurantes, y la manufactura. A esta realidad de la estructura económica panameña debemos añadir la alta informalidad que la acompaña (44%), y hace persistente la baja productividad existente en estas ramas de la actividad económica, que emplean a dos tercios de los trabajadores informales.

## Comercio exterior

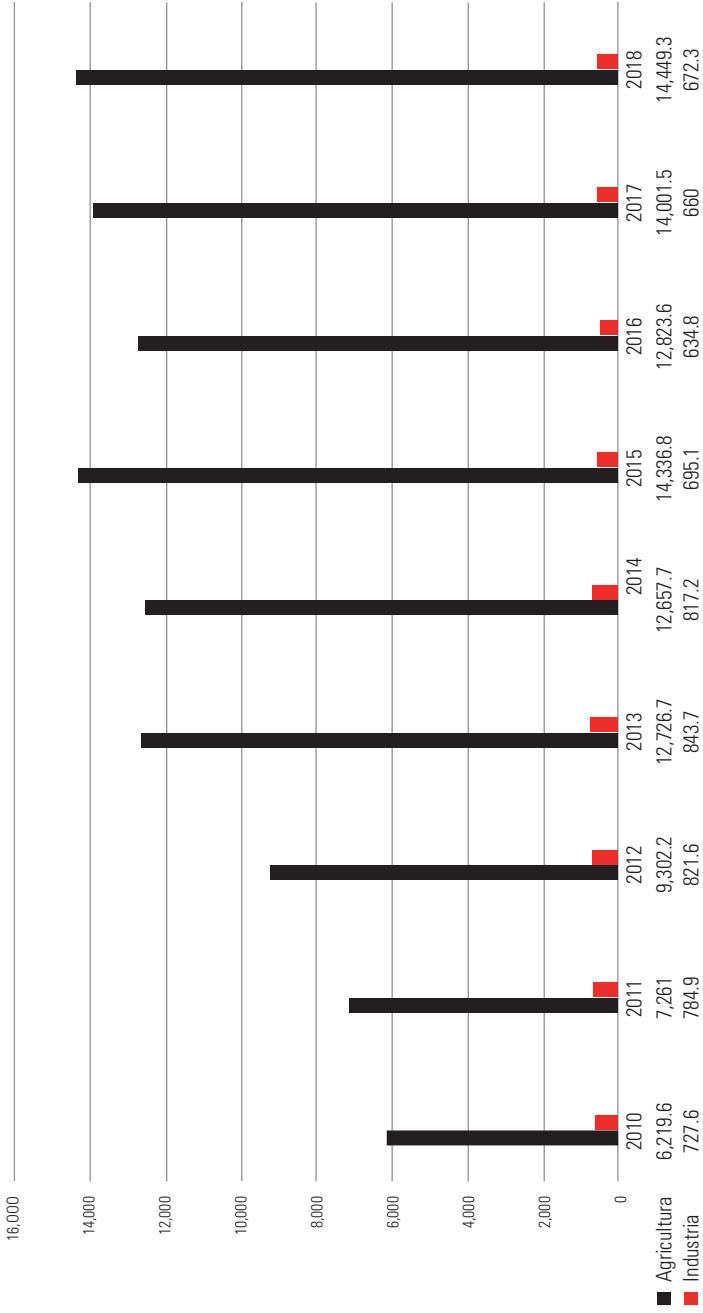
### *Exportaciones*

Las exportaciones se dividen aproximadamente en 95% servicios y 5% bienes. Actualmente, las exportaciones de servicios generan 14,000 millones de dólares, mientras que la exportación de bienes producidos en el país muestra poco avance en los últimos años, no superando los 700 millones de balboas (CNC, 2019).

En materia de exportación de servicios, los principales rubros exportados son: transporte marítimo (incluyendo el Canal de Panamá, 33.2%), turismo (32.3%) y transporte aéreo (17.2%) (UNCTAD, 2017).

El comercio exterior de bienes producidos en el país durante el período 2000-2018 mostró un comportamiento decreciente, con una tasa negativa acumulada de 10% en los últimos 18 años. El único año

Gráfica 7. Exportación de bienes y servicios  
Millones de balboas



Fuente: INEC Panamá.

en que se pudo superar la barrera de los 1,000 millones de dólares en exportaciones fue 2008. En 2015, Panamá registró una baja en sus exportaciones de -14.6%, -8.4% en 2016, y en 2017 registró una leve mejoría con 1.3%.

En lo que respecta a la exportación de bienes, 70% corresponde a productos agroalimentarios. Destacan los bananos (15.2%), camarones (13.6%), desperdicios de hierro y acero (7.3%), frutas tropicales (melón, sandías: 7%) y harina de pescado (4.5%) (CGR, 2017).

Panamá cuenta con un componente de reexportaciones de la Zona Libre de Colón. Esta actividad ha sido significativamente afectada debido a que algunos de sus principales compradores, como Venezuela, Colombia y Ecuador, fueron afectados por la menor entrada de divisas producto de la reducción del precio internacional del petróleo, además de que en los últimos dos países se han elevado las restricciones al comercio con la Zona Libre de Colón.

Una de las razones que se consideran determinantes para la baja exportación es que Panamá cuenta con una oferta exportable muy limitada y dirigida a *commodities* (bienes sin valor agregado, como piña y banano, entre otros).

El indicador de exportaciones de bienes/PIB también ha perdido importancia relativa en la economía. En 2009, representaba el 3% del PIB nominal, pero disminuyó hasta ubicarse en 1% en 2018, una reducción de dos puntos porcentuales.

El país cuenta con 19 tratados comerciales vigentes y uno en negociación (Panamá-China continental). En dichos tratados se acuerdan beneficios en inversión, propiedad intelectual, acuerdos de cooperación y, principalmente, intercambio de bienes y servicios.

En 2010, año con mayores exportaciones por esa vía, los tratados comerciales representaban el 13.3% de las exportaciones totales de bienes. Sin embargo, esta proporción ha caído hasta 2016, con 3.1%, aunque en 2018 se recuperó, ubicándose en 7.0%.

En este mismo sentido, pero en valores absolutos, las exportaciones vía tratados comerciales fueron cayendo desde 2010, cuando se exportaron 96.6 millones de balboas, hasta llegar a 19.8 millones para 2016, lo que representó una caída del 80% en las exportaciones vía tratados. Posteriormente, hubo una recuperación, que permitió cerrar 2018 con 47.2 millones de balboas, más del doble en relación con 2016, mostrando un comportamiento similar de las exportaciones totales de bienes.

## *Importaciones*

En cuanto a la composición de las importaciones, no ha habido grandes cambios entre 2005 y 2016. Las importaciones del sector secundario fueron las que tuvieron mayor peso (71%) en 2016. Los principales productos corresponden a: “máquinas y aparatos; material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido; aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos” (18.9%); “combustibles y lubricantes” (13.6%); “material de transporte” (11.6%); productos de las industrias químicas y conexas (10.4%); “productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados” (9.1%); “metales comunes y manufacturas de estos metales” (7.2%).

## Principales indicadores

### *Inversión extranjera directa*

¿Cuál es la variable macroeconómica que sustenta el crecimiento económico de Panamá? La mayoría de los economistas coinciden en que es la inversión extranjera directa (IED), que ascendió a casi 5,000 millones de dólares en 2016, bajó a 4,570 millones en 2017 y cayó aún más en 2018 para ubicarse en unos 3,900 millones. Este descenso a lo largo de tres años se correlaciona con el de la tasa de crecimiento de la economía.

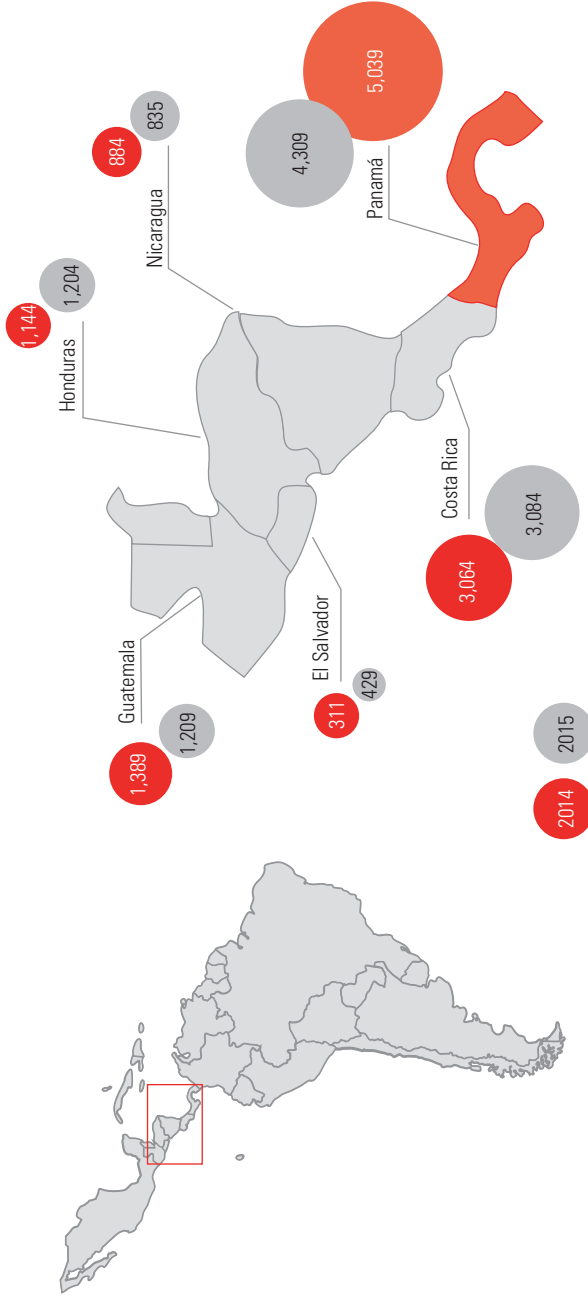
Una de las explicaciones del monto relativamente alto de la IED en el país es que compañías extranjeras están constantemente comprando empresas panameñas. Este fenómeno se produce en casi todas las actividades, pero principalmente en los sectores bancario, industrial y de comercio.

