

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 55

ABRIL 1995

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

S U M A R I O

Una síntesis de la propuesta de la CEPAL	7
<i>Eugenio Lahera, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales</i>	
Consolidación de la paz después de los conflictos: un desafío para las Naciones Unidas	27
<i>Graciana del Castillo</i>	
Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano	41
<i>Eduardo Palma</i>	
Economía política del proteccionismo después de la Ronda Uruguay	55
<i>José Tavares</i>	
Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana	65
<i>Marta Bekerman y Pablo Sirlin</i>	
Movimientos de capital y financiamiento externo	79
<i>Benjamín Hopenhayn</i>	
Impacto de la política cambiaria y comercial sobre el desempeño exportador en los años ochenta	93
<i>Graciela Moguillansky</i>	
Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe	107
<i>Nicolo Gligo</i>	
Expectativas de la juventud y el desarrollo rural	123
<i>Martine Dirven</i>	
Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México	139
<i>Ricardo Bielschowsky y Giovanni Stumpo</i>	
El Salvador: política industrial, comportamiento empresarial y perspectivas	165
<i>Roberto Salazar</i>	
El cambio tecnológico en los análisis estructuralistas	183
<i>Armando Kuri</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	191
Publicaciones recientes de la CEPAL	193

El Salvador:

Política industrial,

comportamiento empresarial

y perspectivas

Roberto Salazar Candel

Funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y Coordinador del proyecto PNUD/CEPAL/ILPES sobre Ajuste Institucional al Ministerio de Economía en El Salvador (ELS/90/004).

En este artículo se analiza la interacción de los cambios en el entorno económico interno y externo, de las políticas industriales y del comportamiento empresarial en El Salvador. Los años sesenta fueron una etapa de industrialización rápida a través de la sustitución de importaciones, impulsada por la ampliación del mercado interno con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA). En este período nacieron y se desarrollaron instituciones de fomento y apoyo a las actividades industriales orientadas al MCCA, y se aplicaron políticas de comercio, arancelaria, cambiaria y otras que contribuyeron al desarrollo del proceso sustitutivo. En los años setenta comenzaron a visualizarse problemas estructurales en la modalidad de desarrollo industrial adoptada. El conflicto bélico con Honduras, aunado a las crisis generalizadas del MCCA y del petróleo, acentuó la necesidad de nuevos mercados y actividades. En los años ochenta, la crisis centroamericana se agravó con los conflictos bélicos; en el caso de El Salvador se le sumaron medidas y políticas de orientación estatista, producto de una situación político-militar polarizada que afectó fuertemente a la actividad empresarial. En los años noventa cambió la orientación de la política económica, en un clima internacional radicalmente distinto al del pasado y con la expectativa clara de pacificación. Las conclusiones del artículo ofrecen una base para examinar las perspectivas del sector industrial en el nuevo entorno de una economía abierta y con mayor cohesión social.

I

Los años sesenta: el MCCA y la industrialización rápida mediante la sustitución de las importaciones

1. La evolución de la actividad económica

El Salvador, al igual que el resto de los países centroamericanos (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), inició en los años sesenta un acelerado proceso de industrialización como resultado directo de la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Este permitió ampliar las expectativas nacionales de contar con mercados que permitieran producir con cierta eficiencia algunos productos industriales.

No vamos a profundizar aquí en esta experiencia, pues se ha escrito mucho sobre ella, tanto respec-

to de El Salvador como del conjunto de países centroamericanos, cuyos procesos son similares. Empero, nos parece necesario dimensionarla, y con ese fin presentamos los siguientes guarismos.

En los años sesenta el crecimiento industrial de El Salvador fue del orden de 1.5%¹ y coincidió con altas tasas de crecimiento del producto interno bruto (cuadro 1). El acelerado crecimiento de la producción industrial tuvo como destino satisfacer el consumo nacional y la demanda del resto de los países centroamericanos (véase SIECA/BID/INTAL, 1974)

El valor de las manufacturas exportadas al MCCA,

CUADRO 1

El Salvador: Monto, evolución y estructura del producto interno bruto, 1960-1990

Sector	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
<i>Monto en millones de colones de 1962</i>							
Industrial	200.5	322.9	438.3	578.0	586.2	515.4	591.6
Agropecuario	426.2	517.2	627.2	787.3	841.1	742.8	785.5
Otros	756.0	1 075.5	1 328.1	1 757.6	1 862.0	1 735.4	1 907.9
<i>Total</i>	<i>1 382.7</i>	<i>1 925.6</i>	<i>2 393.6</i>	<i>3 122.9</i>	<i>3 289.3</i>	<i>2 993.6</i>	<i>3 285.0</i>
<i>Estructura (%)</i>							
Industrial	14.5	17.3	18.3	18.5	17.8	17.2	18.0
Agropecuario	30.8	26.9	26.2	25.2	25.6	24.8	23.9
Otros	54.7	55.9	55.5	56.3	56.6	58.0	58.1
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Sector	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	
<i>Tasas de crecimiento (%)</i>							
Industrial	66.0	31.7	31.9		1.4	-12.1	14.8
Agropecuario	21.4	21.3	25.5		6.8	-11.7	5.7
<i>Total</i>	<i>39.3</i>	<i>24.3</i>	<i>30.5</i>		<i>5.3</i>	<i>-9.0</i>	<i>9.7</i>
Sector	1960-1970	1970-1980	1980-1990				
<i>Crecimiento medio anual por decenios (%)</i>							
Industrial	11.9	3.4				0.1	
Agropecuario	4.7	3.4				-0.7	
<i>Total</i>	<i>7.3</i>	<i>3.7</i>				-	

Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

□ Parte de este artículo está basado en trabajos de los expertos nacionales e internacionales participantes en el proyecto sobre Ajuste Institucional al Ministerio de Economía en El Salvador. El autor agradece especialmente los valiosos comentarios de Rudolf Buite-

laar. No obstante, las opiniones expresadas aquí son de exclusiva responsabilidad del autor.

¹ Esto fue resultado de una tasa de crecimiento acumulativo anual del producto industrial de 11.9% frente a una de 7.3% del producto interno bruto total, en el decenio.

su principal y casi único mercado externo en esa época, se elevó de 12.7 a 73.6 millones de dólares entre 1960 y 1970.² Sin embargo, esta cifra es un mal indicador del dinamismo de las exportaciones de la década en su conjunto, pues como resultado del conflicto bélico con Honduras (1969), las empresas industriales —especialmente— sufrieron enormes pérdidas y perdieron su principal mercado (neto) en Centroamérica.³

En la composición del producto industrial también hubo cambios importantes (cuadro 2). Bajó la participación de los productos alimenticios y aumentó la de los textiles, muebles, productos químicos y

maquinaria eléctrica. La inversión japonesa en las plantas de hilados y tejidos más grandes de la región (IUSA e INSINCA) fue cuantiosa, en este período de euforia textil impulsado por el Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial con líneas de crédito, plazos de gracia, tasas de interés preferenciales, asistencia técnica, etc. Entre los establecimientos textiles cabe mencionar Izalco, Tazumal, La Estrella y otros menores. En este período se desarrolló también la Hilandería Salvadoreña (HILASAL), que desde los años setenta ocupa un lugar preponderante en “el nicho de las toallas” en el mercado internacional.

CUADRO 2

El Salvador: Estructura del producto de la industria manufacturera, 1960-1990
(Porcentajes)

Rubro	1960	1970	1980	1990
Productos alimenticios	41.3	33.7	39.9	48.3
Bebidas	14.5	11.2	16.4	14.2
Tabaco	6.0	4.8	5.0	3.8
Textiles	6.1	12.2	4.5	2.9
Calzado y vestuario	11.9	6.8	3.7	2.8
Productos de madera	0.6	0.5	0.7	1.6
Muebles de metal y de madera	1.0	2.4	2.3	2.7
Papel, cartón y derivados	0.2	1.7	2.0	1.1
Imprentas y editoriales	1.9	1.9	2.0	1.1
Productos de cuero	1.1	0.6	0.8	0.4
Productos de caucho	0.6	0.4	0.3	0.1
Productos químicos	3.4	5.6	2.8	3.2
Productos derivados del petróleo	-	3.9	6.0	5.1
Productos no metálicos	4.3	3.4	4.5	4.8
Industrias metálicas básicas	0.2	0.5	1.5	2.0
Productos metálicos	1.1	1.6	0.7	0.4
Maquinaria, excepto eléctrica	0.7	1.0	1.0	1.2
Maquinaria eléctrica	0.5	3.2	3.6	2.4
Material de transporte	2.3	0.6	0.2	0.2
Industrias diversas	2.2	3.9	2.0	1.6
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Bienes de consumo no duraderos	75.5	59.5	68.1	73.4
Bienes intermedios	13.3	26.3	18.4	13.9
Bienes de capital	11.2	14.2	13.6	12.7
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

2. Los grupos empresariales y la banca de fomento

En los años sesenta el empresariado industrial salvadoreño se agrupó en la Asociación Salvadoreña de

Industriales (ASI), que nació y se desarrolló en esta época, basada especialmente en los empresarios de la industria textil y química (laboratorios de productos farmacéuticos), de las industrias de alimentos, bebidas, calzado y vestuario, y de la industria metalmeccánica. Fue una respuesta a la política de industrialización sustitutiva de importaciones para el MCCA.

