



DIRECCION DE PROYECTOS Y ASESORIA

**FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO DE ECONOMIA
PARA EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL**

Informe final *

Roberto Salazar

* Este Informe fue preparado por el señor Roberto Salazar, Coordinador Internacional del Proyecto y funcionario de la Dirección de Proyectos y Asesoría, ILPES. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de las Organizaciones.

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	iii
I. ANTECEDENTES	1
II. EL MARCO DEL PROYECTO: ELEMENTOS DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL	10
II.1 Principales cambios o reformas en el sector fiscal y administración pública	12
II.2 Principales cambios o reformas en el sector externo	13
II.3 Principales cambios o reformas en el sector financiero	15
II.4 Principales cambios o reformas en el sector agropecuario	16
II.5 Principales cambios o reformas en el sector industrial	18
II.6 Principales cambios o reformas en el sector servicios públicos	21
II.7 Principales cambios o reformas en los sectores sociales	22
II.8 Principales cambios o reformas en el sector medio ambiente	23
III. EL LOGRO DE OBJETIVOS	24
III.1 Respecto al objetivo general de desarrollo	24
III.2 Respecto de los objetivos inmediatos del proyecto	25
IV. LOS RECURSOS UTILIZADOS: EFICIENCIA DEL PROYECTO	35
IV.1 Los aportes del Gobierno	36
IV.2 Los aportes del PNUD	36
IV.3 Los aportes de la CEPAL/ILPES	38
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: PAUTAS PARA LAS ESTRATEGIAS FUTURAS	43
V.1 Conclusiones generales	43
V.2 Conclusiones o recomendaciones a nivel del MEC	44
V.3 Recomendaciones a nivel de actividad industrial	48
V.4 Recomendaciones sobre la microempresa	49
V.5 Recomendaciones sobre política comercial	50
V.6 Recomendaciones en cuanto al uso del marco cuantitativo	50

INTRODUCCION

Con el presente informe se pretende mostrar el apoyo que el proyecto ELS/90/004 dio al Ministerio de Economía y Comercio (MEC), para el cumplimiento de las responsabilidades que le caben a dicha Secretaría de Estado en el Programa de Ajuste Estructural. En esta Cooperación Internacional participaron el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

El informe se inicia con la presentación de los principales antecedentes que dieron vida al proyecto, así como aquellos que lo hicieron tener cierta especificidad que explica el por qué de los buenos resultados obtenidos versus la magnitud de los recursos utilizados.

Posteriormente se presentan los principales elementos del Programa de Ajuste Estructural en El Salvador, el cual sirve de marco de referencia al proyecto de cooperación en cuestión. Esto permite visualizar el rol preponderante que le cabe al MEC en la ejecución del aludido programa y, por ende, la relevancia y justificación de la asistencia técnica en referencia.

A continuación se muestran los resultados más relevantes para el logro de los objetivos propuestos. Asimismo, quedan de manifiesto aquellos logros y resultados no previstos que, con el desarrollo del proyecto y los nuevos desafíos planteados al MEC, debieron abordarse a través del proyecto.

Luego, teniendo los resultados obtenidos y las metas alcanzadas, se evalúan el proceso y recursos utilizados para producirlos. Para ello, se presentan los principales aportes de las distintas instituciones involucradas, así como la modalidad de su intervención en el proyecto.

I N F O R M E F I N A L 1/

I. ANTECEDENTES

Dada la modalidad de cooperación técnica con que fue concebido y desarrollado el proyecto "FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO DE ECONOMIA PARA EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL" (ELS/90/004), se considera importante ahondar y abundar un poco en dicha modalidad, pues es, quizás, un modelo que deba replicarse. De las reuniones tripartitas y conversaciones sostenidas con los representantes de las instituciones participantes, así como de las sostenidas con el personal internacional y/o nacional que estuvo involucrado en el proyecto, se concluye que, para todos sin exclusión, la experiencia fue altamente positiva.

¿Cómo nace el proyecto? En agosto de 1989, a escasos dos meses de la toma de posesión del gobierno del Presidente Cristiani, el Ing. Arturo Zablah, Ministro de Economía, se pone en contacto con Roberto Salazar (responsable del presente informe), a fin de auscultar las posibilidades de colaboración técnica por parte del Sistema de Naciones Unidas. De inmediato se lleva a cabo una reunión en la que participan el representante residente de esa época, Sr. Gonzalo Pérez del Castillo, el Ing. Zablah y el suscrito.