Aproximadamente, el 57% de la IED se ha orientado hacia las reinversiones.

En 2017, el 68.6% de la IED total estuvo dirigido a las actividades de: a) explotación de minas y canteras (29.6%); b) información y comunicación (22.3%), y c) comercio al por mayor y al por menor (16.7%). En 2019, el 81% de la IED total provino de Canadá, México y Estados Unidos. El principal país sudamericano inversionista en ese mismo año fue Colombia, con una participación total de 7.6% sobre la IED (Senacyt, 2019).

Gráfica 8. Inversión extranjera directa en Centroamérica  
(millones de dólares)

Panamá recibe más de 45% de la IED en Centroamérica



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



## Formación bruta de capital

Para que una economía crezca, se requiere invertir, es decir, destinar una parte de la producción a capital dedicado a la producción de nuevos bienes y servicios. Esta actividad de inversión se mide a través de la formación bruta de capital (FBK).

Dentro de la formación bruta de capital fijo destacan, por su importancia, las inversiones en bienes de equipo (por ejemplo, equipo de transporte y maquinaria) y las inversiones en productos de propiedad intelectual (como los resultados de I+D; los de prospecciones mineras o petroleras; los programas informáticos y bases de datos, y los originales de obras recreativas, literarias y artísticas). También es muy destacada la construcción.

**Cuadro 1. Composición de la formación bruta de capital fijo**

Inversiones	Años de referencia			
	2000	2005	2010	2015
Viviendas	398.7	652.6	1,217.6	6,290.4
Otros edificios	341.3	308.1	974.0	4,516.2
Otras construcciones y obras	381.7	347.9	1,406.7	5,322.6
Maquinaria y otros equipos	752.0	723.8	2,046.6	2,752.2
Equipo de transporte	588.2	568.9	994.4	3,197.8
<b>Total</b>	<b>2,461.9</b>	<b>2,601.3</b>	<b>6,639.3</b>	<b>22,079.2</b>

Fuente: INEC Panamá.

En el caso de Panamá, la composición de la FBK ha ido modificándose en los últimos 25 años. En 1996, el 62% de la inversión se dedicó a la adquisición de bienes de capital (maquinaria y equipos de transporte), mientras que el 38% se invirtió en construcción de viviendas y edificios. En 2015, esta proporción se había invertido de manera significativa, correspondiendo a la construcción el 73% de los recursos utilizados, mientras que 27% se destinó a bienes de capital (maquinaria y equipos de transporte).

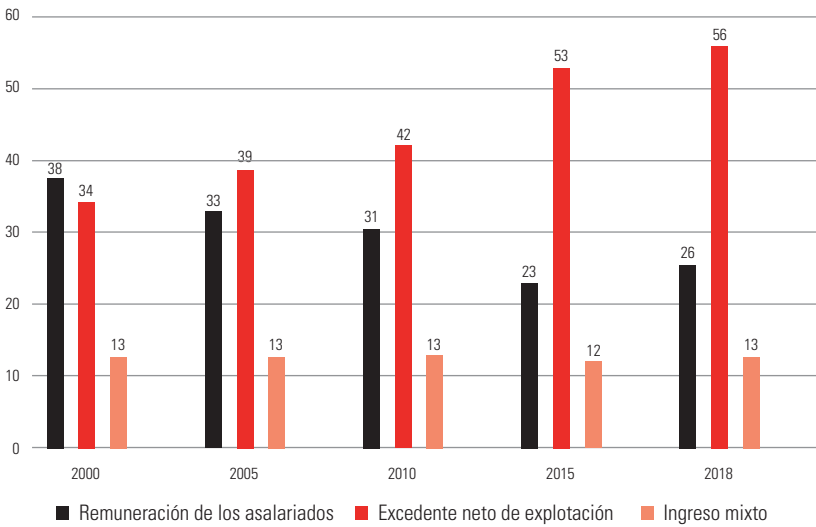
Uno de los factores que explican este comportamiento se relaciona con las políticas económicas de incentivos. Estas crearon una estructura

de intereses preferenciales que favorecieron a la construcción y el transporte aéreo y marítimo, y desincentivaron a los sectores agropecuario e industrial. El segundo aspecto relevante es que una parte significativa de la inversión se ha orientado a la adquisición de empresas panameñas, es decir, no se trata de inversiones en nuevas plantas, sino de transacciones financieras de compra y venta.

*Retribución de los factores*

Entre los aspectos de mayor relevancia en la economía panameña está la desigualdad del ingreso. Este indicador señala cómo se distribuye la renta entre los asalariados, los propietarios del capital y los trabajadores por cuenta propia.

**Gráfica 9. Retribución de factores (porcentajes)**



Fuente: INEC Panamá. Cuentas Nacionales.

En los últimos veinte años, este indicador ha mostrado cambios significativos en su distribución. En 2000, la remuneración de asalariados representaba el 38% del total de las rentas, mientras que el excedente de explotación (renta de empresarios) alcanzaba el 34%. En 2018, la remuneración de los asalariados cayó a 26%, mientras que la renta empresarial alcanzó el 56% del total de las rentas. El ingreso mixto (renta de

trabajadores por cuenta propia), se mantuvo constante en 13%. El resto fue consumo de capital fijo e impuestos, que promediaron 6% cada uno.

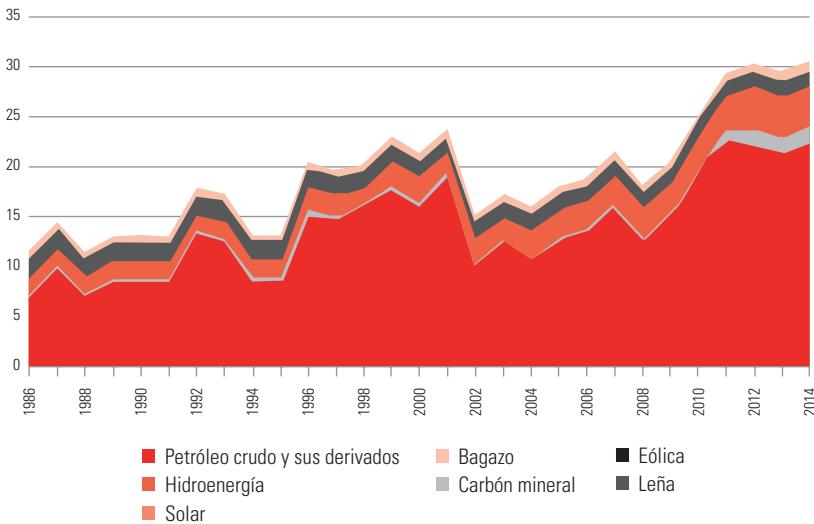
## Matriz energética y eléctrica

### *Matriz energética*

La matriz energética panameña es poco diversificada y depende en su mayoría del consumo de petróleo, ya que casi el 92% de la energía que produce se obtiene de derivados del petróleo.

El país importa dos terceras partes de la energía que consume, las cuales provienen de petróleo, gas natural y carbón. El resto viene de fuentes alternas. Estas importaciones se ven afectadas por actividades políticas o eventos naturales que ocurren alrededor del mundo, lo que deja a Panamá con poca maniobrabilidad en cuanto a los precios, especialmente del petróleo. De las cinco fuentes de energía presentes en la matriz energética, dos de ellas son de reciente incorporación: el carbón, que es altamente contaminante, y la energía eólica, la cual ha tenido un impacto significativo en la economía reciente y es una de las fuentes más limpias de energía (Perlman, 2018).

Gráfica 10 Oferta energética (kbep)



Fuente: Balances Energéticos, SNE.

La hidroenergía comenzó a tener una participación creciente en el balance de energía primaria. Desde mediados de los años setenta del siglo XX, su participación aumentó de forma sostenida, como resultado de una política de Estado dirigida a desarrollar el potencial hidroeléctrico del país para reducir su dependencia del petróleo importado, ante la evolución del mercado petrolero internacional.

La leña, vinculada principalmente al consumo como combustible para la cocción de alimentos en zonas rurales y en condiciones de pobreza, muestra un bajísimo rendimiento energético (de 3 a 5%) y ha perdido importancia en la medida en que el país se ha ido urbanizando y se han reducido los niveles generales de pobreza (Secretaría Nacional de Energía, 2015). En todo el período analizado, los derivados del petróleo han mantenido una participación en la oferta de energía primaria superior al 60% (por varios años, con valores cercanos al 80%).

La matriz se ha ido diversificando poco a poco, pero no necesariamente hacia energías más limpias. Eso lo demuestra la presencia del carbón en la matriz a partir de 2011, y el hecho de que, entre 1970 y 2013, el consumo interno de derivados de petróleo se incrementó cuatro veces.

Panamá no dispone de petróleo; por ello, exhibe una matriz con dependencia del exterior, ya que importa actualmente casi el 70% del consumo nacional, que asciende a alrededor de 23 millones de barriles por año, con un precio aproximado de 2,000 millones de balboas, utilizados principalmente en la enorme flota de transporte terrestre y, en menor medida, para generar electricidad. Según las estadísticas, casi el 60% del consumo de energía se concentra en brindar confort a los comercios, así como a las oficinas públicas y privadas.