² Según cifras del Banco Central y de la FUSADES, la tasa de crecimiento promedio anual: en los años sesenta fue de 11.9%; en los setenta 3.4%; y en los ochenta de 0.1%. En esta última influyó la recuperación de 1989/1990, ya que hasta 1988 era de -0.6% (Banco Central y FUSADES).

³ Por ejemplo, CAPRI, empresa de muebles y colchones que exportaba a todos los países centroamericanos y se abastecía con

maderas hondureñas, tuvo pérdidas aproximadas a 400 mil dólares de 1969. Y, tras perder su principal abastecedor de materia prima y su segundo mercado, dejó su participación regional por la merma de su competitividad.

Por el lado gubernamental, el antiguo Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción (INSAFOP) se transformó en el Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial (INSAFI), comenzando a operar como tal a principios de 1962. Esta institución fue la ejecutora de la política industrial plasmada en la Ley de Fomento Industrial que dictó el Directorio Cívico Militar (1961-1962). El INSAFI surgió como una institución autónoma, con una junta directiva integrada por representantes del Banco Central, el Ministerio de Economía, la banca privada y los industriales, y cuyo presidente era nombrado por el Presidente de la República.

El INSAFI, con sus departamentos de promoción, de servicios industriales, técnico y de crédito, estuvo encargado de la ejecución de la política industrial en el decenio, y fue el ente canalizador de recursos hacia la industria. Casi sin excepción, todas las empresas industriales —pequeñas o grandes— pasaron por el INSAFI.

En efecto, además del régimen de incentivos fiscales al desarrollo industrial (REIFALDI) establecido por la Ley de Fomento Industrial —que fue recogido en una versión regional— se establecieron incentivos crediticios en cuanto a plazos, tasas de interés y períodos de gracia.⁴ Asimismo, el INSAFI prestaba asistencia técnica, especialmente a la pequeña y mediana empresa, así como apoyo a la promoción de inversiones conjuntas de empresarios nacionales y empresas extranjeras (entre otras, INSINCA y IUSA con inversionistas japoneses, y CONELCA con Phelps Dodge de los Estados Unidos).

A los recursos que movilizó la banca de desarrollo, representada por el INSAFI, se sumaron los que movilizó la banca comercial —especialmente de corto plazo para capital de trabajo— disponibles a través del Banco Central en las denominadas “líneas de desarrollo”. En el ámbito privado, la Financiera de Desarrollo e Inversiones tuvo un papel relevante en materia de financiamiento industrial. Por su parte, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), estableció líneas de financiamiento especiales que fueron canalizadas por dicha institución financiera, dando pie a un grupo financiero-industrial de gran dinamismo conocido como el “grupo desarrollo”.

⁴ En el caso de El Salvador la política de beneficios fiscales se inició en 1952 con la ley de Fomento de Industrias de Transformación que, en 1961, se transformó en la ley de Fomento Industrial. A partir de 1969, ya en el marco de la integración, entró en vigencia el convenio centroamericano de incentivos fiscales.

3. Las políticas

La política central en este proceso de industrialización fue la arancelaria: la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) fue acordada en 1964 y se mantuvo hasta 1985. En 1986 se modificó y se introdujo la NAUCA II, cuyas diferencias con la anterior son irrelevantes para lo que nos interesa resaltar aquí: su efecto sobre la protección efectiva y su sesgo antiexportador.⁵ En ambos sistemas la protección efectiva al sector sustitutivo de importaciones dobló casi la protección nominal media. Esto se hacía a expensas del sector exportador, que recibía una protección efectiva negativa mayor que la tasa de gravamen sobre las exportaciones.⁶

Finalmente, cabe destacar el rol que le correspondió a la política cambiaria frente a su objetivo central de mantener un tipo de cambio fijo respecto del dólar, y un acceso preferencial al mercado de divisas para las actividades industriales (otro instrumento clave en la profundización del sesgo antiexportador del proceso de industrialización señalado).⁷

Estos sistemas de beneficios y estas políticas cumplieron su propósito, promoviendo la transferencia de recursos hacia la industria en desmedro de otros sectores (particularmente el exportador); pero, a la vez, mostraron su ineficacia para producir el despegue del desarrollo industrial, pues la temporalidad se volvió permanente. En 1986, al entrar en vigencia las reformas al arancel común (NAUCA II) estos incentivos fueron derogados.

Podemos concluir que el empresariado hizo lo que le correspondía, vale decir, aprovechar al máximo la cantidad de canonjías y beneficios que el modelo sustitutivo de importaciones ofrecía a aquellas actividades industriales de “fácil sustitución”. Esto derivó en sólidas agrupaciones empresariales vinculadas a los textiles, los alimentos, los productos químicos (farmacéuticos), el calzado y el vestuario, y los productos metal-mecánicos. La ASI creció y pasó a desempeñar un papel

⁵ Genberg, Rodríguez y Sjaastad (1985) efectuaron para el Ministerio de Planificación un análisis comparativo de la protección nominal y efectiva para ambas nomenclaturas y probaron que no existía diferencia.

⁶ Un estudio reciente realizado por la FUSADES (1992a) muestra claramente la “sobrepotección” del sector industrial orientado al mercado interno (centroamericano) en desmedro del sector exportador.

⁷ El tipo de cambio de la moneda salvadoreña fue de 2.5 colones por dólar desde 1936 hasta su primera devaluación oficial en 1986. Cuarenta y nueve años con el mismo tipo de cambio. Esta estabilidad cambiaria fue en general la política de los bancos centrales de la región, llegando a considerarse un objetivo nacional de soberanía, un tema tabú que no se cuestionaba en lo más mínimo.

preponderante, como gremio, en las decisiones de política económica nacional. Los grupos empresariales más dinámicos formaron conglomerados de empresas industriales desde una posición de liderazgo de las instituciones financieras (el mencionado “grupo desarrollo”, o el “grupo catalán” de La Popular).

II

Los años setenta: las crisis del MCCA y del petróleo, y el surgimiento de la actividad maquiladora

El crecimiento medio anual del producto industrial bajó de un 11.9% en los años sesenta a un 3.4% en los setenta (siendo el del PIB total de 3.7%), lo que reflejó la desaceleración y el estancamiento del proceso iniciado en los sesenta (cuadro 1).

La estructura de la industria manufacturera (cuadro 2) mostró cierta reversión del proceso iniciado en la década anterior, y prácticamente regresó a la composición de los años sesenta: es decir, las actividades que mejoraron su posición en los años setenta en general bajaron en los ochenta, y viceversa. Especial mención merecen la recuperación de los rubros de alimentos y bebidas, y la caída de los textiles y los productos químicos. Y si se considera la estructura según el uso de los bienes producidos, se observa que tras una mejoría importante en la participación de bienes intermedios y de capital en detrimento de los de consumo en los años setenta, la tendencia se revirtió abruptamente en los años ochenta. (Esta tendencia se mantuvo, llegándose en los años noventa a una situación prácticamente idéntica a la de los sesenta: después de treinta años, se regresó al punto de partida).

En El Salvador, es probable que el proceso de desaceleración, estancamiento y reversión se haya manifestado antes que en los demás países centroamericanos, como secuela inmediata del conflicto bélico con Honduras (1969). La respuesta hondureña fue salirse de inmediato del MCCA y establecer convenios bilaterales con el resto de los países miembros. Esto no sólo le hizo perder a El Salvador el segundo en importancia de sus mercados de manufacturas, sino que afectó la competitividad de los productos salvadoreños en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, ya que los costos de trans-

porte aumentaron al no poder usar las carreteras hondureñas y tener que recurrir al *ferry*, con mayores costos y plazos para cumplir con los pedidos.⁸

El impacto en Honduras fue mucho menor, pues este país, además de no verse afectado en el transporte —tiene fronteras terrestres con Guatemala, Nicaragua y El Salvador—, mostraba un desarrollo industrial significativamente menor que el resto de los países del MCCA.