El Sr. Ministro, desde un inicio, pone claramente los términos de referencia de la asistencia a solicitar. Considera que debe hacerse una evaluación exhaustiva de los recursos técnicos con que cuenta el Ministerio de Economía y Comercio Exterior (MEC), para luego contrastarlos con los nuevos resultados y actividades que se esperan llevar a cabo, como producto de las nuevas orientaciones planteadas por el gobierno entrante. De esta evaluación de recursos versus requerimientos -del nuevo MEC-, se deducirían las necesidades de asistencia técnica internacional a solicitar a la CEPAL/ILPES.

1/ Este informe corresponde a la fase final de la cooperación internacional por parte de CEPAL e ILPES (15 de mayo 1992). No obstante, el proyecto ha sido prorrogado por un período de 6 meses, a fin de darle seguimiento a las diferentes propuestas elaboradas por la referida cooperación. Para ello se mantienen dos consultores nacionales vinculados a los temas de Ciencia Y Tecnología y Reconversión Industrial.

Proyecciones, Comercio Internacional, Proyectos y Asesoría de ILPES, y CEPAL-México).2/

Por otra parte, pero derivado de lo anterior, todos los consultores -nacionales o internacionales- estarían bajo la supervisión y coordinación de la coordinaduría internacional. Esta sería asumida por un funcionario de CEPAL/ILPES, con sede en Santiago, quien cumpliría sus funciones a través de misiones periódicas al MEC. Para ello contaría con el apoyo de expertos del Sistema de CEPAL (especialmente de la División de Industrias y Política Tecnológica y de Estadística y Proyecciones) y consultores ad-hoc, con los cuales se encargarían de programar, coordinar y desarrollar las distintas actividades y resultados previstos, ya sea en San Salvador o Santiago.

En una primera aproximación, reflejada en el documento del proyecto, se detectaron las siguientes áreas prioritarias a fortalecer con la cooperación técnica:

- 1) fortalecimiento del **marco cuantitativo-analítico** para la evaluación y toma de decisiones en materia de Política Económica;
- 2) apoyo para la formulación de la **política industrial** con miras a la propuesta de un **programa de reconversión industrial**;
- 3) colaboración con el desarrollo de la **microempresa**, poniendo el énfasis en los aspectos institucionales del **financiamiento y la asistencia técnica**;
- 4) apoyar los nuevos compromisos en materia de **cooperación internacional** derivados del PEC (programa a nivel centroamericano que involucra al Ministerio como responsable nacional);

2/ Este es quizás un de los elementos más importantes para el buen desarrollo del proyecto. Por un lado, permite a los expertos de planta de las divisiones sustantivas de CEPAL/ILPES incorporar en sus trabajos la experiencia salvadoreña que tiene sus especificidades importantes, como país pequeño e inmerso en el contexto centroamericano. Por otra parte, da la oportunidad al personal salvadoreño que tenga la vivencia directa con los distintos equipos de expertos que trabajan los diferentes temas. Esto ofrece la enorme ventaja de poder tener acceso a trabajos y expertos de muy alto nivel que, por limitaciones de tiempo, no están disponibles para misiones en terreno. Cabe mencionar que en el programa de visitas a Santiago, se incluyeron sesiones de trabajos con funcionarios o expertos chilenos o extranjeros que laboran en otras instituciones públicas, privadas o internacionales, fuera de CEPAL. El proceso de retroalimentación entre el equipo nacional y el externo, a través de éste mecanismo, fue altamente beneficioso.

Como se ve, queda el tema de microempresa sin apoyo de personal nacional de largo plazo. Las razones que motivaron esa decisión fueron: en primer lugar, las actividades en dicho tema se iniciarían conjuntamente con el proyecto a financiar por los Holandeses; y, segundo, cuando estaba por iniciarse éste proyecto (siete meses después) la vicepresidencia de la República hizo suyo un proyecto más comprensivo para el fortalecimiento y desarrollo de la microempresa.