El sector transporte es el principal consumidor de energía, siendo responsable, en 2014, del 40.4% del total de la energía demandada, seguido por el sector industrial, con un 29.0%, el sector residencial, con 15.5%, el comercial y de servicios, con 14.5% y, por último, el sector de agropesca y minería, con el 0.6%.

### *Matriz eléctrica*

Gran parte del consumo energético corresponde a la energía eléctrica, la cual es utilizada en todos los sectores. El país ha venido aumentando el consumo de electricidad de manera sostenida y se espera que esto continúe a futuro.

**Cuadro 2. Consumo total de energía por sectores,  
1990-2014 (kbep)**

Año	Residencial	%	Comercial y público	%	Industrial	%	Transporte	%	Total
1990	2,465.00	30.20%	871.2	10.70%	2,029.60	24.90%	2,793.30	34.20%	8,159.20
1995	2,429.10	24.50%	1,154.50	11.70%	2,517.50	25.40%	3,799.80	38.40%	9,900.90
2000	2,600.80	21.10%	1,641.80	13.30%	3,094.40	25.10%	4,985.60	40.50%	12,322.60
2005	2,877.50	19.90%	2,083.00	14.40%	3,432.40	23.70%	6,073.30	42.00%	14,466.20
2010	3,321.40	16.50%	2,658.90	13.20%	5,324.30	26.50%	8,788.90	43.70%	20,093.40
2014	3,712.40	15.50%	3,467.40	14.50%	7,096.60	29.60%	9,678.80	40.40%	23,955.20

Fuente: Balances Energéticos 1970-2014, SNE.

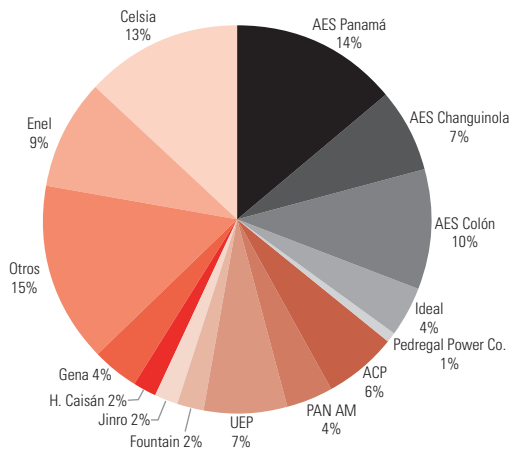
En 2018, la capacidad instalada total era de 3,849.25 MW, de los cuales el 93.29% (3,590.62 MW) correspondía a plantas que prestaban el servicio público de electricidad, el 5.79% (223.03 MW) a plantas de autogeneradores conectados al Sistema Interconectado Nacional (SIN), y el restante 0.92% (35.60 MW) a los sistemas aislados.

La oferta eléctrica está formada en un 46.0% (1,770.42 MW) por centrales hidroeléctricas, 42.2% (1,624.72 MW) por plantas térmicas de distintas tecnologías, y 7.0% por fuentes renovables no convencionales, como eólicas, y 4.8% por fotovoltaicas (energía solar).

En cuanto a capacidad instalada por empresa, AES Panamá, S.A., genera un 14%; 13% es propiedad de Celsia; Enel posee el 9%; la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), el 6%; AES Colón, el 10%, mientras que AES Changuinola, S.A., es propietaria del 7% de la capacidad instalada total del país, y Unión Eólica Penonomé II, S.A. (UEP II) posee el 7% de la capacidad instalada total. El resto de las generadoras está formado por una veintena de pequeñas empresas enfocadas en las energías fotovoltaica y térmica.

La diversificación de la matriz energética observa un importante avance a partir de 2014, cuando ingresaron las fuentes renovables de energía no convencionales, como las plantas eólicas, las cuales sumaban en 2018 270 MW. Posteriormente se dio la puesta en marcha de varias centrales fotovoltaicas, mismas que en 2018 totalizaban 184.11 MW.

**Gráfica 11. Capacidad instalada por empresa, 2018**



Fuente: Secretaría Nacional de Energía (2017).

En lo que se refiere a electricidad, la generación bruta total de 2018 fue de 8,555.9 GWh. Por tipo de planta, fue de 66.6% por hidroeléctrica, 23.9% por plantas térmicas, 6.9% por generación eólica, y 2.7% por energía fotovoltaica.

Un tema de preocupación entre los actores del sistema eléctrico es la creciente participación de AES en el mercado, que ya alcanza cerca del 40% de la generación. Se advierte que, con el control de la generación a base de gas natural, si no se toman medidas, pronto superará el 50% de la generación (Cámara de Comercio e Industrias de Panamá, 2015). AES Panamá es subsidiaria de AES Corporation, la cual tiene sus oficinas principales en Arlington, Virginia, EUA, y mantiene el 49% de participación en las operaciones de esta empresa generadora. Otro 49% pertenece al Estado panameño.

La demanda eléctrica está constituida por cuatro sectores: 1. Residencial (32%); 2. Comercial y servicios (43%); 3. Industrial (6%), y 4. Público y otros (19%). El rubro público y otros agrupa a los subsectores gobierno, alumbrado público, uso de la empresa y otros usos.

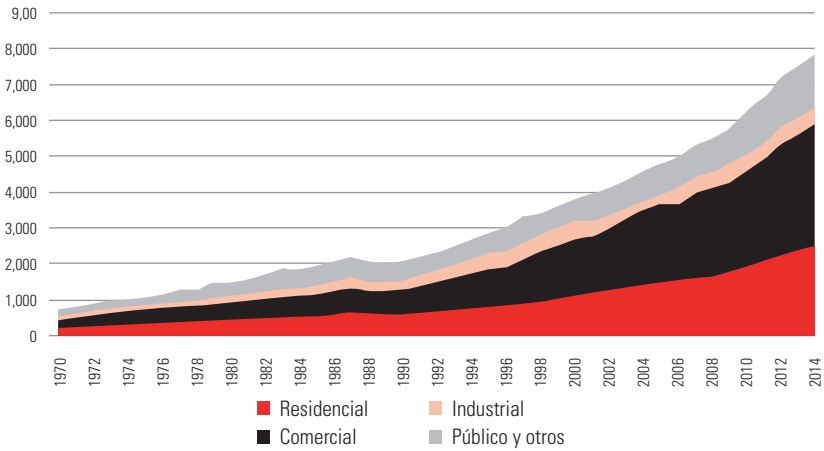
En cuanto a proyecciones futuras, de mantenerse el modelo económico productivo actual, la demanda seguirá aumentando de manera sostenida hasta 2050, impulsada principalmente por el sector comercio y servicios, mientras que el consumo industrial será marginal (3%) (Secretaría Nacional de Energía, 2015). El crecimiento de la demanda de electricidad es considerable, ya que se estima que en 2050 la demanda total será de 56,538.91, seis veces mayor a la demanda de electricidad en 2014, con una tasa de aumento anual de 5.2%.

En cuanto a generación futura, de acuerdo con las proyecciones establecidas en el Plan Energético Nacional 2015-2050, a la fecha de la aprobación de ese documento (marzo de 2016), no se habían incorporado en la lógica de la matriz las políticas de descarbonización —todo lo contrario de la estrategia hacia el gas—. Actualmente, los principales proyectos de generación corresponden a plantas de generación de gas: AES Colón, con una inversión de 1,150 millones de dólares, inaugurada en 2018; Martano (en construcción), con 1,000 millones, y NG Power, por un valor de 800 millones. En total, esto representa unos 3,000 millones de dólares en inversiones.

En este escenario, se estima que para 2050 se tendrá una capacidad instalada adicional de 11,239.95 MW, que se sumarían a los 2,615.92 MW existentes en 2014. El parque generador estaría compuesto por 788

MW de hidroeléctricas, 2,700 MW de centrales de carbón, 6,612 MW de gas natural, 179.3 MW de diésel-bunker, 92 MW de Diésel, 612.5 MW de energía eólica, 247.92 MW de instalaciones solares y 8.2 MW de biomasa. De concretarse, las fuentes predominantes de esta matriz serían el gas natural (48%), el carbón (20%) y el diésel-bunker (8%), lo que indica que 76% de la matriz proyectada para 2050 procedería de combustibles fósiles.

Gráfica 12. Demanda eléctrica, 1970-2014 (GWh)



Fuente: Elaboración SNE.

### Impactos ambientales provocados

El modelo económico productivo imperante se puede ubicar en lo que los economistas denominan como economía marrón, es decir, una economía contaminante y que produce daños ambientales significativos.

Como consecuencia de este modelo depredador, en la segunda mitad del siglo XX se deforestó casi la mitad de los bosques primarios del país. Fueron destruidos alrededor de 2.2 millones de hectáreas de hábitats de gran importancia, principalmente por el impulso de la ganadería extensiva.