Sin embargo, en el largo plazo tan deplorable hecho bélico tuvo efectos adversos para toda la subregión, pues fue la primera muestra significativa de la fragilidad del sistema de integración regional y del MCCA. Esta situación sentó un nefasto precedente, al poner en evidencia la debilidad de las instituciones y mecanismos de integración cuando, de manera unilateral, un país (en este caso Honduras) decide romper “a medias” con el sistema y los demás países —obviamente con la excepción de El Salvador—, no sólo no se oponen a tal medida sino que están proclives a la firma de tratados bilaterales, o la promueven. Allí se inició el deterioro del sistema y de los mecanismos de integración, los que posteriormente han sido muy cuestionados por su inoperancia para evitar el quiebre del MCCA.

⁸ En el *Estudio Centroamericano de Transportes* (BCIE/BID/PNUD/SIECA, 1976), se muestra cómo los costos (y obstáculos) contribuyeron en el transporte de los productos industriales salvadoreños, sustancialmente a revertir los balances comerciales con Nicaragua y Costa Rica. Asimismo, Guatemala no sólo suplió la porción del mercado hondureño que era abastecida por la industria salvadoreña, sino que, aprovechando las “deseconomías de escala y externas” que enfrentaron las empresas salvadoreñas, también mejoró su posición en el resto de los países centroamericanos (incluido El Salvador).

El segundo golpe que recibió la industria salvadoreña, que afectó también al resto de los países, fue el alza generalizada de los precios de sus importaciones, derivada de la primera crisis del petróleo (1973). Esta sirvió para mostrar no sólo la fragilidad de la integración misma, sino también la del modelo de desarrollo adoptado; vale decir, la enorme debilidad y prematuro agotamiento del proceso de industrialización (tardía) basado en la sustitución fácil de importaciones. El hecho puso en evidencia que no se había logrado uno de los objetivos centrales del patrón de industrialización adoptado —el de ser menos dependientes del exterior a medida que el proceso productivo pasaba de bienes de consumo a bienes intermedios y de capital— y que ahora se era más dependiente en materia de productos energéticos, materias primas, bienes de capital, tecnología, financiamiento, y mer-

cados. Asimismo, mostró el agotamiento de ese proceso de industrialización ya en los años setenta. Refuerza este argumento el hecho de que la industria vinculada al MCCA, según una encuesta realizada por el Ministerio de Economía en 1990, se había establecido entre 1960 y 1979 (Buitelaar, 1992).

En efecto, la grave situación a que fue sometida la industria salvadoreña tuvo como corolario, a comienzo de los años setenta, los primeros déficit comerciales con el MCCA, los que se mantuvieron durante toda la década y a la fecha aún persisten.⁹

No obstante, esta pérdida de competitividad en su principal mercado, el MCCA, tuvo como contrapartida un nuevo esfuerzo de empresarios, gobierno y trabajadores en la búsqueda y penetración de nuevos mercados, ya fuese en forma unilateral o a través de la conformación de grupos o propuestas concertadas.

CUADRO 3

El Salvador : Matriz de competitividad respecto de los países de la OCDE^a
(Porcentajes)

		1963	1979	1985	1989
1. Actividades dinámicas	Composición	-	0.12	0.09	0.05
	Contribución	0.02	14.13	4.40	12.08
	Especialización	-	1.54	1.89	2.24
	Aporte del sector	5.39	9.16	2.32	5.39
2. Actividades decrecientes	Composición	0.57	0.76	0.12	0.04
	Contribución	66.19	75.05	8.17	2.67
	Especialización	4.64	10.03	2.42	1.73
	Aporte del sector	14.26	7.48	3.37	1.55
3. Actividades con oportunidades perdidas	Composición	1.90	0.44	0.11	0.07
	Contribución	3.52	2.05	12.06	13.81
	Especialización	15.42	5.89	2.19	3.36
	Aporte del sector	0.23	0.35	5.51	4.11
4. Actividades en retirada	Composición	1.52	0.67	1.29	0.97
	Contribución	28.34	8.13	74.23	68.78
	Especialización	12.35	8.84	26.70	45.27
	Aporte del sector	2.29	0.92	2.78	1.52

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

^a El cuadro muestra la pérdida de competitividad de los productos dinámicos (en el mercado y en el aporte interno) y la especialización en actividades en retirada y decrecientes.

Al respecto, son satisfactorios los resultados obtenidos, por ejemplo, en el mercado de la OCDE (cuadro 3). La competitividad y participación del grupo de productos dinámicos mejoraron significativamente. Asimismo, hubo mejoras en la categoría de actividades decrecientes, que pese a contar con productos menos dinámicos, abarca artículos de gran impacto sectorial (por ejemplo, productos de café) y, por lo tanto hace un aporte importante a nivel nacional.

Tras estos avances está, por un lado, el esfuerzo de un sector empresarial dinámico que logra penetrar este mercado altamente competitivo, aprovechando ciertas ventajas comparativas (ubicación, mano de obra barata), pero que también incorpora progreso técnico,

⁹ Así se observa en los estudios económicos anuales de la CEPAL correspondientes a los años setenta. En los años ochenta, la persistencia de los déficit respondió a otras razones que daremos más adelante.

capacitación y organización eficiente en sus empresas. Es el caso de HILASAL, en toallas y similares; de ADOC en calzado; de Productos de Café, en café liofilizado e instantáneo, y de ciertos productos químicos y farmacéuticos. Este es el sector empresarial que ya a fines de los años sesenta visualiza lo limitado del MCCA y las potencialidades de los nuevos mercados.

Por otro lado, está también la maquila. Desde finales de los años sesenta, los grupos empresariales externos instalados con miras al MCCA —especialmente japoneses, estadounidenses, taiwaneses y coreanos— observan las potencialidades siguientes: una clara ventaja comparativa de la mano de obra; cierta calificación adquirida en el proceso de industrialización sustitutiva (confecciones, productos de cuero, productos químicos, artículos deportivos) y una adecuada infraestructura desarrollada en ese proceso; una envidiable posición geográfica derivada de su proximidad a los Estados Unidos, y, por la situación desventajosa del MCCA, la necesidad del gobierno, los empresarios nacionales y los trabajadores de impulsar la industria maquiladora, que absorbe mano de obra. Así, al principio de los años setenta comenzó la “euforia de la maquiladorización”.

Ya a finales de los sesenta, el INSAFI promovía la primera ley de fomento de exportaciones no tradicionales que, en analogía con la ley de fomento industrial (y la creación del INSAFI), creó su principal

institución ejecutora: el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior (ISCE).

Al mismo tiempo el INSAFI impulsó la primera zona franca, conocida como San Bartolo. Esta se ubicó en la proximidad del antiguo aeropuerto de Ilopango, con la idea de que esta terminal aérea sirva más adelante exclusivamente para carga, y en especial para llevar el producto maquilado al mercado estadounidense.

La quiebra de fábricas textiles vinculadas al mercado interno o centroamericano (La Estrella, Tazumal) coexistieron con la apertura de maquiladoras en el rubro de la confección (que usan telas cortadas provenientes de Estados Unidos). Tal es el caso de CONVESA, empresa de capital mayoritariamente japonés, ubicada en la zona industrial de Santa Ana, que emplea a más de dos mil operarias.

El sector de Ilopango y sus vecindades se convirtió en la zona de la industria maquiladora: San Bartolo, en cuyas instalaciones —copadas— trabajan más de 12 000 personas; la Texas Instruments, con más de 3 000 empleados, se instaló en la Colonia Santa Lucía; también en Soyapango, aledaño al sector, se establecieron fábricas de guantes, de equipos de béisbol, de redes, etc.

A fines de los años setenta, cuando empezó la violencia en las ciudades, especialmente en San Salvador, comenzó el éxodo de estas empresas hacia la República Dominicana y Haití, y también el de los trabajadores hacia los Estados Unidos.

III

Los años ochenta: la guerra civil y la economía de guerra

El año 1979 fue de total efervescencia política confrontacional; hubo frecuentes actos de gran violencia (enfrentamientos armados, secuestros, asesinatos); las empresas, los trabajadores y el ciudadano corriente empezaron tanto a auscultar la posibilidad de emigrar, como a emigrar; el gobierno militar de turno llegó al poder a través del fraude electoral; los sandinistas habían llegado recientemente al gobierno en Nicaragua por la vía armada, lo que animó a los grupos revolucionarios internos salvadoreños; Estados Unidos observaba con gran preocupación la “expansión de la revolución sandinista” en un país densamente poblado y con mayor capacidad expansionista; y finalmente, por razones internas o externas, los mi-

litares veían con preocupación el crecimiento de las organizaciones populares, el avance del movimiento guerrillero y el desprestigio de la institución castrense y los cuerpos de seguridad. Esto, aunado a la agudización de la crisis económica y social y la pérdida de apoyo (o el rechazo) de la comunidad internacional, incluido Estados Unidos, les dejaba un escenario de confrontación muy difícil. Así, se escogió como salida el golpe de estado (octubre de 1979), pero reivindicando la democratización del país y ciertas reformas “revolucionarias” que serían esenciales para transformar la sociedad.