Por otra parte, transcurridos los primeros seis meses de haber iniciado las actividades del proyecto, y luego de obtener los primeros avances de la investigación para evaluar la situación del sector industrial y sus perspectivas de transformación, se llegó a la conclusión de la necesidad de incluir, como tema central, el referente a ciencia y tecnología (especialmente en los aspectos de gestión y organización institucional). Es por ello que, a partir de noviembre, se incorpora al **staff** nacional de largo plazo la Ing. Liliana Vides, en calidad de consultor del tema.

Otro aspecto que cobra relevancia con el devenir del proyecto, y que no estaba tan claramente contemplado en la concepción original del proyecto, es el tema de formación de recursos humanos. En alguna medida esto responde a la naturaleza del proyecto y su inserción institucional (MEC), en donde -en el pasado reciente- se tenía una percepción muy limitada a los aspectos de capacitación dentro de lo que sería el ámbito de la gestión tecnológica. 4/

Pese a lo anterior, -y dentro de la nueva concepción respecto del apoyo institucional a la actividad productiva- ahora existe en el MEC claridad en cuanto la necesidad de incorporar al sistema educativo (en su conjunto) en la tarea de reestructurar el aparato productivo. Esta nueva orientación se trasluce en que, desde el inicio del proyecto, se incorpora en la discusión de las diferentes propuestas a las Universidades, Centros de Capacitación e investigación, Instituciones de Capacitación no formal, etc.

Si bien se considera que la reestructuración del sistema educativo es un elemento clave para la transformación productiva, no solo por su aporte en materia de competitividad sino por ser condición **sine qua non** en el tema de la equidad, cuya competencia y responsabilidad institucional rebasa el ámbito del Ministerio y sus dependencias. No obstante, como se verá en la descripción y

4/ El Centro Nacional de Productividad (CENAP), es un organismo dependiente del Ministerio de Economía que, desde una perspectiva inicial de capacitación de recursos humanos para mejorar la productividad, ha venido actuando como principal institución pública responsable del tema de ciencia y tecnología.

- 4) una preocupación por que la transformación del parque industrial, desde un inicio, también implique una mayor **equidad** en los beneficios (y los costos), razón por la cual se piensa en el **fortalecimiento de la pequeña empresa (leasing) y microempresa** (tema específico del proyecto);
- 5) finalmente, desde el documento que dio vida al proyecto 6/ queda claramente expreso que éste es un proyecto enmarcado dentro de un programa más amplio (El Programa de Ajuste Estructural -PAE-), por lo cual dicho programa fija los grandes parámetros de nuestro proyecto. Asimismo, el PAE es liderado por otras instituciones del Estado, especialmente por el Ministerio de Planificación, lo que exige al proyecto una coordinación permanente con dicho ministerio.

Esto deriva en que, desde su concepción original y con la participación activa del PNUD, se plasman un conjunto de actividades de coordinación con otros proyectos que desarrolla el gobierno -o proyectos regionales en el marco del PEC-a fin de minimizar esfuerzos y optimizar los resultados. 7/ Queremos resaltar lo importante de éste antecedente, pues es especialmente relevante por los aportes en cuanto a trabajos realizados; o respecto de consultores o expertos que estuvieron vinculados a ellos (los cuales, si participan, pueden generar economías externas al proyecto); y/o el aprovechamiento del **expertise** institucional (visión de equipo) sobre determinados temas. 8/

El antecedente final, pero sin duda el más importante del proyecto, es la **presencia activa y permanente de las máximas autoridades del MEC, en la definición de los temas sustantivos del mismo, ya sea en sus aspectos parciales o en la formulación del contexto global en que éstos se enmarcarían.**

6/ ELS/90/004/A/01/99 - FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO DE ECONOMIA PARA EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL. (Debería ser para un Programa ...)

7/ Ver documento del proyecto en la pág. 4 en el numeral referente a la asistencia anterior o en curso.

8/ Cabe mencionar los trabajos de la CEPAL México sobre Reconversión Industrial en Centroamérica - dentro del marco del PEC-especialmente los aportes de las investigaciones realizadas a nivel de algunas ramas y subramas industriales (Metal-mecánica, químicas, textiles, etc.); o, asimismo, el aprovechamiento de los seminarios nacionales y regionales que dicha institución organizó sobre el tema, los cuales no solo enriquecieron la información y el análisis sino también fueron esenciales para la motivación empresarial.