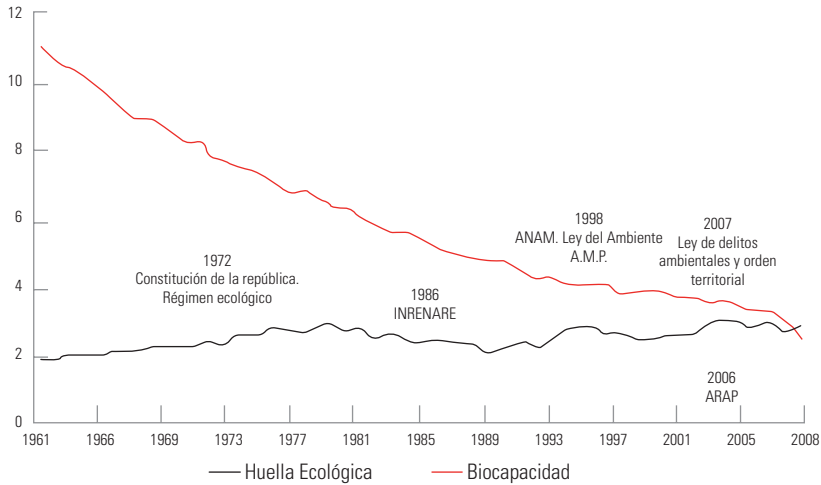
Aún queda el 40% de lo que había a mediados del siglo XX, pero los datos indican que la deforestación crece a un ritmo 50,000 hectáreas de bosques al año, es decir, una pérdida de un poco más de uno por ciento anual. Ello indica que en los próximos veinte o treinta años Panamá se



quedará sin bosques primarios. La deforestación avanza de manera más agresiva en Colón, Darién y Bocas del Toro.

Esta tala indiscriminada ha llevado a un segundo problema altamente significativo, la erosión del suelo. Todos los días, miles de metros cúbicos de tierra son arrastrados por las escorrentías provocadas por las lluvias, y terminan en los cursos de ríos, quebradas o en los lechos de los lagos. La cobertura del terreno consta de un 78% de zona montañosa, lo que hace que la tierra se erosione aún más rápido.

**Gráfica 13. Institucionalidad, legislación, huella ecológica y biocapacidad, 1961-2008 (hectáreas globales por persona)**



Fuente: [www.footprintnetwork.org](http://www.footprintnetwork.org) Informe planeta vivo, 2010/2012. WWF. Modificaciones propias.

A este panorama de devastación se suma el surgimiento de nuevos proyectos de minería a cielo abierto, que incrementan la tala y la erosión, con el agravante de que muchos de ellos están en zonas que antes eran boscosas.

Además de la deforestación de los bosques, los manglares están siendo cortados en aras de la “modernización”. De hecho, en las últimas décadas el país ha perdido más de la mitad de sus bosques de manglares. Estos son un componente esencial para los ecosistemas marinos, pues proveen el hábitat tanto para especies marinas como terrestres, y ayudan a prevenir la erosión costera. Panamá posee algunos de los bosques de manglares más extensos de Centroamérica.

Para enfrentar esta situación, sucesivos gobiernos han impulsado la creación de parques nacionales y áreas protegidas. Hasta el momento, estas zonas abarcan dos millones de hectáreas. Sin embargo, recientemente se ha estado registrando una creciente presión sobre las mismas.

Los problemas antes descritos llevan a otros impactos ambientales, entre ellos, la contaminación atmosférica y de las aguas. En el primer caso, la pérdida de absorción de CO<sub>2</sub> debido a la disminución de la cobertura boscosa, aunada al incremento del parque automotor y otras fuentes contaminantes, ha llevado a que las emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita se hayan incrementado en un punto porcentual en los últimos 15 años, pasando de 1.6 a 2.7 en este período (Concepción, 2015).

Al igual que muchos países, Panamá ha visto deteriorarse la biocapacidad de su territorio debido al incremento constante de la huella ecológica. En 1960, contaba con abundantes recursos que permitían una amplia sustentabilidad de las actividades humanas. A partir de 2008, esta situación cambió y en la actualidad el país es deficitario en materia de biocapacidad y, lo que es peor, todo indica que su déficit ecológico seguirá aumentando.

En cuanto al turismo, los estudios existentes se orientan a medir el impacto que ocasionan los desechos sólidos y otros contaminantes que se presentan en playas, ríos, islas y lagos sobre la actividad turística. Al realizar esta investigación, no se logró ubicar ningún estudio que midiese el impacto del turismo nacional e internacional sobre el ambiente.

### Áreas de transformación de matriz productiva

Desde el punto de vista de su fin de trabajo, y de su desarrollo estructural, la economía panameña se puede ordenar a partir de las siguientes actividades:

1. Economía extractiva (minas, agricultura, pesca, silvicultura y ganadería)
2. Actividades de transformación (manufactura, generación eléctrica)
3. Construcción
4. Comercio
5. Hoteles y restaurantes
6. Plataforma logística (almacenamiento, transporte y servicios complementarios)

7. Plataforma financiera (bancos, aseguradoras, reaseguradoras, bolsa de valores y otros)
8. Servicios sociales y personales
9. Administración pública (seguridad pública y social y otras)

**Cuadro 3. Composición del PIB según objeto de trabajo (porcentajes)**

Área económica	1996	2000	2005	2010	2015
Economía extractiva	7.5	7.9	8.6	5.3	5.2
Transformación	16.1	13.4	11.1	9.4	9.2
Construcción	3.3	4.6	4.6	6.3	15.3
Plataforma logística	29.0	31.5	35.9	34.1	26.0
Comercio	15.7	14.9	15.2	20.4	20.4
Hoteles y restaurantes	2.0	2.1	2.9	3.3	4.1
Plataforma financiera	9.2	10.1	7.1	8.6	7.1
Servicios sociales y personales	5.8	5.9	5.6	5.7	4.1
Servicios de seguridad y administración pública	11.4	9.6	9.0	6.9	8.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaborado por el consultor sobre la base de datos del INEC.

Al agrupar estas nueve ramas de actividad económica por afinidad, tendremos extracción, transformación, comercio, servicios financieros y servicios a las personas, y administración pública. En los veinte años del período analizado, dos de estas han incrementado su participación: construcción y comercio, y otras dos la han disminuido: economía extractiva y transformación, mientras que una se ha mantenido con la misma proporción: plataforma logística (Cajar, 2016).

Una revisión más detallada indica que los sectores que incrementaron su participación en la economía contaron con el apoyo de políticas económicas que les fueron favorables, y de funcionarios que actuaron como palancas impulsoras. Sin embargo, la evolución de la matriz productiva no se diversificó a partir de estas políticas, sino que se orientó a profundizar la especialización de la economía hacia el comercio y el transporte (el cual está incluido en plataforma logística).

Desde nuestra perspectiva, para transformar y diversificar la matriz productiva se requiere impulsar las actividades económicas que generan

encadenamientos. Se distinguen dos tipos de encadenamientos: “hacia atrás” y “hacia adelante”. Hacia atrás, cuando la dirección del estímulo que promueve la ampliación de la inversión discurre desde el producto terminado hacia los insumos (materias primas o semiprocesadas que se utilizan en la fabricación del mismo). Hacia adelante, cuando una producción determinada (A), que actúa como entrada para otra producción (B), opera como estímulo para un tercer producto (C), que puede servir también en calidad de entrada para el producto (A) (Pino, 2004).

Desde la perspectiva de la política económica, las iniciativas tendientes a reforzar los encadenamientos hacia atrás buscan sustituir importaciones, mientras que los eslabonamientos hacia adelante se vinculan con estrategias de ampliación y diversificación de mercados para sus productos. Los sectores clave y estratégicos son aquellos que tienen capacidad para reforzar los encadenamientos hacia atrás. De acuerdo con nuestros resultados, trece sectores de la economía están en capacidad de reforzar los encadenamientos hacia atrás.

Sectores tales como agricultura, ganadería e industria de alimentos pueden ser cruciales en cuanto a la sustitución de importaciones. En la actualidad, Panamá es deficitario en alimentos tales como leche, granos y hortalizas. Sectores como la plataforma logística, el comercio, la hotelería y restaurantes pueden servir para facilitar el proceso de exportaciones de los sectores productivos.

Los sectores impulsores y los sectores clave tienen capacidad para reforzar los eslabonamientos hacia adelante con estrategias de ampliación y diversificación de mercados para sus productos. Estos son las industrias de pesca, minería, electricidad, agua, construcción y plataforma financiera.

Un aspecto clave para abordar los encadenamientos es incorporar la idea de los clústeres productivos como elemento clave de la política económica hacia la diversificación de la matriz productiva. En este sentido, en Panamá podemos visualizar clústeres tales como:

- El de la plataforma industrial logística
- El agropecuario, de industria de alimentos
- El de minería, industria del cemento y construcción
- El marino pesquero, de industria de alimentos, y avistamiento marino

Para potencializarse y seguir siendo un motor estratégico de la economía, el clúster de la plataforma logística deberá abandonar el enfoque comercial que orienta su operación actual y vincularse con la implantación de industrias de mediana y alta tecnología que tengan capacidad exportadora.

## **Políticas formales protransformación de la matriz productiva y estado de aplicación**

Políticas formales adoptadas para cambiar la matriz productiva

Al igual que otros países de la región, la República de Panamá se debate entre dos paradigmas que a su vez generan visiones divergentes de futuro.

El primero de ellos es el denominado Paradigma de la competitividad, el cual está sustentado en el consenso de Washington e impulsa el modelo denominado “Panamá, Singapur de las Américas”, el cual es una variante del modelo económico de la isla de Singapur, ubicada en el sudeste asiático. La propuesta es una combinación de playas para el manejo de contenedores, sistemas portuarios, aeropuertos y corredores viales, con el propósito de mover carga y pasajeros, utilizando al istmo como punto de transbordo.

De manera complementaria, se visualiza el desarrollo de zonas procesadoras para industrias de mediana y alta tecnología orientadas a la exportación de productos. Las áreas económicas asociadas al modelo son la plataforma logística, el comercio y la plataforma financiera. Este paradigma propone profundizar el nivel de especialización de la economía de servicios, manteniendo en su estructura básica la actual distribución de la matriz productiva (Cajar, 2016).