Muchos apostaron todo al proyecto reformista democratizador salvadoreño, como contrapeso al cre-

cimiento de la insurgencia armada y para evitar la réplica del fenómeno nicaragüense. Los bandos en conflicto —con sustanciales apoyos externos— se decidieron por la vía armada para llegar al poder o mantenerse en él. Resultado: más de 10 años de guerra civil; más de 75 mil muertos; abrupta caída de los principales indicadores económicos y sociales (entre otros fenómenos, se acentuó la pobreza y la extrema pobreza, se multiplicaron los refugiados, desplazados, viudas y huérfanos, aumentó el desempleo y la estructura poblacional cambió); destrucción ambiental y de la infraestructura básica; éxodo de salvadoreños al exterior (incluyendo personal calificado, inversionistas y empresarios); fuga masiva de capitales e incremento de la corrupción. Estos son algunos de los efectos negativos directamente vinculados al conflicto bélico.

Respecto de la actividad económica, diremos que el producto industrial bajó algo más de 12% en 1980-1985, mientras que el producto total descendía 9%. En la década, y pese a la recuperación de los últimos años, la tasa de crecimiento del producto industrial prácticamente se mantuvo en el nivel de 1980 (0.1%), en tanto que el producto total mostró incluso un leve decrecimiento (cuadro 1).

Por otro lado, el balance comercial con el exterior durante todo el decenio fue negativo y creciente, excepto en 1986, cuando mejoró marcadamente gracias a una fuerte devaluación a principios de ese año. Así, en 1989 el déficit comercial alcanzó a los 698 millones de dólares, equivalentes casi al 80% de las exportaciones totales. La situación fue similar en el comercio con Centroamérica: el déficit llegó a alrededor de 50 millones de dólares, es decir, aproximadamente al 30% de las exportaciones a ese mercado.¹⁰

El comercio de productos industriales con otros mercados, incluido el de maquila, presenta un deterioro similar. En el comercio con los países de la OCDE (cuadro 3), la tendencia observada en los períodos anteriores cambió apreciablemente. Por ejemplo, entre 1979 y 1985, bajó la participación de los productos dinámicos, tanto en el mercado como en el aporte sectorial; por otra parte, preocupa que bienes de gran peso sectorial hayan pasado a la categoría de productos en retirada.

El deterioro persistió en 1985-1989; una leve alza en el aporte sectorial de los productos dinámicos, que se debió a la caída del producto industrial, fue más

que compensada por el descenso de la participación de esos productos en el mercado. Se reiteró así la pérdida de competitividad de los productos industriales salvadoreños en los distintos mercados.¹¹

No obstante, esta situación deficitaria y de larga data se ha podido mantener por la existencia de dos vertientes importantes de financiamiento externo: en primer lugar, la ayuda externa vinculada al mantenimiento de la guerra, y en segundo término, pero de igual importancia, las remesas privadas de los salvadoreños residentes en el exterior, especialmente en Estados Unidos (CEPAL, 1990 y 1992a).

A la situación planteada exclusivamente como resultado de la guerra civil, se sumó la posición asumida por la autoridad, a través de las políticas, especialmente las económicas, que se aplicaron para afrontar el problema. Al inicio de la década, las medidas económicas eran esencialmente de carácter político, y apuntaban a quitarle banderas al “enemigo”, identificado con la izquierda y la guerrilla. Por lo tanto, la política de desarrollo del nuevo gobierno se centró en tres grandes reformas: la reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior (café, caña de azúcar) y la nacionalización de la banca. El Estado obtenía así un conjunto de instrumentos para impulsar la economía en una situación de guerra y, por si esto fuera poco, sumaba a ellos los programas de transformación que la izquierda esgrimía históricamente como estratégicos para salir del subdesarrollo y la dependencia. Fue la época de la estatización como estrategia para enfrentar la guerra.

Paradójicamente, sin embargo, en el sector externo las políticas públicas se orientaron en la dirección contraria: liberalización de las economías, privatización, apertura; en este campo, fue la época de los planteamientos neoliberales ortodoxos. Así, el gobierno salvadoreño se encontró, por un lado, con programas estatizantes de corte intervencionista-populista, de gran costo económico, sin el beneficio político esperado (la guerrilla crecía) y con resultados alarmantes de ineficiencia y corrupción en sectores claves (comercio exterior y finanzas); por otro, recibió las presiones de organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) y de la AID, los que deseaban que se modificara el manejo de la política macroeconómica, especialmente la financie-

¹⁰ Véase los informes sobre El Salvador para los años 1989 y 1991 en CEPAL, 1990 y 1992a.

¹¹ Hay que reiterar que en este grupo de productos aparecen aquellos derivados de la maquila que, por problemas de clasificación, están incluidos como industriales (especialmente los “productos dinámicos”). Recordemos que la maquila fue desmontada ante los primeros síntomas del conflicto (a fines de los años setenta).

ra, para evitar niveles inmanejables de desajuste (en los sectores fiscal, monetario, externo) que requirieran más financiamiento externo; y, encima de todo, comprobó que la guerra era un elemento esencialmente desestabilizador del gasto, las expectativas empresariales, los costos de producción y la planificación de actividades,

El resultado de esta mezcla de políticas diametralmente opuestas, en situación de guerra interna con participación externa, de fuerzas que tienen injerencia en las decisiones pero distintos objetivos y espacios para actuar, y de manifiesta incapacidad administrativa del sector público, es lo que calificamos de economía de guerra. Y es economía de guerra el "administrar la crisis", como algunos llamaban al quehacer de los gobiernos de los años ochenta (hasta mediados de 1989), y que nosotros entendemos por anarquía desde la perspectiva de la racionalidad económica.¹²

La reacción de los empresarios, especialmente los vinculados al sector industrial, fue la misma de la mayoría de los salvadoreños: el que pudo se fue con sus empresas o activos al exterior (empresas de maquila, Phelps Dodge, ADOC, Hilandería Salvadoreña, etc.); el que se quedó, mantuvo la actividad en su más bajo perfil o se cambió a actividades más especulativas o de menor riesgo, como el comercio o los servicios; los pequeños y medianos empresarios, que

son los grandes sostenedores del empleo en períodos de crisis, se diversificaron: algunos empezaron a exportar hacia otros mercados (artesanías y productos similares); otros mantuvieron su operación a pérdida, aprovechando que la banca nacionalizada mostraba gran permisividad y flexibilidad ante la mora (más de 1000 millones de dólares acumulados), y finalmente, otros quebraron (El Salvador, Cámara de Industria y Comercio, 1987).

Según una encuesta de 1990, la mayor parte de la industria salvadoreña (vinculada al MCCA) se había establecido entre 1960 y 1979, y con la pérdida de competitividad derivada de la situación descrita, la mayoría de las industrias (pequeñas y medianas) destinaba su producción al mercado nacional.

En síntesis, el comportamiento atribuido a los empresarios define la característica principal de su estrategia de sobrevivencia. Unos, los más dinámicos, se lanzaron al mercado externo competitivo, aprovechando ciertos nichos en los que tenían ciertas ventajas competitivas, o en los que podían desarrollar algunas actividades con fácil incorporación de progreso técnico. Los más, se limitaron a una estrategia de sobrevivencia, diversificando sus actividades, complementándolas con otras (servicios, importaciones), o aprovechando al máximo el "estado de excepción" que derivaba en prebendas.

IV

Los años noventa: el fin de la anarquía económica, la reorientación de la política económica, la reacción empresarial y la pacificación

1. Breve diagnóstico de la industria manufacturera

Después de treinta años de industrialización es interesante pasar revista a la situación de la industria salva-

doreña y sus potencialidades y restricciones, precisamente en el momento en que se echó a andar el Programa de Ajuste Estructural (segundo semestre de 1989).

En las secciones precedentes mostramos las distintas fases por las que atravesó el proceso de industrialización: expansión acelerada, estancamiento y retroceso. Veremos ahora la situación y perspectivas al inicio de los años noventa.

En primer lugar, se observa un sector industrial bastante diversificado (heterogéneo), con escasas cadenas productivas (integración vertical) y cuya pro-

¹² Al respecto existen varios documentos que reflejan en especial los planteamientos de los gremios empresariales respecto del "anarquismo de la política económica" (El Salvador, Cámara de Industria y Comercio, 1987; FUSADES, 1989). Sobre la base de este tipo de documentos y la participación directa de agrupaciones gremiales como la FUSADES, el partido actualmente en el gobierno estructuró lo que denominó "Hacia el rescate nacional: Programa económico social" (ARENA, 1989).

ducción se orienta básicamente al mercado nacional y al centroamericano.