Finalizamos este capítulo con un resumen de las principales características o antecedentes que le dan una especial connotación, a nuestro juicio, al proyecto:

- 1) **nace de las necesidades más acuciantes del Ministerio;**
- 2) **en su gestación participan los principales responsables, comenzando por la cabeza de la institución;**
- 3) **la asistencia preparatoria internacional (con el apoyo del PNUD) se limita en poner en blanco y negro los requerimientos internos;**
- 4) **el proyecto tiene una definición conceptual clara en cuanto a la concepción global de la Estrategia de Desarrollo optada (Economía Social de Mercado) y el Programa en el cual se inserta (Programa de Ajuste Estructural);**
- 5) **finalmente, a pesar de su ubicación contextual descrita en el literal anterior, define su propia coherencia interna en los diferentes temas (dada su condición de proyecto paraguas) que lo hacen EL PROYECTO 9/ del Ministerio para concebir y delinear las pautas para la acción en el corto, mediano y largo plazo. 10/**

9/ En muchas oportunidades el Ing. Arturo Zablah se refería en esos términos. Además que, como él lo dijo desde un inicio e incluso en la primera tripartita, al comienzo de su gestión el proyecto jugaría un rol preponderante en las tareas del despacho y el Ministerio, mientras se daba el tiempo para organizar los cuadros internos más permanentes.

10/ No puede soslayarse que la perspectiva que tiene el Ministerio sobre la transformación productiva (con énfasis en la industria-agroindustria), la equidad, la política científica-tecnológica, la política Comercial e Integración (fomento exportaciones e inversión), la política de formación de recursos humanos, la política macroeconómica (monetaria, fiscal, precios, salarios, etc), es altamente restringida: por un lado, cuenta con escasos recursos, instrumentos e información que le limitan la percepción y el cómo intervenir; y segundo, la enorme amplitud institucional del Ministerio en cuestiones contingentes administrativas que absorben valiosos recursos, también es una limitante. Sin embargo, en la formulación del proyecto creemos se logró mantener un todo coherente, que apunta a producir la información, preparar los recursos humanos necesarios, crear o transformar instituciones, promover la participación efectiva institucional privada y pública, que permita tener un conjunto de programas coherentes. Esta siempre fue una preocupación constante de la autoridad nacional: compatibilización interna y externa.

- 6) reformas institucionales y de orientación en la asignación del gasto (inversión) social para mejorar su eficiencia y eficacia en la asignación a los grupos más pobres (Fondo de Inversión Social, descentralización y focalización del gasto, etc.).

Estas grandes reformas a impulsar por el gobierno, e implícitas para un cambio estructural, tienen una configuración y responsabilidad sectorial, la cual nos permite visualizar mejor el rol que le corresponde al Ministerio de Economía, así como a otras instituciones del Sector Público, o al mismo sector privado. El propósito de este desarrollo es clarificar y ampliar el marco dentro del cual se inscribe el proyecto, el cual muestra y justifica el apoyo sustantivo de dicho proyecto al MEC.

En tal sentido, mostraremos una descripción de los principales cambios o reformas derivadas del Programa de Ajuste Estructural, según responsabilidad sectorial o institucional, para derivar en la responsabilidad que le cabe al MEC y, por ende, el apoyo que el proyecto da al fortalecimiento institucional de dicho ministerio. 11/

11/ Esta presentación sectorial está basada en el artículo "Programa de Ajuste Estructural. Dónde estamos?", publicado en el INFORME TRIMESTRAL DE COYUNTURA No.2, año 1991, FUSADES.

II.2 Principales cambios o reformas en el sector externo

Por un lado tendríamos lo que llamaríamos la Reforma en el Area Comercial, en la cual cabría destacar las siguientes medidas:

a) un programa bastante ambicioso (comparado con el resto de centroamérica) de reducción de aranceles y de categorías tarifarias (de 20 a 7);

b) eliminación de la mayoría de controles de precios y del impuesto selectivo al consumo;

c) supresión de algunas restricciones cuantitativas, dentro de las que cabe mencionar exenciones tarifarias, depósitos previos a la importación, y la derogación de varias leyes de fomento;

d) el establecimiento de un Programa de Promoción de Exportaciones;

e) reformas al impuesto a la exportación de café para posteriormente eliminarse y sustituirse por impuesto a la renta;

f) finalmente, la incorporación de El Salvador al GATT, cuyo propósito es lograr una mejor y pronta inserción a la economía internacional.