Las políticas públicas que favorecen el proyecto Panamá, Singapur de las Américas, apuntan a cuatro objetivos:

- Estado estratega y aliado del sector privado
- Esfuerzo focalizado de atracción de inversiones
- Desarrollo continuo de infraestructura
- Formación de recursos humanos

El otro marco de referencia es el Paradigma de sustentabilidad, que tiene su base en el Informe de Brundtland y acoge las nuevas realidades de cambio climático y otros desafíos ambientales, demográficos y económicos que llevan a la necesidad de cambiar y diversificar la matriz productiva.

Desde esta perspectiva, la economía panameña muestra claros signos de agotamiento de los sectores que tradicionalmente han impulsado el crecimiento, por lo que se requiere el surgimiento de nuevos motores, tales como las industrias relacionadas con el sector marítimo, la mediana y alta tecnología, la actividad forestal, la generación eléctrica y la producción agropecuaria basada en alta tecnología, entre otros.

Las políticas públicas que favorecen el proyecto Panamá sustentable apuntan a los siguientes objetivos:

- Emigrar de la economía marrón a la economía verde
- Impulsar políticas que garanticen equidad de derechos y de género
- El respeto a la raíces multiculturales y multiétnicas
- Políticas ambientales que garanticen sustentabilidad

Las políticas económicas que se han venido aplicando siguen teniendo una fuerte influencia del paradigma de competitividad, pero el gobierno que comenzó en 2019 se ha propuesto recuperar la agricultura y la industria, al igual que la actividad pesquera. De igual manera, hay signos halagadores en lo referente a las políticas ambientales.

## Retos y desafíos para la diversificación de la matriz productiva

*a. Panamá se desempeña bien en las exportaciones de servicios, no así en las de bienes.*

En proporción al PIB, el país no solo exporta más servicios que cualquier otro de la región latinoamericana, sino que lo hace a niveles asociados a las economías ricas. No obstante, en el lado de los bienes, las exportaciones se concentran en unos pocos productos de baja complejidad, y Panamá exporta menos bienes per cápita que ninguna otra nación centroamericana.

*b. El incremento de complejidad económica puede ser limitado por las dificultades de resolver problemas de coordinación.*

La diversificación requiere la aparición de industrias que aún no están presentes. Estas pueden requerir capacidades que no están disponibles en una economía dada, y por tanto no pueden desarrollarse. En estos momentos, no hay incentivos para que los trabajadores adquieran esas capacidades porque no existen industrias que las demanden.

Es improbable que el mercado se diversifique por sí solo hacia nuevas industrias si los *inputs* complementarios que hacen falta siguen ausentes. Por eso se hace crítico el papel del Estado como coordinador y proveedor de *inputs* complementarios (bienes públicos).

*c. Todavía hay espacio para el desarrollo económico.*

Para garantizar la sostenibilidad de largo plazo, Panamá también necesita incrementar su *stock* de capacidades económicas. Sabemos que, en el mediano y largo plazos (cinco a diez años), los países tienden a converger en un nivel de ingreso que está relacionado con su complejidad, y esta depende del *stock* de capacidades económicas que alcancen.

*d. Es necesario emigrar hacia la diversificación de la economía.*

Es más fácil para una economía progresar si sus actividades actuales son “cercanas” a las que todavía no están presentes. En comparación con los demás países de la región, Panamá tiene una complejidad económica más alta, aunque la complejidad de sus productos es baja. No obstante, comparada con las economías ricas, la panameña tiene todavía mucho camino por andar en su proceso de desarrollo económico.

## Consideraciones finales

### Sobre la historia económica

Desde el período colonial, las elites dominantes fueron construyendo una visión que ponía en primer plano el “uso de la posición geográfica” como su principal ventaja comparativa.

Dado el tipo de migración que se asentó en Panamá, la mayoría de los colonos vio al país como un punto de tránsito en su recorrido por el nuevo continente. En consecuencia, no privilegiaron el desarrollo de

estructuras productivas vinculadas a la actividad agropecuaria o manufacturera, como sucedió en otras regiones. Dada su falta de arraigo, optaron por impulsar actividades de comercio, almacenamiento y transporte.

Durante 300 años, se libró la batalla por posicionar una ruta terrestre que conectase los dos océanos y por donde pudiesen moverse mercaderías de un punto a otro. Todo este proceso fue acompañado por el cambio tecnológico que, en su primera etapa, organizó el denominado Camino de cruces, es decir, una trocha empedrada por la que transitaban carretas haladas por fuerza animal, las cuales eran frecuentemente atacadas por esclavos cimarrones que habían logrado escapar de los españoles. Posteriormente, con el surgimiento de la máquina de vapor, la ruta pasó a ser explotada mediante un ferrocarril transístmico, que finalmente derivó en un canal de esclusas habilitado para el paso de buques de carga y de pasajeros.

Aunque se ensayaron otras rutas alternas a la que se erigió a lo largo del río Chagres, esta prevaleció y se convirtió en el punto de paso más codiciado y conflictivo del área. Primero lo controlaron los españoles y posteriormente los norteamericanos. Dado que los residentes del istmo no se dedicaron a producir nada para la exportación, hasta nuestros días la vía interoceánica solo ha servido para mover carga de unas regiones y naciones hacia otras.

De allí que el gran sueño de las elites dominantes de Panamá haya sido siempre convertir al istmo en un emporio comercial, por lo que este enfoque ha marcado el rumbo de la economía nacional. El predominio de esta visión ha llevado al país a descuidar el desarrollo de ramas clave, tales como la industria y el sector primario, entre otras, sustentándose en el argumento de que, como lugar de tránsito, debe preocuparse por extraer la mayor rentabilidad posible de su posición geográfica y no perder el tiempo en desarrollar actividades en la que no es competitivo.

En síntesis, la historia económica ha transcurrido entre la batalla de las potencias económicas por controlar su posición geográfica y el empeño de las elites dominantes criollas para sumarse a alguno de estos poderes globales y concretar el sueño del emporio comercial.

Paradójicamente, el control del Canal de Panamá y su zona adyacente, por parte de los norteamericanos, constituyó en el último siglo el principal obstáculo que enfrentaron las elites criollas para alcanzar el sueño del emporio comercial, debido a que los norteamericanos privilegiaron el enfoque geopolítico del uso del istmo para garantizar la



seguridad hemisférica y la expansión de la economía estadounidense. Allí no cabían los intereses de las elites panameñas.

De allí que el desarrollo “hacia adentro”, ya sea por vía agropecuaria o de sustitución de importaciones, no logró posicionarse en el tiempo. Particularmente hacia la segunda mitad del siglo XX, la ruta económica evolucionó hacia una especialización acelerada de la economía en el comercio y los servicios.

Acontecimientos recientes indican que las denominadas ventajas competitivas que da la posición geográfica están siendo esterilizadas por la innovación tecnológica y el cambio climático, por lo que, a mediano plazo, los denominados motores que impulsan la idea del emporio comercial presentan claros signos de madurez o agotamiento.

### Sobre el perfil económico

La realidad descrita anteriormente ha marcado la ruta del desarrollo de la estructura productiva panameña. Durante sesenta años, la presencia del enclave colonial norteamericano (Zona del Canal) impidió que la economía local aprovechara su posición geográfica para transformar la economía nacional.

Por ello, al irse debilitando la presencia norteamericana en el control de la posición geográfica, los sectores comerciales lograron avanzar a paso firme, impulsando las ramas económicas vinculadas al sector externo. En consecuencia, crearon el centro bancario internacional, ampliaron las zonas de libre comercio y desarrollaron una infraestructura para impulsar los *hubs* de transporte aéreo, terrestre y marítimo.

Con el advenimiento de las políticas neoliberales, este proceso se profundizó y consolidó, pero con el agravante de que, a partir de la recuperación del canal, el país vivió un claro proceso de desnacionalización de la economía, la cual está pasando a ser controlada de manera creciente por grandes empresas transnacionales cuyos propietarios no son locales.

En los últimos cuarenta años hemos presenciado un franco debilitamiento del peso de los sectores agropecuario e industrial en la economía. Hasta los años sesenta del siglo pasado, estos representaban cerca del 40% de la economía, pero para 2018 su peso se había reducido a menos del 15%.

Si podemos hablar de una transformación estructural de la producción, lo que ha sucedido en Panamá es el incremento relativo en el sector

no transable (comercio al por mayor y minorista, y la construcción), a expensas del de bienes transables (manufactura, agricultura). Esta tendencia puede significar un riesgo para la sostenibilidad económica. Toda esta dinámica se ha reflejado de manera negativa en el empleo, ya que, en los últimos veinte años, se han creado cerca de 700,000 empleos, de los cuales más del 90% han correspondido a labores de baja calidad.

En este período, la inversión extranjera directa se ha orientado a la compra de empresas y sus activos que solían estar en manos de grupos económicos locales. Mientras tanto, la formación bruta de capital se ha orientado hacia la construcción de edificios, viviendas y obras de infraestructura, reduciendo al mínimo la adquisición de bienes y maquinaria.

Toda esta dinámica se ha reflejado de manera dramática en las exportaciones de bienes. A pesar de todo el crecimiento ocurrido desde la recuperación del canal, el país aún no ha podido superar la barrera de los 1,000 millones de dólares en exportaciones de mercancías.

Por otra parte, el modelo impuesto es contaminante y devastador: ha deforestado el 65% de los bosques y el 35% de los manglares; ha ocasionado severos daños en materia de erosión de suelos, y avanza peligrosamente hacia la contaminación de ríos y lagos. La matriz energética actual está reflejando los intereses y el control de grupos económicos que, en vez de impulsar procesos de descarbonización, apuntan hacia una matriz dominada en el futuro por el sector del gas natural.