Destaca la participación de 18% del producto industrial en el PIB; no obstante, la participación del sector industrial en el empleo es baja (ocupa menos del 5% de la población económicamente activa), sus empresas carecen de capacitación laboral¹³ y hay una muy escasa articulación de los centros académicos o de investigación con el sector productivo, lo que contribuye a la falta de innovación y apropiación de nuevas tecnologías por las empresas.

No obstante lo anterior, el proceso produjo un limitado grupo de empresas —o empresarios— con mayor vocación de riesgo, con una mentalidad y práctica adecuadas para penetrar en mercados competitivos y mantenerse en ellos.

En lo que toca al sector público cabe distinguir dos problemas centrales: por un lado, está sobredimensionado el aparato público —heredado— que se ocupa de la “industria sustitutiva, protegida, no competitiva”, tanto en el gobierno central (Ministerios de Economía y Comercio Exterior, Hacienda, Relaciones Exteriores y Planificación) como en instituciones descentralizadas (BANAFI, CORSAIN, CEPA, CEL, Banco Central, empresas agroindustriales estatales y otras); y por otro, el sector público carece del personal calificado y la institucionalidad adecuada para cumplir con su nuevo rol en la tarea de normar y regular las distintas responsabilidades, y ayudar al esfuerzo y liderazgo privados a enfrentar el desafío de la transformación productiva (en este caso de la industria) con equidad. El resultado es obvio: si se trabaja en la dirección equivocada y no se hace nada en la correcta, se tiene una intervención pública ineficaz e ineficiente.¹⁴

Siempre dentro del marco de los nuevos parámetros de competitividad auténtica queremos recalcar que, como norma, la industria salvadoreña no cumple con los requisitos mínimos de protección ambiental. El proceso de industrialización contribuyó mucho a la destrucción y contaminación del medio ambiente nacional y subregional. Sin embargo, por

restricciones internas y externas, no es posible continuar con una industria depredadora.

La pacificación y democratización del país tendrán efectos importantes en la competitividad sistémica. El nuevo escenario no sólo permitirá mejorar la competitividad de empresas, actividades o ramas industriales, sino también la competitividad global del país, porque facilitará el logro de acuerdos concertados entre los diferentes actores (empresarios, trabajadores y gobierno) que participan en las distintas fases de los procesos productivos, ya no en torno a objetivos inmediatistas y conflictivos, sino —esperamos— a grandes propósitos nacionales.¹⁵

Finalmente, señalaremos que dentro del proyecto ELS/90/004 se llevó a cabo un estudio sobre indicadores de competitividad, según el cual las actividades con mayor coeficiente de competitividad son: i) fábricas y refinerías de azúcar y elaboración de productos alimenticios diversos; ii) hilados, tejidos y acabados textiles; artículos confeccionados de materiales textiles, excepto prendas de vestir; fábricas de tejidos de punto, y fabricación de prendas de vestir, excepto calzado; iii) fabricación de calzado, excepto de caucho vulcanizado o de plástico, y iv) fabricación de artículos de pulpa, papel o cartón no especificados. Las empresas que han logrado insertarse y mantenerse en mercados competitivos pertenecen a estos grupos. (Igual situación señalan Buitelaar y Fuentes, 1991).

2. Programa de Ajuste Estructural: principales medidas y resultados

El Programa de Ajuste Estructural (PAE) propuesto por el nuevo gobierno abarcó dos aspectos claves: la necesidad de ajustar los ingresos y gastos a nivel agregado (estabilización de corto plazo), y la necesidad, asociada al cambio de las estructuras económicas y sociales, de medidas y programas cuyos resultados se verán en el mediano y largo plazo.

Como es lógico, hubo algunos resultados en el corto plazo. Por ejemplo, se logró bajar la inflación

¹³ En todos los informes de los expertos del proyecto ELS/90/004 a nivel de actividades industriales (cuero y calzado, textiles e industria metalmeccánica) se resalta la falta de inversión en capital humano como una de las principales limitantes para el crecimiento y competitividad de las empresas. Un ejemplo: en una empresa metalmeccánica, una recomendación sobre un aspecto del proceso significó a esa empresa gastar 50 mil dólares menos al mes.

¹⁴ Dos ejemplos: la devolución del 8% a los exportadores se atrasa meses y en algunos casos no se efectúa; el registro de una sociedad con todos los requisitos legales tarda en promedio seis meses o más.

¹⁵ En CEPAL/UNESCO (1992) se desarrollan los argumentos de K. Ohmae, quien sostiene que el Japón, después de ser devastado en la segunda guerra mundial, se convenció de la imposibilidad de expandirse por medios militares, y usando la educación básica a nivel de la sociedad en su conjunto, ha transmitido un mensaje: “exportar valor agregado o morir de hambre”. Según él, en la interiorización de este valor en la sociedad descansa la organización social y de empresa que con tanto éxito avasalló el mercado mundial. En El Salvador, guardando las proporciones, estamos saliendo de una guerra devastadora y podemos transmitir un mensaje similar. Creemos que todas las fuerzas sociales están proclives a interiorizarlo.

de 23.5% en 1989 a 17.8% en 1990, y luego a 9.8% en 1991. (En 1992, con la implantación de un impuesto al valor agregado de 10% se produjo un repunte inflacionario que llevó la cifra a 19.8%).

El desempeño no ha sido igual en otras áreas. Por ejemplo, en materia cambiaria, el Banco Central, pensando en evitar sobresaltos y presiones inflacionarias, ha ensuciado el mercado. Los resultados son discutibles: si bien se han acumulado reservas, no se ha logrado esterilizar la masiva afluencia de remesas del exterior; por otro lado, hay estabilidad en el tipo de cambio nominal pero no en el real, de modo que por esta vía las exportaciones han perdido competitividad (FUSADES, 1989, cap. 2).

Los resultados de la política fiscal y la monetaria han sido aún más negativos. Por ejemplo, en materia fiscal no se ha logrado bajar el déficit mediante la disminución del gasto y se ha debido implantar abruptamente el IVA, con un traslado total a precios, a fin de mejorar los ingresos. Para compensar, se ha aplicado una política monetaria restrictiva, con tasas de interés relativamente altas a nivel internacional que, junto a un tipo de cambio nominal fijo, hacen atractiva la entrada de capital especulativo, presionando aún más a la baja del tipo de cambio. Ambos resultados (monetario y cambiario) han afectado la reactivación económica, especialmente del sector exportador.

Lo anterior se ha traducido en otro desequilibrio: el del déficit comercial. No hay que olvidar que los países vecinos tienen una política cambiaria agresiva para incentivar las exportaciones. Tanto los organismos financieros internacionales como la propia autoridad económica nacional consideran este problema como el más grave, a pesar de ser una consecuencia del manejo de la política económica.¹⁶

Respecto del cambio estructural, se han tomado medidas, pero los resultados, como se dijo antes, se verán en el mediano y largo plazo. Es más, a la fecha aún quedan reformas por iniciar y otras que han de profundizarse. También hay problemas de secuencia y de cambios en las prioridades que dificultan la implementación del Programa y su eficacia, aun en actividades tan importantes como los acuerdos de paz y las que desembocan en un Plan de Reconstrucción Nacional. Nos detendremos ahora en las medidas, teniendo en cuenta su incidencia en la reestructuración industrial.

De manera sucinta, el gobierno se propuso llevar a cabo: i) un programa de liberalización económica que incluía la reducción de aranceles, la eliminación de los monopolios (estatales) de exportación y un menor control del tipo de cambio por la autoridad monetaria; ii) la eliminación de los controles de precios en los mercados de bienes y servicios, en especial el de productos agropecuarios; iii) una reforma tributaria; iv) un programa de modernización y reestructuración de la administración pública, incluyendo lo referente al proceso de inversión pública; v) el saneamiento del sistema financiero, como requisito previo a su privatización, y vi) una política macroeconómica que mantuviese los equilibrios básicos (fiscal, externo y productivo) a niveles manejables.

A continuación se reseñan las principales reformas que dicen relación con el sector empresarial, particularmente el industrial.

En primer lugar están los cambios propuestos en materia fiscal y de administración pública. Se impulsa una Reforma Tributaria que, en grandes líneas, aumenta la base impositiva, disminuye la gama de impuestos, elimina los impuestos al comercio exterior, crea una tasa única de impuesto a la renta y establece el impuesto al valor agregado (IVA). (Este entró en vigencia a una tasa del 10% en septiembre de 1992.)