El papel que le corresponde al Ministerio de Economía, 13/ a pesar de que el resultado depende de la capacidad de respuesta del sector privado, es sumamente importante, diríase de liderazgo.

Por tanto, al interior del proyecto esto queda reflejado en dos fases. La primera, es la que se limita al estudio y evaluación de la política arancelaria y el programa de fomento de exportaciones, desde de una perspectiva de impacto de éstos en la reconversión de la industria. La segunda, es la que deriva de los trabajos del proyecto en cuanto a sentar las bases del Programa de Reconversión, 14/ y que permiten ampliar el ámbito de la política comercial a temas de estudio más específicos (GATT, tratados de

13/ Recordemos que, al asumir el actual gobierno, el Ministerio de Economía absorbe las funciones y responsabilidades del Ministerio de Comercio Exterior.

14/ Con la organización propuesta en el documento "BASES PARA LA FORMULACION DE LA POLITICA INDUSTRIAL Y PROGRAMA DE RECONVERSION INDUSTRIAL EN EL SALVADOR", la responsabilidad de ejecución recae en la ASI, como principal entidad gremial del sector.

Otro aspecto a resaltar, siempre dentro de la cuestión cambiaria, es la preponderancia y responsabilidad institucional del Ministerio de Economía en la política de precios. Al respecto, se sabe que el índice de precios 16/ es altamente sensible a las modificaciones del tipo de cambio, especialmente en productos esenciales para la población o de impacto en la actividad productiva (petróleo, medicinas, ciertos alimentos, etc.). 17/ (Y es precisamente en éstos en donde el MEC aún tiene alguna injerencia en la conformación del precio).

II.3 Principales cambios o reformas en el Sector Financiero

Los cambios en la política monetaria se podrían sintetizar en los siguientes: a) se simplificó la estructura de las tasas de interés, fijándose en niveles compatibles con la inflación; b) los Bancos y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP) quedaron en libertad de mover la tasa de interés dentro de cierto rangos, fijados por el Banco Central, los cuales se liberarían paulatinamente; y c) el encaje de los bancos se redujo para depósitos de ahorro y a plazo, y se aumentó al mismo nivel de los bancos en las AAP (la idea es llegar a una reducción del encaje según el patrón internacional).

Las reformas al sistema financiero son, para la transformación productiva, significativamente relevantes. En efecto, son fundamentalmente estratégicas para mejorar la competitividad de la economía en un nuevo concepto de inserción internacional. Entre las principales medidas están las destinadas a sanear el sistema financiero (auditorías para calificar y cuantificar la mora, fusión de bancos y AAP, ley de saneamiento y fortalecimiento de Bancos y AAP). Posteriormente se procede a la privatización de Bancos y las AAP. Paralelamente se desarrolla un programa de fortalecimiento y capacitación de la Superintendencia de Bancos e instituciones financieras, cuyo objetivo es lograr una total autonomía y gran capacidad de control del sistema.

16/ La Dirección de Estadística y Censos, dependencia del Ministerio de Economía, es la institución responsable de calcular, mes a mes, de acuerdo a una canasta básica, el referido índice.

17/ Si bien la participación institucional del Ministerio es marginal en la cuestión cambiaria, los cambios en ésta no le son marginales, por su tremendo y decisivo impacto en las principales áreas de política de su responsabilidad (precios, tarifas, política comercial, integración, etc.). Es por ello, que en éste tema, el proyecto prevé especial apoyo a la participación del despacho en el gabinete económico o en otros foros de discusión, a objeto de abundar y ahondar en los argumentos sobre las medidas propuestas, especialmente en cuanto a los distintos impactos: industria, comercio, tarifas, precios, crecimiento, sector externo, fiscal, etc.

interno y externo de éste y sus subproductos, y se crea una Comisión de Desarrollo Azucarero para apoyar el sector. 19/

Respecto del algodón la línea es en el mismo sentido: eliminación del Monopolio y Monopsonio privado de los algodonereros (COPAL), se impulsan medidas alternativas para liberalizar el mercado, y se suprimen las restricciones no arancelarias a los subproductos. (Por analogía con el azúcar, también en el caso del algodón los cambios agrícolas son determinantes en la orientación y competitividad de la actividad industrial).