### Situación de las políticas protransformación de la matriz productiva

Aunque la economía panameña muestra claros signos de agotamiento de los sectores que tradicionalmente han impulsado el crecimiento, las políticas económicas que se han venido aplicando siguen teniendo una fuerte influencia del paradigma de competitividad y el impulso del proyecto conocido como Panamá, Singapur de las Américas.

El cambio tecnológico está imponiendo reestructuraciones importantes en la manera de transportar carga, y el cambio climático está creando las posibilidades de que surjan rutas alternativas al Canal de Panamá, que podrían resultar menos costosas y requerir recorridos en menor tiempo. Un ejemplo de esto es la ruta ártica.

A través de las políticas que ejerza, el gobierno 2019-2024 jugará un papel clave para apoyar un entorno de competitividad sistémica, que los actores económicos no logran ni lograrán desarrollar individualmente.

Existen al menos tres macroestrategias que el gobierno pretende impulsar. La primera se basa en inversiones directas, regulaciones, políticas o incentivos: la macroeconomía, los incentivos y el financiamiento para el desarrollo. La segunda es el Sistema Eco, consistente en una innovación que democratice el conocimiento. La tercera radica en crear una plataforma logística de infraestructura y servicios para la producción amigable con el ambiente.

De esta manera, se espera que en los próximos meses un espacio de concertación nacional pueda lograr un nuevo impulso hacia políticas que promuevan una matriz productiva más diversificada, verde y sustentable. Los cambios que se visualizan en las políticas industriales, agropecuarias y ambientales, contribuirán a mejorar el camino hacia la transformación de una matriz productiva social y ambientalmente responsable.

## Bibliografía

- Ardito Barletta y otros (2005). *Centenario de la República de Panamá. Historia económica e institucional y la ruta hacia la prosperidad*. San José, Costa Rica: INCAE.
- BID (1995). *Overcoming Volatility in Latin America. Economic and Social Progress*. Washington: IADB Report.
- Cajar, Rubiel (2016). “Diversificación de la matriz productiva en Panamá” en *Análisis* No. 10. FES América Central. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13786.pdf>
- Cámara de Comercio e Industrias de Panamá (2015). Central America-data.com. Octubre.
- Centro Nacional de Competitividad (CNC, 2013). *Productividad total de los factores*. Panamá.
- Concepción L., Milciades (2014). “La problemática ambiental de Panamá”. Documento de trabajo.
- Contraloría General de la República (CGR). *Cuadros estadísticos*. Panamá: INEC.
- Cristel, Billy y otros (2018). *Economía de Panamá (1903-2016)*. Panamá: International Speech Communication Association (ISCA).
- Durán, Roger y otros (2019). *Las exportaciones panameñas de bienes*. Panamá: Centro Nacional de Competitividad.
- Fundación del Trabajo (2018). “Perspectivas laborales 2017”, en *Boletín* No 10. Panamá.
- Gobierno Nacional (2018). *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado*. Panamá: Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.
- Hausmann, Ricardo y otros (2017). “Cambiano esclusas: un diagnóstico de crecimiento de Panamá”, en *Working Papers*. Harvard University: Center for International Development.
- Heckadon-Moreno, Stanley (2009). *De selvas a potreros. La colonización santeña en Panamá: 1850-1980*. Panamá: Exedra Books.
- INEC Panamá. *Estadísticas económicas*. Disponible en <http://www.contraloria.gob.pa/inec/Default.aspx>
- Perlman, George y Pava, Paola (2019). *Diversificación de la matriz energética de Panamá*. Panamá: Centro de Incidencia Ambiental (CIAM).
- Pino A., Osvaldo (2004). “Análisis de encadenamientos productivos para la economía regional”, en *Theoria*, Vol. 13: 71-82. Chile: Universidad del Bío-Bío.

- Rubio, Ángel (1958). “Las plantaciones en Panamá”, en *Revista Geográfica* T. 23 (No. 49): 5-30. Ciudad de México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- Secretaría Nacional de Energía (2015). *Plan Energético Nacional 2015-2050*. Panamá.
- Senacyt (2019). *Panamá al 2040: el rol del sistema de ciencia, tecnología e innovación*. Panamá.
- UNCTAD (2017). *Marco de la política comercial de Panamá*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Cuadro 1. Producto Interno Bruto según categoría de actividad económica a precios corrientes, 1996-2003

Categoría de actividad económica	Descripción	Producto Interno Bruto a precios de comprador (en millones de balboas)									
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (r)	2003 (p)		
A	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	532.6	556.9	578.6	621.2	620.2	601.1	581.7	583.8		
B	Pesca	116.5	132.2	181.7	125.2	171.1	259.0	305.7	345.9		
C	Explotación de minas y canteras	31.2	55.8	70.7	88.0	79.1	76.8	90.1	128.0		
D	Industrias manufactureras	1,105.7	1,078.0	1,134.8	1,167.3	1,099.6	1,033.8	973.6	924.0		
E	Suministro de electricidad, gas y agua	295.4	317.3	316.1	342.2	340.0	325.5	350.1	359.6		
F	Construcción	302.3	324.2	380.8	527.7	548.0	432.4	401.1	565.3		
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	1,405.1	1,673.8	1,696.7	1,638.4	1,644.2	1,681.4	1,645.9	1,592.4		
H	Hoteles y restaurantes	180.2	203.5	221.1	234.6	227.0	246.5	254.0	274.8		
I	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,138.6	1,288.1	1,456.1	1,509.5	1,541.9	1,612.5	1,706.0	1,838.5		
J	Intermediación financiera	817.5	855.2	993.1	1,019.8	1,088.7	1,155.6	1,184.3	1,174.1		
K	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	590.8	663.0	727.5	803.4	839.5	774.4	799.5	827.1		
M	Enseñanza privada	75.0	77.2	83.5	90.7	95.4	104.2	109.2	110.9		
N	Actividades de servicios sociales y de salud privada	88.8	111.3	118.4	143.3	142.6	123.1	128.2	132.8		
O	Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios	280.2	316.5	352.9	399.3	373.0	394.8	405.2	426.0		
...	Menos: Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI), asignados al consumo interno	268.7	275.8	323.8	371.8	397.1	402.9	370.3	416.5		

Categoría de actividad económica	Descripción	Producto Interno Bruto a precios de comprador (en millones de balboas)										
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (t)	2003 (p)			
	Subtotal de producción de mercado (1)	6,691.2	7,377.2	7,988.2	8,338.8	8,413.1	8,418.1	8,564.3	8,866.7			
F	Construcción	24.2	24.8	18.9	26.3	27.2	27.0	25.3	28.2			
K	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	874.7	932.0	999.8	1,097.5	1,173.8	1,295.6	1,432.0	1,542.0			
P	Hogares privados con servicio doméstico	74.3	81.0	84.4	85.7	89.1	94.4	106.0	112.9			
	Subtotal de producción para uso final propio	973.2	1,037.8	1,103.1	1,209.5	1,290.1	1,417.0	1,563.3	1,683.1			
L	Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	514.9	470.8	561.1	543.7	602.2	589.0	609.2	552.2			
M	Enseñanza	297.5	324.2	318.5	355.9	380.1	407.8	426.7	456.7			
N	Actividades de servicios sociales y de salud pública	208.2	226.7	233.0	241.8	247.3	293.2	333.2	433.1			
O	Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios	2.4	2.9	3.3	3.3	2.3	2.2	2.6	2.7			
	Subtotal de otra producción no de mercado (2)	1,023.0	1,024.6	1,115.9	1,144.7	1,231.9	1,292.2	1,371.7	1,444.7			
	Valor Agregado Bruto en valores básicos	8,687.4	9,439.6	10,207.2	10,683.0	10,935.1	11,127.3	11,499.3	11,994.5			
...	Más: Derechos de importación	261.5	262.7	258.6	250.4	211.9	183.8	194.3	211.9			
...	Más: Impuesto a la transferencia de bienes muebles	164.4	170.3	172.4	177.3	156.7	142.6	145.0	181.6			
...	Más: Otros impuestos sobre los productos	237.8	275.8	329.3	378.2	364.9	416.8	488.8	520.6			
...	Menos: Subvenciones a los productos	29.0	64.3	35.1	42.6	48.1	63.0	55.0	46.2			
	Producto Interno Bruto a precios de comprador	9,322.1	10,084.1	10,932.4	11,456.3	11,620.5	11,807.5	12,272.4	12,662.4			

(1) La categoría de actividad económica "O", componente de este subtotal, incluye los valores agregados pertenecientes a Otra producción no de mercado.

(2) Correspondientes a Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares, los cuales no se pudieron separar.

Fuente: INEC Panamá.