Simultáneamente, se lleva a cabo la reforma de la administración tributaria: entre otras medidas, se fusionan las direcciones de contribuciones directas e indirectas, se consolida la deuda del gobierno y de las empresas estatales autónomas, se impulsan medidas para el saneamiento administrativo y financiero de las empresas públicas y se crea el programa de registro único de contribuyentes.

Se impulsa también la reforma de la administración pública, fortaleciendo el Sistema Nacional de la Inversión Pública para mejorar la eficiencia en la administración y ejecución del gasto.

Asimismo, se proponen los programas de privatización de empresas públicas y de modernización de la administración pública. No obstante ser ellos esenciales para la transformación productiva, no han tenido el avance esperado y son precisamente dos de las principales reformas pendientes (FUNADES, 1992b).

Otras reformas importantes propuestas son las vinculadas al sector externo. Por un lado está la reforma en el área comercial, con un programa bastante ambicioso (en términos centroamericanos): reducción de aranceles (a tasas de entre 5 y 20%) y de número de categorías arancelarias (de 20 a 7); eliminación de controles de precios y del impuesto selectivo al con-

¹⁶ Declaraciones de prensa del Presidente del Banco Central, en marzo de 1993, hacían ver que lo sucedido en materia de inflación y tipo de cambio es manejable, pero no así la situación del balance comercial, que ya era insostenible.

CUADRO 4

El Salvador: Exportaciones industriales y tasas de crecimiento anuales, 1967-68 y 1989-90

(Miles de dólares y porcentajes)

	Miles de dólares		Variación porcentual	Miles de dólares		Variación porcentual
	1967	1968		1989	1990	
Alimentos, bebidas y tabaco	21 326	33 027	55	28 354	37 427	32
Textiles y sus manufacturas	51 121	52 490	3	55 218	69 947	27
Calzado y análogos	13 085	12 776	-2	12 499	15 246	22
Papel, artículos de papel y cartón	22 159	26 350	19	31 085	33 095	9
Produc. químicos, caucho y plásticos	35 662	37 276	5	44 537	45 302	2
Produc. mineros no metálicos	11 463	4 238	-63	8 218	9 044	10
Metales y sus manufacturas	19 344	22 398	16	24 035	29 326	22
Maquinaria, aparatos y materiales eléctricos	8 948	9 483	6	12 294	14 718	20
Otros productos	12 628	14 880	18	21 666	20 369	-6
<i>Total</i>	<i>195 734</i>	<i>212 919</i>	<i>9</i>	<i>237 906</i>	<i>275 284</i>	<i>16</i>

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

CUADRO 5

El Salvador: Valor y estructura de las exportaciones industriales según su destino, 1990

(Miles de dólares y porcentajes)

	Totales		Destino			
	Valor	%	Centroamérica		Resto del mundo	
			Valor	%	Valor	%
Alimentos, bebidas y tabaco	37 428	14	12 454	33	24 972	67
Textiles y sus manufacturas	68 640	25	27 142	40	41 498	60
Calzado y análogos	15 246	6	8 464	56	6 782	44
Papel, cartón y derivados	33 905	12	28 942	85	4 963	15
Produc. químicos, caucho y plásticos	45 302	17	36 938	82	8 364	18
Produc. mineros no metálicos	9 044	3	4 110	45	4 934	55
Metales y sus manufacturas	29 326	11	24 980	85	4 346	15
Maquinaria, aparatos y materiales eléctricos	14 718	5	12 181	83	2 537	17
Otros productos	20 369	7	14 638	72	5 731	28
<i>Total</i>	<i>273 976</i>	<i>100</i>	<i>169 849</i>	<i>62</i>	<i>104 127</i>	<i>38</i>

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

sumo; supresión de restricciones cuantitativas (exenciones arancelarias, depósitos previos a la importación) y derogación de leyes de fomento; Programa de Promoción de Exportaciones e Inversión, e incorporación de El Salvador al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En esta materia, otras modificaciones relevantes dicen relación con el área cambiaria, en la que se logra efímero éxito al unificar el tipo de cambio y reducir la sobrevaluación cambiaria; por otra parte, se legalizan y promueven las casas de cambio, con lo que se logra una mayor liberalización y transparencia del mercado de divisas, y se promulga la ley por la que el Banco Central no puede fijar directamente el tipo de cambio.

Otra reforma clave es la del sistema financiero. Las primeras medidas se dirigen al saneamiento financiero: auditorías para calificar y cuantificar la mora, fusión de bancos y asociaciones de ahorro y préstamo (AAP), ley de saneamiento y fortalecimiento de los bancos y las AAP. Posteriormente se continúa con la privatización de la banca y las AAP. A la vez se desarrolla un programa para fortalecer y capacitar la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, para que logre total autonomía y gran capacidad de control del sistema. (Actualmente se impulsan medidas para atraer a la banca internacional).

En el ámbito puramente sectorial, se pone en marcha un conjunto de medidas o programas que afectan particularmente a la industria. Al respecto cabe mencionar las reformas a la ley de incentivos a las exportaciones, la reestructuración del MCCA¹⁷ —con la inclusión de Panamá y Belice como observadores— y los acuerdos comerciales con México, Colombia y Venezuela. (Se pretende tener un área de comercio —sin restricciones— de más de 170 millones de habitantes en 1995).

En los aspectos laborales, se impulsa la liberalización del mercado de trabajo por las siguientes líneas: aumentos salariales en función de la productividad, fle-

xibilización de los salarios mínimos para los jóvenes y aprendices, restricción del pasivo laboral, plazo legal para las huelgas y posibilidad de contratar trabajadores temporales mientras el conflicto se resuelve.

Para impulsar una adecuada articulación entre la industria, el sistema de educación y de formación de recursos humanos, el sector público y el resto del sistema productivo, se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Los avances en la privatización de las empresas industriales o agroindustriales han sido insignificantes. Es dable suponer que con la pacificación se logren mejores resultados. Actualmente, no sólo se impulsa la privatización de las agroindustrias de exportación (azúcar, café) o industrias sustitutivas (textiles, cemento), sino también la de los servicios básicos (energía, telecomunicaciones y transporte).

La reacción empresarial, si bien modesta, es promisoriosa, si se considera el clima de inseguridad generalizada vivida en lo que va de los años noventa, especialmente antes de los acuerdos de paz. En cuanto a resultados, el cuadro 4 muestra una mayor aceleración de las exportaciones en los años 1989 y 1990, con tasas de crecimiento del 12% y 16% anual, respectivamente. Asimismo, según cifras de la CEPAL, la producción manufacturera pasa de una tasa de crecimiento del 2.5% en 1989 a 3.0% en 1990 y a 4.9% en 1991. Esta misma situación se refleja en las encuestas de clima de negocios (FUSADES, 1992b) con indicadores optimistas.

El comportamiento empresarial refleja la mayor importancia relativa que tienen hoy los nuevos mercados (cuadro 5). Hacia ellos apunta el esfuerzo de la empresa industrial, que ya ha logrado una participación cercana al 40%. Pero según todas las encuestas que tuvimos a la mano, la potencialidad de crecimiento está justamente en esos nuevos mercados, y en ellos ven los empresarios la única salida hacia un desarrollo sostenido y sustentable en el largo plazo.

¹⁷ Que incluye, entre otras cosas el fortalecimiento de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Centroamericana (SIECA) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); aplicación del sistema de pagos regionales; avances en la armonización de políticas fiscales, monetarias, comerciales y cam-

biarias; mejoras en la eliminación de trabas a la movilidad de bienes y servicios, capitales y personas, y armonización de las leyes de inversión extranjera, normas de transporte y fitosanitarias y de tránsito intraaduanal.

V

Conclusiones: una crítica a lo hecho y las perspectivas de la maquila

1. Lo rescatable y lo que falta

En primer lugar, debe destacarse que el actual gobierno dio reglas del juego claras, creíbles y necesarias para iniciar la transformación productiva: una estabilización manejable fortalece los mecanismos de mercado, restablece el rol preeminente del sector privado,¹⁸ y redefine el papel del sector público.

También es claro que lo anterior no basta. Es preciso que el sector privado asuma su responsabilidad, y cabe suponer que para ello espera luces y medidas a nivel sectorial.¹⁹ Entre las políticas sectoriales de carácter prioritario cabe mencionar: i) en infraestructura, el plan energético (de corto, mediano y largo plazo), el de mejoramiento del transporte, y el de modernización y ampliación de las comunicaciones; ii) en los sectores que producen bienes transables en el mercado internacional (agrícola e industrial), la definición de las políticas y programas sectoriales y su articulación con la política comercial (estudios microeconómicos), y iii) en el sector público, el ya mencionado programa de reestructuración de la administración pública. A ellos se suman programas en temas que no son sectoriales, ya que cortan todos los sectores, pero que sí son prioritarios: el programa de ciencia y tecnología articulado con la reestructuración de los sistemas educativo y productivo, y un programa de protección y recuperación ambientales que es coherente con la transformación productiva y la equidad.