En cuanto a los productos orientados al mercado interno, la importancia radica en los granos básicos. 20/ Aunado al impacto positivo de una política cambiaria realista, se dieron las siguientes medidas: se implementa el sistema de bandas de precios, se impulsan programas para la comercialización privada (es cerrado el IRA), se producen mejoras en la focalización y monetización de la ayuda alimentaria, se unifican aranceles en los productos básicos y, a nivel centroamericano, se propende a liberalizar el comercio e implementar los mecanismos de estabilización de precios para la región. (Similar situación se espera en cuanto a las restricciones al comercio extraregional).

Respecto de los productos no tradicionales vinculados a la exportación: se disminuyen los trámites para los permisos de exportación/importación, se promueve el sistema de vantanilla única y trámites de aduana, se establece un sistema de normas fitosanitarias, se mejora la infraestructura de muelles, aeropuertos, etc., y se implementa el Programa de Reformas e Inversiones del Sector Agrícola (PRISA). 21/ (Estos cambios institucionales y de mejoramiento de la infraestructura para la

19/ El proyecto realizó su trabajo a través del intercambio permanente de resultados y experiencias con distintas instituciones, entre éstas, las Universidades. En la UCA, nos encontramos que en el Dpto. de Ingeniería Química, como resultado preliminar de sus investigaciones, consideran que una de las vetas de gran potencialidad para la agroindustrialización es la línea de los edulcorantes y otros productos químicos derivados del azúcar. Pero ello, a su vez, requiere de cambios en la fase agrícola. Un ejemplo más de que la transformación del sector industrial requiere un enfoque integral con otros sectores.

20/ No sólo son importantes por ser esenciales en la dieta alimenticia de la población sino que como son producidos por pequeños campesinos, y si las medidas apuntan a mejorar la productividad y distribución de sus productos con la consiguiente alza en el ingreso y cambios positivos en la distribución, entonces habrá un efecto importante en toda la actividad económica (particularmente la industrial).

21/ El PRISA es un programa orientado al mejoramiento de la Administración del Sector, e implica proyectos tales como: fortalecimiento a la comercialización privada de granos básicos, reformas al Ministerio de Agricultura, rehabilitación de distritos de riego, mejoras en extensión e investigación, y privatización de empresas públicas y de los servicios agrícolas.

esfuerzos para armonizar las leyes de inversión extranjera, normas de transporte, fitosanitarias, tránsito inter-aduanas.

Por otra parte, el Programa de Ajuste Estructural, en materia laboral, contempla: liberar el mercado de trabajo, promover aumentos salariales en función de la productividad, flexibilizar los salarios mínimos para los jóvenes y aprendices, limitar el pasivo laboral, dar plazo legal a las huelgas y opción a contratar trabajadores temporales mientras se resuelve. 24/

Para ser reiterativos, dentro del sector industrial, uno de los problemas centrales a resolver para poder comenzar a pensar en un cambio estructural en la industria, es el que atañe a la ciencia y tecnología. (Por ello el proyecto le da tanta relevancia).

Al respecto, encontramos dos problema centrales: por un lado, existe escasa articulación de la industria con el resto del sistema productivo y educativo; y por otro, es notoria la carencia de apoyo a los organismos públicos o privados dedicados a fortalecer la gestión tecnológica y la capacitación de recursos humanos.

También este problema, en mayor o menor medida, se da en el ámbito centroamericano. Esto ha derivado en un compromiso regional -a nivel de presidentes- para crear políticas científicas y tecnológicas en cada uno de los países, a fin de formular un paquete articulado de políticas a nivel regional. 25/ El MEC es también el responsable en materia de integración, y específicamente del tema científico tecnológico.

Por otra parte, en el MEC también está el tema de la privatización. Al respecto, en el sector industrial o agroindustrial, existen varias empresas en manos del Estado. La mayoría de estas empresas son propiedad de CORSAIN o BANAFI (instituciones resultantes del desmembramiento del Instituto

24/ Si bien éste es un tema de mayor competencia institucional del Ministerio de Trabajo, debe ser considerado en cualquier política industrial, más aún cuando se confronta un proceso de apertura que incidirá en las plantas existentes. Asimismo, la reconversión industrial requiere de un período de maduración, lo cual no solo condiciona la adaptación de los empresarios sino también de los trabajadores. Al respecto, es dable suponer que en adición a los costos de la cesantía estarán los costos del aprendizaje en las nuevas "actividades reconvertidas".