Cuadro 2. Producto Interno Bruto según categoría de actividad económica a precios corrientes, 2004-2006

Categoría de actividad económica	Descripción	Producto Interno Bruto a precios de comprador (en millones de balboas)		
		2004	2005 (r)	2006 (p)
A	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	631.0	688.7	762.6
B	Pesca	356.8	317.9	303.5
C	Explotación de minas y canteras	142.7	151.1	190.4
D	Industrias manufactureras	1,023.4	1,072.4	1,156.5
E	Suministro de electricidad, gas y agua	422.6	504.5	498.6
F	Construcción	647.0	661.1	807.4
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	1,911.1	2,201.7	2,510.5
H	Hoteles y restaurantes	324.1	364.5	426.4
I	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,165.5	2,409.9	2,944.1
J	Intermediación financiera	1,193.4	1,343.5	1,426.9
K	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	933.6	1,040.8	1,134.2
M	Enseñanza privada	121.9	132.0	141.5
N	Actividades de servicios sociales y de salud privada	137.4	142.9	149.2
O	Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios	453.6	476.5	506.5
...	Menos: Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI), asignados al consumo interno	404.0	422.2	441.4
	<b>Subtotal de producción de mercado (1)</b>	<b>10,060.1</b>	<b>11,085.3</b>	<b>12,516.9</b>



Categoría de actividad económica	Descripción	Producto Interno Bruto a precios de comprador (en millones de balboas)		
		2004	2005 (r)	2006 (p)
F	Construcción	30.1	31.1	38.4
K	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1,574.3	1,669.1	1,807.6
P	Hogares privados con servicio doméstico	123.1	128.9	139.3
	<b>Subtotal de producción para uso final propio</b>	<b>1,727.5</b>	<b>1,829.1</b>	<b>1,985.3</b>
L	Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	645.4	637.9	695.1
M	Enseñanza	466.5	471.5	497.6
N	Actividades de servicios sociales y de salud pública	373.8	396.3	386.7
O	Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios	2.6	2.8	1.7
	<b>Subtotal de otra producción no de mercado (2)</b>	<b>1,488.3</b>	<b>1,508.5</b>	<b>1,581.1</b>
	<b>Valor Agregado Bruto en valores básicos</b>	<b>13,275.9</b>	<b>14,422.9</b>	<b>16,083.3</b>
...	Más: Derechos de importación	229.3	260.2	294.0
...	Más: Impuesto a la transferencia de bienes muebles	215.1	240.0	280.5
...	Más: Otros impuestos sobre los productos	543.5	628.3	638.0
...	Menos: Subvenciones a los productos	84.5	86.7	162.0
	<b>Producto Interno Bruto a precios de comprador</b>	<b>14,179.3</b>	<b>15,464.7</b>	<b>17,133.8</b>

(1) La categoría de actividad económica "O", componente de este subtotal, incluye los valores agregados pertenecientes a Otra producción no de mercado.

(2) Correspondientes a Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares, los cuales no se pudieron separar.

Fuente: INEC Panamá.

Cuadro 3. Producto Interno Bruto según categoría de actividad económica a precios corrientes, 2007-2014

Categoría de actividad económica	Descripción	Producto Interno Bruto a precios de comprador (en millones de balboas)											
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014				
	<b>Producción de mercado</b>												
A	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	815.0	872.0	793.3	846.6	921.3	1,042.0	1,067.3	...				
B	Pesca	259.6	286.3	283.3	258.3	234.9	241.5	283.7	...				
C	Explotación de minas y canteras	147.9	198.1	232.3	321.2	449.7	637.2	886.6	...				
D	Industrias manufactureras	1,546.0	1,761.2	1,981.2	2,078.6	2,207.2	2,547.1	2,775.8	...				
E	Suministro de electricidad, gas y agua	607.3	806.7	666.6	706.4	939.1	895.4	1,021.7	...				
F	Construcción	1,401.2	2,072.4	2,252.9	2,411.2	3,058.4	4,253.5	5,953.0	...				
G	Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	3,778.8	4,582.6	5,197.8	5,802.9	7,814.0	9,574.3	9,778.3	...				
H	Hoteles y restaurantes	616.2	733.9	836.4	985.1	1,224.0	1,543.3	1,653.6	...				
I	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,553.5	4,014.8	4,199.4	4,376.8	5,146.0	5,581.8	5,907.9	...				
J	Intermediación financiera	1,615.7	1,866.1	2,234.9	2,271.6	2,479.3	2,865.1	3,013.2	...				
K	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1,586.9	1,848.7	2,010.3	2,361.2	2,701.4	3,095.2	3,604.8	...				
M	Enseñanza privada	207.0	222.9	263.2	301.8	314.9	363.5	413.2	...				
N	Actividades de servicios sociales y de salud privada	278.8	280.9	304.2	344.8	356.3	386.0	441.8	...				
O	Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios	458.8	457.3	488.9	513.4	555.9	587.3	748.6	...				

Categoría de actividad económica	Descripción	Producto Interno Bruto a precios de comprador (en millones de balboas)									
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
..	Menos: Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI), asignados al consumo interno	501.7	562.8	697.7	720.6	797.7	955.4	987.9	...	...	...
	<b>Producción para uso final propio</b>										
F	Construcción	162.5	207.4	227.7	244.8	296.9	352.9	483.8	...	...	...
K	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1,530.8	1,661.1	1,784.8	1,894.8	2,097.4	2,141.2	2,346.8	...	...	...
P	Hogares privados con servicio doméstico	182.6	187.2	176.9	181.5	194.8	210.9	214.5	...	...	...
	<b>Otra producción no de mercado</b>										
L	Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	827.7	930.2	1,047.4	1,166.0	1,279.7	1,430.9	1,596.9	...	...	...
M	Enseñanza	564.7	616.1	655.6	693.5	753.0	842.6	1,008.6	...	...	...
N	Actividades de servicios sociales y de salud pública	432.1	448.6	501.2	551.3	591.9	613.0	780.4	...	...	...
O	Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios	41.9	52.4	72.7	70.5	53.2	57.3	34.6	...	...	...
	<b>Valor Agregado Bruto, en valores básicos</b>	<b>20,113.5</b>	<b>23,543.9</b>	<b>25,513.2</b>	<b>27,661.6</b>	<b>32,871.6</b>	<b>38,306.7</b>	<b>43,027.2</b>	...	...	...
...	Más: impuestos a los productos netos de subvenciones	844.5	978.3	1,080.3	1,255.5	1,502.3	1,648.1	1,829.0	...	...	...
	<b>Producto Interno Bruto a precios de comprador</b>	<b>20,958.0</b>	<b>24,522.2</b>	<b>26,593.5</b>	<b>28,917.2</b>	<b>34,373.8</b>	<b>39,954.8</b>	<b>44,856.2</b>	<b>49,165.8</b>	...	...

Nota: Por razones de redondeo, algunas cifras pueden presentar leves diferencias.

Fuente: INEC Panamá.

Cuadro 4. Producto Interno Bruto según categoría de actividad económica a precios corrientes, 2014-2017

Categoría de actividad económica	Descripción	Producto Interno Bruto a precios de comprador (en millones de balboas)			
		2014	2015	2016 (p)	2017 (e)
	<b>Producción de mercado</b>				
A	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1,074.5	1,156.7	1,199.9	1,162.2
B	Pesca	348.2	350.3	308.1	306.1
C	Explotación de minas y canteras	924.6	1,084.8	1,162.4	1,261.2
D	Industrias manufactureras	3,297.7	3,456.9	3,577.2	3,749.0
E	Suministro de electricidad, gas y agua	863.3	854.3	980.8	1,042.8
F	Construcción	7,566.3	8,692.8	9,818.4	11,165.8
G	Comercio al por mayor y al por menor	10,235.6	10,556.9	11,014.5	11,550.5
H	Hoteles y restaurantes	1,831.1	2,161.2	2,377.3	2,470.7
I	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,887.4	6,389.9	6,530.4	7,072.1
J	Intermediación financiera	3,150.4	3,409.9	3,647.6	3,968.5
K	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (contabilidad, jurídica e inmobiliaria)	3,792.0	4,075.8	4,243.3	4,389.0
M	Servicio de educación privada	428.2	470.1	537.4	600.3
N	Actividades de servicios sociales y de salud privada	478.7	542.8	575.8	609.3
O	Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios (casinos, lotería y otros)	678.1	717.8	747.0	773.6
	<b>Producción para uso final propio</b>				

Categoría de actividad económica	Descripción	Producto Interno Bruto a precios de comprador (en millones de balboas)				
		2014	2015	2016 (p)	2017 (e)	
F	Construcción	644.5	818.5	937.8	1,058.2	
K	Actividades inmobiliarias (propiedad de vivienda)	3,035.9	3,150.7	3,314.1	3,524.8	
P	Hogares privados con servicio doméstico	235.9	234.4	234.2	236.2	
	Otra producción no de mercado					
L	Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	1,642.2	1,853.2	2,129.2	2,446.0	
M	Educación	1,006.9	1,157.8	1,239.7	1,389.1	
N	Actividades de servicios sociales y de salud pública	764.5	813.9	1,003.6	1,158.3	
O	Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios	64.3	73.0	76.5	77.9	
	<b>Valor Agregado Bruto, en valores básicos</b>	<b>47,950.3</b>	<b>52,021.7</b>	<b>55,655.1</b>	<b>60,011.6</b>	
...	Más: impuestos a los productos netos de subvenciones	1,971.2	2,070.0	2,302.5	2,272.2	
	<b>Producto Interno Bruto a precios de comprador</b>	<b>49,921.5</b>	<b>54,091.7</b>	<b>57,957.6</b>	<b>62,283.8</b>	

Nota: Por razones de redondeo, algunas cifras pueden presentar leves diferencias.

Otra producción de no mercado incluye Gobierno General e Instituciones Sin Fines de Lucro que Sirven a los Hogares (ISFLSH).

Serie revisada 2014-2015.

... Dato no aplicable al grupo o categoría.

Fuente: INEC Panamá.