2. Una crítica para la reflexión

Si para América Latina los años ochenta fueron la década perdida, para El Salvador significaron una

abrupta caída. Las expectativas eran muchas al asumir el nuevo gobierno, y había que actuar aceleradamente. Como la mayoría de los países latinoamericanos, El Salvador adscribe a la ortodoxia del Banco Mundial y del FMI.

Por considerar a Chile un ejemplo concreto de país exitoso, se estimó que el camino expedito era reproducir el "modelo chileno", en su versión de los años ochenta. Como primer resultado, la administración pública fue copada por asesores chilenos (seguidores de la ortodoxia pura), que encontraron un excelente mercado de trabajo precisamente cuando salían de la administración pública en Chile, con la llegada del gobierno democrático a ese país.

Asimismo, por variadas razones (financieras, de cuadros técnicos, de relaciones empresariales) se asignó un papel relevante al pensamiento de la FUSADES.²⁰

Tal mezcla desembocó en un conjunto de recetas para el manejo macroeconómico (de relativo éxito), para los cambios institucionales y legales, para la reestructuración de la administración pública, para el proceso de privatización y otros fines, y en forma marginal, para la equidad. Estas participaciones externas esporádicas en las políticas públicas, con objetivos distintos y sin compromisos fuertes, se han traducido en problemas de secuencia y de coherencia en el proyecto o programa que se pretendía implantar.²¹

Los resultados de la aplicación de tal recetario, como es dable suponer, han sido frágiles en materia de estabilidad (elevado déficit fiscal, inestabilidad en el tipo de cambio real y las tasas de interés real —actualmente negativas— y creciente desequilibrio en la balanza comercial). Por otra parte, en ausencia de pro-

¹⁸ Hay que recordar que las administraciones pasadas —casi desde los años cincuenta y exacerbadamente en los ochenta— fueron estatistas a ultranza.

¹⁹ Como analogía: no basta con que las aguas estén tranquilas, es decir, que haya equilibrios macroeconómicos y reglas claras. Para que el barco siga la ruta del desarrollo, se requiere orientación específica (planes o programas sectoriales). La intervención sectorial contribuye a garantizar la participación del sector privado sin la cual, de acuerdo al nuevo patrón de desarrollo adoptado, el esquema se derrumba. *El gran desafío es motivar a dicho sector a actuar en las actividades productivas (sustentables ambientalmente) con gran potencialidad en el largo plazo para el desarrollo nacional.*

²⁰ Esta institución agrupa a empresarios privados, y es financiada, principalmente, por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID). Parte del equipo económico de gobierno son técnicos vinculados a esta agrupación.

²¹ Por ejemplo, después de haber tomado un conjunto de medidas que afectaban al consumidor (desregulación, desgravación arancelaria) se propuso una Ley de Protección al Consumidor, que en la versión de la FUSADES, elaborada por un abogado chileno en misiones de corta duración, era una transcripción de la ley respectiva en Chile. Afortunadamente, el Ministro de Economía de la época presentó una versión más concordante con la realidad nacional.

gramas adecuados de compensación social, el ajuste ha golpeado fuertemente a los grupos más desprotegidos, dificultando el planteamiento de un nuevo ajuste.

No obstante, la FUSADES, en todos sus documentos, foros y asesorías, propone la devaluación. De haberse aceptado esta propuesta, probablemente se hubiese desatado un virulento proceso inflacionario, y las exportaciones de productos no tradicionales tampoco hubiesen reaccionado. En tal sentido, mostramos antes que en octubre de 1992 el sector exportador no había perdido competitividad por el lado de los costos, ya que si bien el tipo de cambio real efectivo (considerando la inflación interna frente a la internacional) había descendido, la pérdida en el salario real compensaba dicha caída, dejando al sector exportador con el nivel de competitividad de 1980 (Musisi, 1992).

Por su parte, el sector público está muy endeudado y es altamente deficitario; una devaluación agudizaría su situación. Esto ha ocurrido en la mayoría de los países de la región, excepto Chile y México, en los cuales buena parte de las exportaciones (cobre y petróleo) está en manos del Estado.

En el quehacer a nivel sectorial es quizás donde se encuentra la mayor debilidad. Es necesario complementar las políticas macroeconómicas con políticas sectoriales y estudios microeconómicos. Como las primeras por sí solas no bastan, se corre el riesgo de que los procesos de ajuste pierdan credibilidad y de caer en desequilibrios mayores y permanentes. (Un ejemplo: aunque el sector industrial se vio afectado por la desgravación arancelaria, no existía programa alguno para aminorar el impacto en los empresarios y en los trabajadores).

Otro aspecto importante que se ha descuidado en el manejo de la política macroeconómica —o en las recomendaciones formuladas por la FUSADES y otros—, es el efecto de esa política en la distribución del ingreso y el patrimonio. Debe tenerse presente que al impulsar con fines estabilizadores una política monetaria restrictiva que incluye entre otras cosas reducciones al financiamiento público, un tipo de cambio ancla (sobrevalorando la moneda) y salarios reales decrecientes, se llega a importantes cambios en la distribución del ingreso, la propiedad y el poder (Sáinz y Calcagno, 1992). Así, por ejemplo, quedan en ventaja los grupos que tienen acceso al crédito, o los que controlan el mercado de divisas; el Estado transfiere su patrimonio (privatiza) o fija tarifas en condiciones que fortalecen a grupos privados, y asimismo, se desarrollan actividades especulativas en el ámbito fi-

nanciero, cambiario, de servicios o comercial, en desmedro del sector industrial o agrícola.

Todos estos efectos deben ser considerados al aplicar las políticas, especialmente cuando golpean a los grupos más débiles o al sector más afectado (en este caso, la industria). No cabe la menor duda de que, en este proceso, la pequeña y mediana industria fue perjudicada.

Al pasar revista a las reformas institucionales —desregulación, apertura, privatizaciones— con las cuales se pretende redimensionar el Estado y en las cuales descansa el éxito del programa de ajuste estructural vemos que, por el problema de secuencias mencionado antes, no se cumplen las metas y que a veces, paradójicamente, cuando se aceleran los procesos tampoco se cumplen los objetivos. Por ejemplo, la privatización de la banca tiene como objetivo liberalizar el mercado financiero, es decir, fortalecer la competencia en él para lograr una mejor asignación de los recursos; pero por la modalidad y celeridad del propio proceso se cae en un esquema concentrador del sistema (oligopólico). Esto deslegitima la competencia como elemento para optimizar la asignación, que es el objetivo último de la privatización. (Nacionalizar es fácil, privatizar complejo).

3. Lineamientos para la transformación industrial y el desarrollo masivo de la maquila

Después de reseñar el panorama reciente, tanto sectorial como global, corresponde proponer en ese marco un conjunto de lineamientos y medidas que apunten a reactivar y reorientar la industria salvadoreña, sobre la base de un desarrollo competitivo.²² Dada la carencia de estudios por ramas y microeconómicos, las recomendaciones que se formulan a continuación se basan en trabajos realizados en el Ministerio de Economía de El Salvador, en virtud del proyecto ELS/90/004.

²² Al respecto, Porter (1991) dice que las etapas de desarrollo competitivo son i) la liderada por los factores, ii) la liderada por la inversión, iii) la liderada por la innovación (inteligencia), y iv) la liderada por la riqueza (decadencia). De aceptarse este marco conceptual, El Salvador, como la mayoría de los países de América Latina (con las excepciones relativas de México y Brasil), estaría por entrar a la primera etapa. (Con el agravante, respecto de otros como Chile, de carecer de recursos naturales y de recursos humanos calificados: su dotación es de mano de obra no calificada). Buitelaar y Fuentes (1991) llegan a la conclusión de que la mejoría de la competitividad estriba en el uso de fuentes ya existentes de ventajas comparativas (mano de obra no calificada y recursos naturales).

a) *Recomendaciones generales*

i) Impulsar la organización propuesta en el proyecto ELS/90/004 para formular un programa de reestructuración selectiva de la industria, con la participación de industriales, universidades, centros de investigación, trabajadores, Banco Central y gobierno (Salazar, 1992).

ii) Acelerar el Programa de Modernización de la Administración Pública. En el proyecto ELS/90/004 y en trabajos posteriores en virtud del mismo proyecto, hay una propuesta de reestructuración del Ministerio de Economía.

iii) Reestructurar, de acuerdo a lo propuesto en los incisos anteriores, las instituciones que participan en la formulación y ejecución de la política comercial. Esta debe compatibilizarse con la política industrial y agrícola. La organización, igual que en los casos anteriores, debe involucrar a los principales actores (empresarios, sindicatos, profesionales, etc.).