25/ Como se ve, en este esfuerzo que involucra a los gremios empresariales, universidades, institutos de investigación, etc., le corresponde al Ministerio la responsabilidad de las propuestas nacional y regional. Y, posteriormente, el seguimiento y evaluación de las medidas propuestas para mantener, acorde a los requerimientos de la reconversión industrial, una adecuada política y gestión tecnológica.

responsabilidad en la privatización de las empresas públicas vinculadas al sector. 28/

II.6 Principales cambios o reformas en el Sector Servicios Públicos

Nos referiremos en general a los servicios básicos que son prestados esencialmente por el sector público: energía eléctrica, comunicaciones (incluyendo las telecomunicaciones) y transportes. Las principales empresas públicas vinculadas al primero (CEL) y tercero (CEPA) son dependencias del MEC.

Por un lado, el subsector eléctrico ajusta tarifas con base a costos marginales, vale decir que actúan como empresa privada en cuanto a criterios de eficiencia. Situación similar se plantea en las empresas de comunicaciones y transporte.

Otro aspecto importante en los nuevos planteamientos es la privatización de las empresas o los servicios. Es posible que dentro del proyecto de privatización se haga una evaluación de las distintas opciones que se tengan a éste respecto.

Para nuestro propósito resulta obvio que, independiente si las empresas son privadas o públicas, debe hacerse un esfuerzo nacional para suplir el enorme atraso en las inversiones para mejorar la infraestructura de apoyo a la actividad productiva. La carencia de energía, o malas comunicaciones, o problemas graves en el transporte (puertos, aeropuertos o carreteras) son considerandos absolutamente determinantes para decidir, por parte de un inversionista, si el país es viable para invertir o no. De existir dificultades serias en estas áreas, ni siquiera cabe llegar a plantearse alternativas de rentabilidad para diferentes opciones de inversión en proyectos industriales de impacto. 29/

28/ De acá resulta el por qué de las áreas claves que el proyecto desarrolla: primero, se centra el esfuerzo en lo que sería Política Industrial y Reconversión; luego, al involucrarse ASI en el primer tema, se avanza en el tema de Política Científica Tecnológica; y, en la etapa final, cuando la creación del CONACYT avanza, se concentra el esfuerzo en Política Comercial. Adicionalmente y durante la vida del proyecto, se trabaja en el marco cuantitativo -global y sectorial- que permita compatibilizarlas con la Política Macroeconómica. No se trabaja en el tema de Privatización, pues cuando se inicia el proyecto la responsabilidad es de una Comisión Ad-hoc. No obstante, se tiene entendido que al retomar el MEC ésta responsabilidad habrá cooperación externa en dicho tema.

29/ Precisamente esto estuvo presente cuando en el proyecto que nos ocupa se pensó en el item estudios específicos. Allí estaba contemplado algún tipo de asistencia en materia de energía eléctrica, transportes o comunicaciones. Obviamente, se trataría de una asesoría muy puntual de acuerdo a las limitaciones que sobre el tema tienen la CEPAL/ILPES, así como la de recursos financieros del proyecto.

II.8 Principales cambios o reformas en el "Sector Medio Ambiente" 32/

Es llamativo y a la vez loable que, por primera, vez haya una preocupación clara -acompañada con medidas- respecto al tema ambiental, por pírricas que éstas pudiesen ser. En efecto, se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), que deberá formular un Programa Ambiental de Emergencia que incluya un plan de educación ecológica y la revisión de la legislación relativa al tema.

Desde la perspectiva del proyecto e, incluso, del mismo MEC, lo que puede hacerse es muy poco. Sin embargo, es un variable que se ha mantenido presente en las discusiones con los gremios, universidades, instituciones públicas o privadas y, por lo menos a nivel de informes, siempre se enfatiza la preocupación: es impensable una salida de largo plazo que no pase por la reconstrucción y desarrollo del ecosistema nacional y regional.