Cuadro 5. Matriz de empleo según actividad económica por categoría en la ocupación, 2015 (p)

Categoría económica	Descripción	Total	Categoría en la ocupación (número de puestos)		
			Asalariados	Autónomos (1)	Trabajadores no remunerados (2)
A	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	195,582	75,799	95,035	24,748
B	Pesca	20,437	6,767	13,601	69
C	Explotación de minas y canteras	3,545	1,051	2,493	0
D	Industrias manufactureras	127,693	54,008	73,374	311
E	Suministro de electricidad, gas y agua	5,392	5,392	0	0
F	Construcción	142,782	133,128	9,487	167
G	Comercio al por mayor y al por menor	323,992	169,766	153,562	664
H	Hoteles y restaurantes	72,698	38,926	33,620	152
I	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	117,502	45,035	72,342	126
J	Intermediación financiera	37,216	35,839	1,377	0
K	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	93,131	56,109	36,398	624
M	Enseñanza privada	32,791	27,645	5,102	44
N	Actividades de servicios sociales y de salud privada	40,171	25,650	13,931	590

Categoría económica	Descripción	Total	Categoría en la ocupación (número de puestos)		
			Asalariados	Autónomos (1)	Trabajadores no remunerados (2)
0	Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios	66,649	19,997	46,260	393
...	Producción para uso final propio	152,887	119,325	33,562	0
...	Otra producción no de mercado (3)	219,496	219,496	0	0
TOTAL		1,651,963	1,033,932	590,143	27,888

Serie revisada: 2007 a 2014.

(1) Incluye trabajadores por cuenta propia y patronos (dueños).

(2) Incluye trabajadores familiares no remunerados, otros trabajadores no remunerados y personal de otros establecimientos que se refieren al personal que presta sus servicios a una o más empresas distintas de las que recibe remuneraciones.

(3) Incluye el Gobierno General y las Instituciones Sin Fines de Lucro que sirven a los Hogares (ISFLSH).

(p) Cifras preliminares.

Fuente: INEC Panamá.

**Cuadro 6. Población económicamente activa de 15 y más años de edad, por sexo, según área, provincia, comarca indígena y condición de actividad económica en la categoría correspondiente**

Condición de actividad económica en la categoría correspondiente	Población de 15 y más años de edad económicamente activa					
	Agosto de 2017			Agosto de 2018		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL	1,902,477	1,119,179	783,298	1,986,940	1,159,462	827,478
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y actividades conexas de servicios	260,770	196,916	63,854	267,779	205,754	62,025
Explotación de minas y canteras	4,371	4,134	237	6,974	6,462	512
Industrias manufactureras	137,708	78,991	58,717	147,775	83,931	63,844
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	5,223	4,126	1,097	4,948	4,165	783
Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	10,778	9,304	1,474	7,587	6,754	833
Construcción	197,376	183,825	13,551	205,138	189,709	15,429
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	338,425	176,183	162,242	370,470	192,499	177,971
Transporte, almacenamiento y correo	147,369	127,278	20,091	142,845	123,555	19,290
Hoteles y restaurantes	113,429	45,035	68,394	110,872	42,654	68,218
Información y comunicación	25,598	16,480	9,118	29,463	19,095	10,368
Actividades financieras y de seguros	47,453	19,003	28,450	45,237	17,228	28,009
Actividades inmobiliarias	19,000	11,082	7,918	17,993	9,789	8,204



Condición de actividad económica en la categoría correspondiente	Población de 15 y más años de edad económicamente activa					
	Agosto de 2017			Agosto de 2018		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Actividades profesionales, científicas y técnicas	43,990	21,545	22,445	42,416	21,977	20,439
Actividades administrativas y servicios de apoyo	66,140	46,632	19,508	67,192	49,501	17,691
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	122,196	65,971	56,225	121,984	67,224	54,760
Enseñanza	100,316	30,217	70,099	103,702	32,376	71,326
Servicios sociales y relacionados con la salud humana	81,742	20,207	61,535	96,882	24,218	72,664
Artes, entretenimiento y creatividad	18,046	9,648	8,398	17,760	8,040	9,720
Otras actividades de servicio	62,055	32,028	30,027	74,512	35,504	39,008
Actividades de los hogares en calidad de empleadores; actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio	73,980	9,544	64,436	80,950	9,036	71,914
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales, y actividades no declaradas	1,145	372	773	713	408	305
Nunca han trabajado	25,367	10,658	14,709	23,748	9,583	14,165

Fuente: Encuesta de mercado laboral, 2017-2018.



## **SEMBLANZAS**



### **ÁLVARO CÁLIX**

Es escritor e investigador social. Doctor en Ciencias Sociales, con orientación en la gestión del desarrollo, por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Actualmente forma parte del equipo de trabajo del Proyecto Transformación Social-Ecológica de la Friedrich-Ebert-Stiftung en América Latina. Fue coordinador del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Honduras en 2004, auspiciado por el PNUD. Es miembro del Consejo Consultivo del Informe Estado de la Región en Centroamérica, elaborado por el Programa Estado de la Nación, de Costa Rica. Ha publicado diversos artículos, libros de análisis político y narraciones literarias en América Latina.



### **MATÍAS SEBASTIÁN KULFAS**

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), Magister en Economía Política (FLACSO) y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO). Es profesor e investigador en la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad Nacional de San Martín. Se ha especializado en temas de desarrollo económico, financiamiento del desarrollo y entramados productivos. En el ámbito público, se desempeñó como Subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación (2006-2007), Director del Banco de la Nación Argentina (2008-2011) y Gerente General del Banco Central de la República Argentina (2012-2013).



### **ÁLVARO MARTÍN PARADA GÓMEZ**

PhD. en Economía por la Universidad de Tilburg (Holanda); catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA); especialista en análisis de competitividad y cadenas globales de valor, así como coordinador del Programa Sectores Productivos, Competitividad y Desarrollo de la Escuela de Economía de la UNA.



### **SHIRLEY BENAVIDES VINDAS**

Doctora en ciencias económicas y empresariales de la Universidad de Ciencia y Tecnología (Costa Rica). Máster en Economía del desarrollo mención en Economía Empresarial (UNA). Directora y catedrática de la Escuela de Economía de la UNA-Costa Rica. Profesora de grado y posgrado. Investigadora y consultora en temas de sectores productivos, innovación, competitividad y desarrollo y mercados laborales. Ha escrito artículos y capítulos de libros sobre las diversas áreas que ha investigado, y ha dictado conferencias en Centro y Sudamérica, el Caribe, Europa y Asia.



### **RAFAEL ARIAS RAMÍREZ**

PhD. en Economía por la Universidad de Minnesota; catedrático de la UNA, e investigador del Programa Sectores Productivos, Competitividad y Desarrollo de la Escuela de Economía.



### **VINICIO COREAS**

Es sociólogo por la Universidad de El Salvador (UES), con maestría en Población y Desarrollo (FLACSO-México) y candidato a doctor en Geografía en el área de Geografía Social por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como coordinador del Diplomado en Geografía en la Escuela de Posgrados de la Facultad de Ciencias y Humanidades de la UES.



### **MELISSA SALGADO**

Licenciada en Economía por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador; maestra en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con estudios de doctorado en el Instituto de Investigaciones Económicas IIEc/UNAM. Actualmente se desempeña como docente e investigadora del Departamento de Economía de la UCA. Sus áreas de investigación son Historia Económica Centroamericana, Estado y Desarrollo.



### **CHRISTIAN CALDERÓN CEDILLOS**

Es sociólogo e investigador social, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Cuenta con estudios de maestría en Gobierno y Gestión Pública. Tiene una maestría en Antropología Social, con especialización en Poder y Representación, de la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Sus áreas de investigación social son políticas públicas, administración pública, estudios sobre seguridad y estudios del ámbito educativo. Es docente titular en la Escuela de Ciencia Política.



### **JAVIER SUAZO**

Economista de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), con maestría en Política Económica y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Heredia, Costa Rica, y estudios doctorales en Ciencias Económicas de la Universidad de Zulia, Venezuela. Tiene varias publicaciones en temas económicos, sociales y de reforma del Estado. En la actualidad, se desempeña como catedrático de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNAH. Es también consultor-investigador de organismos y agencias de cooperación internacional.



### **LUIS MURILLO**

Economista y abogado, docente de economía, especialista en Desarrollo Económico Local, Políticas Públicas e Integración Económica. Ha participado en el Programa de Agentes de Cambio desde sus inicios. Es tomado en cuenta en diferentes medios de comunicación para opinar sobre contexto y panorama económico. Tiene estudios en Derecho y es asesor económico de la embajada de Japón en Nicaragua.





### **RUBIEL CAJAR**

Economista egresado de la Universidad de Panamá, especializado en el manejo del ciclo presupuestario, la formulación de proyectos de inversión y el seguimiento a la ejecución presupuestaria. Ha realizado investigaciones sobre temas como manejo de desechos sólidos, así como sobre residuos peligrosos y regulación de servicios de agua. Entre sus publicaciones están *La economía informal en Panamá*, *Análisis y evaluación de la situación financiera del Banco de Desarrollo Agropecuario* y *Diagnóstico de las políticas públicas de juventud de la República de Panamá*.



### **ANASTACIO RODRÍGUEZ**

Licenciado en Economía Egresado de la Universidad Central Marta Abreu de Santa Clara, Cuba. Tiene una maestría en Normas Internacionales de Trabajo, en el Centro Internacional de Formación de la OIT (Turín, Italia), y en Género, Economía y Desarrollo, proyecto de la Unión Europea en alianza con el Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá. Colaboró como investigador asociado del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, y es coordinador de Proyectos de Juventudes y Transformación Social-ecológica en Panamá para la Fundación Friedrich Ebert.





## **BIBLIOTECA TRANSFORMACIÓN**

Este libro aborda los perfiles productivos de los países latinoamericanos desde una perspectiva social-ecológica. Pone de relieve los principales desafíos para superar la trayectoria extractivista y de dualidad económica que ha primado en la región. Es una contribución de autores latinoamericanos que aporta al debate y propuesta de políticas públicas, en una época en la que las presiones sociales y los efectos ambientales de los modelos en boga cuestionan la dirección de las políticas productivas. El libro integra los estudios de 19 países latinoamericanos y se divide en cuatro tomos: Región Andina, Cono Sur, México y el Caribe, y Centroamérica.