iv) Consolidar el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Como primer paso es preciso desarrollar el Programa de Ciencia y Tecnología, para el cual se han avanzado lineamientos en el marco del proyecto (Hodara, 1992).

v) Reforzar los programas de capacitación y adiestramiento no formales. Para ello es importante la aprobación y puesta en marcha del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, como ente autónomo en estrecha relación con las empresas (Macario, 1992).

vi) Fortalecer la institucionalidad para el fomento de las exportaciones, con la participación activa del sector privado y fuera del esquema burocrático tradicional. En este mismo sentido, deben reforzarse las representaciones comerciales del Ministerio de Relaciones Exteriores en los países de la subregión.

vii) Actualizar la legislación en materia de registro, patentes, regalías e inversión extranjera, a fin de facilitar el ingreso de inversionistas que aporten no sólo capital, sino también tecnología, capacidad de organización y mercados. (Por ejemplo, eliminar la exigencia de cierto capital mínimo, o de repatriación

de capital, o los trámites engorrosos y lentos para consolidar una sociedad).²³

viii) Poner en marcha el programa propuesto en el marco del proyecto ELS/90/004 para el desarrollo del arrendamiento con opción de compra (*leasing*) en El Salvador (Shulz, 1992).

ix) Continuar y acelerar el esfuerzo de integración. Desde la perspectiva de la competitividad, el mercado que así se crea permite adiestrarse en ciertas actividades antes de salir a mercados más competitivos, aprovechar la complementariedad entre los países y mejorar la capacidad de negociación externa.

x) Tomar un conjunto de medidas concretas en aquellas ramas o actividades de mayor potencialidad en el mercado centroamericano, latinoamericano o mundial, a fin de elevar su competitividad (Mottles, 1992; Pivel, 1992).

b) *Recomendaciones específicas para algunas ramas industriales*

i) *Para la industria metalmecánica:* limitar el esfuerzo de ampliar el mercado al ámbito latinoamericano, estudiar e implementar la fabricación de electrodos para soldadura por arco eléctrico, formar un consorcio para importar insumos y crear un centro de capacitación y asistencia para esta actividad.

ii) *Para la industria textil:* desarrollar el proyecto de servicios de apresto y tintorería, y crear un centro de capacitación y asistencia técnica.

iii) *Para la industria del cuero y el calzado:* utilizar procesos de curtiembre vegetal (no contaminantes) para los cueros de mala calidad; importar cueros de buena calidad y hacer el semiacabado, y crear un centro de capacitación y asistencia técnica en cuero y calzado (o aprovechar el de Costa Rica).

iv) *Para la industria químicofarmacéutica:* fomentar el desarrollo de laboratorios de control de calidad, actualizar el marco legal, e investigar, para el largo plazo y aprovechando el marco del CONACYT, las potencialidades agroindustriales de edulcorantes, aceites esenciales de plantas tropicales y preservantes.

²³ Willmore, 1992, afirma que el trámite de registro que en Nueva York lleva cuatro horas, en El Salvador tarda seis meses, en Costa Rica cuatro y en Honduras un año.

La rama de los alimentos no fue investigada por limitaciones del proyecto, de modo que no es posible hacer recomendaciones concretas sobre ella. Sin embargo según los indicadores de competitividad es sin lugar a dudas la de mayor potencialidad.

c) *Recomendaciones para la actividad maquiladora*

i) Hay que llevar a cabo un programa agresivo de desarrollo de la maquila con amplia participación del sector privado. La legislación debe ser flexible y competitiva, y ofrecer claras ventajas sobre los demás países (la modalidad de importación temporal puede dar una pauta). Si bien en algunos países la actividad maquiladora es una de las vetas que se debe explorar, en El Salvador, por sus tremendas limitaciones, es la veta. Recordando a Porter, debemos potenciar el uso del único recurso abundante (mano de obra no calificada), y desde allí avanzar, en un plazo que no ha de ser corto, a las fases siguientes (formación de capital y de recursos humanos calificados).

ii) Esto debe llevar a orientar las inversiones privadas y públicas hacia las actividades de maquila. (Ya el sector privado está creando zonas francas). Se debe desarrollar la infraestructura con este propósito, poten-

ciar la inserción en los mercados regionales ampliados y aprovechar la ubicación geográfica; a su vez, el industrial salvadoreño debe propender al desarrollo y abastecimiento de estas actividades. Este esquema no sólo es generador de puestos de trabajo, sino que su financiamiento es viable en el corto plazo (existe enorme demanda de instalaciones en zonas francas) y, además, puede permitir a la industria nacional readecuarse como abastecedora y encontrar una vía rápida de exportación. (Ya hay en el área textil empresas de gran desarrollo que abastecen a la actividad maquiladora).²⁴

4. Breve síntesis final

Diremos, por último, que en 1991-1992 hubo en El Salvador avances importantes de carácter macroeconómico y algunos logros en materia institucional, pero que en lo sectorial y microeconómico queda mucho por hacer. No basta con lograr equilibrios financieros o adoptar modelos que han dado resultados buenos y malos en otros países: la realidad es mucho más compleja y cambiante. El reto es grande, pero por eso mismo es fuerte la motivación para desarrollar la industria de un país que ha demostrado recientemente que es capaz de grandes sacrificios y logros: soportar una guerra devastadora e iniciar un proceso de paz ejemplar.

²⁴ A petición del entonces Presidente Duarte, Sergio Molina y Carlos Massad elaboraron en 1984 un estudio confidencial y concluyeron que, dada la conformación urbana del país, su dotación de

recursos humanos y naturales y la enorme presión sobre el ecosistema, la salida era "taiwanizarse", pensando en un proceso de largo aliento iniciado en la maquila.

Bibliografía

- ARENA (Partido Alianza Republicana Nacionalista) (1989): *Hacia el rescate nacional: Programa económico social*, San Salvador.
- BCIE/BID/PNUD/SIECA (Banco Centroamericano de Integración Económica/Banco Interamericano de Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1976): *Estudio Centroamericano de Transportes (ECAT)*, San Salvador.
- Buitelaar, R. (1992): *Ajuste estructural y reconversión industrial en El Salvador: resultados de una encuesta y bases para la acción subsectorial*, Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Buitelaar, R. y J. A. Fuentes (1991): La competitividad de las economías pequeñas de la región, *Revista de la CEPAL*, N° 43, LC/G. 1654-P, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (1976): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1975*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.77.II.G.1.
- _____ (1980): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1979*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.81.II.G.1.
- _____ (1990): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1989*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 90. II. G. 2.
- _____ (1992a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1991*, 2 vols., Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.2.
- _____ (1992b): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5.
- CEPAL/UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.6.
- El Salvador, Cámara de Industria y Comercio (1987), *La verdadera situación económica y social en El Salvador y la nueva política de Gobierno*, San Salvador, junio.
- El Salvador, Ministerio de Economía (1992): Fortalecimiento Institucional al Ministerio de Economía, proyecto ELS/90/004, San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (1989): *Hacia una economía de mercado en El Sal-*

- vador, San Salvador, Departamento de Desarrollo Económico y Social (DEES).
- (1992a): *Análisis de la rentabilidad privada y económica al sector industrial salvadoreño*, San Salvador.
- (1992b): Ajuste estructural: ¿dónde estamos?, *Informe trimestral de coyuntura*, N° 2, San Salvador.
- Genberg, Rodríguez y Sjaastad (1985): *Análisis comparativo de la protección nominal y efectiva de la NAUCA I NAUCA II*, San Salvador, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN).
- Hodara, J. (1992): *Lineamientos de un programa de ciencia y tecnología en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Macario, C. (1992): *La formación profesional en el proceso de reconversión industrial en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Motles, I. (1992): *Informe sobre la industria textil en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Mussi, C. (1992): *Informe sobre la política cambiaria en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Pivel, J. (1992): *Informe sobre la metal-mecánica en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Porter, M. (1991): *La ventaja comparativa de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor S.A.
- Sáinz, P. y A. Calcagno (1992): En busca de otra modalidad de desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 48, LC/G. 1478-P, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Salazar, R. (1992): *Bases para la formulación de la política industrial y el programa de reconversión industrial en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Salinas, J. (1992): *Informe sobre la industria químico-farmacéutica en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Shulz, H. (1992): *Un programa para el desarrollo de leasing en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- SIECA/BID/INTAL (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana/Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina) (1974): *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, tomo 4, Buenos Aires, INTAL.
- Willmore, L. (1992): políticas industriales en Centroamérica, *Revista de la CEPAL*, N° 48, LC/G. 1478-P, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.