Al finalizar este capítulo creo que ha quedado de manifiesto la importancia del proyecto y el porqué de su título: Fortalecimiento del Ministerio de Economía para el Programa de Ajuste Estructural. Es por ello que consideramos necesario en este informe, que tiene el carácter de final en cuanto a la cooperación internacional, hacer un recorrido por los principales aspectos del referido Programa para el Ajuste Estructural.

En efecto, por un lado ilustra y reitera la importancia del proyecto en cuanto en su concepción y diseño, aclara el porqué se le dio el carácter de "paraguas"; muestra el por qué la flexibilidad -al ejecutarlo con CEPAL/ILPES, sin funcionarios internacionales de largo plazo- era un requisito clave para un desempeño óptimo; y, por la naturaleza estratégica de las áreas, ratifica la necesidad de la participación, apoyo y liderazgo al más alto nivel político, llenado a cabalidad por el Ministro de Economía.

Y, por otro lado, muestra -en una visión integrada- los diferentes campos que demandaban una respuesta eficaz y eficiente del MEC que, contrastadas con sus propios recursos, justificaban la presencia de la cooperación internacional. Siendo principalmente los siguientes: 1) Política Industrial y Programa de Reconversión

32/ En el documento citado de FUSADES aparece al final, dentro del programa de ajuste estructural, el tema o variable Medio Ambiente. Para ser coherente con la presentación le hemos mal llamado "sector", sabiendo que se trata de la variable ambiental.

III.2 Respecto de los objetivos inmediatos del proyecto

El primer objetivo inmediato dice: "Al finalizar el proyecto, el despacho del Ministro de Economía habrá mejorado su capacidad técnica-institucional para medir y evaluar la situación económica y social del país". No vamos a mostrar todos los resultados y actividades desarrolladas para cumplir este objetivo, según el documento de proyecto, sino que nos limitaremos a explicitar los trabajos y actividades más relevantes. 34/

Uno de estos trabajos, sin duda el de mayor importancia y que se le dedicó el mayor esfuerzo, fue el de construir la base cuantitativa y la construcción de los modelos a utilizarla. En una primera etapa se evaluaron los diferentes modelos, con su base de datos, utilizados en el país.

Esto nos llevó al Banco Central y al Ministerio de Planificación como principales instituciones usuarias y productoras de información (especialmente la primera). No obstante varias visitas de trabajo al Banco Central, por múltiples razones que no vienen al caso mencionar en el informe, se llegó a la conclusión que debíamos construir nuestro propio andamiaje modelístico-cuantitativo. 35/

Los principales logros o resultados que permiten a nuestro juicio afirmar que se cumplió con el objetivo propuesto, son los siguientes:

- 1) Se construyó, montó, y probó -con diferentes escenarios- un modelo Macroeconómico -denominado MACROSAL- que permite simular las principales características de la economía salvadoreña. Entre otras, el MACROSAL, tiene como propósito efectuar pronósticos o previsiones económicas a corto y mediano plazo, determinadas a través de un conjunto de variables exógenas con las cuales se definen los posibles escenarios. Asimismo, dada la coherencia

34/ La norma establecida por el coordinador internacional del proyecto, responsable también del presente informe, es la de informar a las partes involucradas en el proyecto (MEC, MIPLAN, PNUD, CEPAL/ILPES) inmediatamente después de finalizada una misión internacional. Esto significa informar sobre los avances de los trabajos aproximadamente cada dos meses; también permite recibir comentarios pertinentes y oportunos. De ser necesaria una ampliación pueden remitirse a dichos informes.

35/ Fue tan oportuna esta decisión que, actualmente, según se nos ha informado por los consultores nacionales, hay solicitudes por parte de MIPLAN y el propio BCR que se les monten los modelos desarrollados por el proyecto.

- típica. Su uso principal es para poner a prueba la consistencia macroeconómica de los programas de desarrollo de mediano plazo, poniendo énfasis en el tamaño de la brecha externa resultante del escenario de crecimiento.
- 8) Con el apoyo del Banco Mundial se montó una versión sencilla del Modelo SINTIAT, paquete cuya utilidad se limita a la medición o cálculo de la protección efectiva. En esta actividad se actualizaron los impuestos para cada una de las partidas arancelarias para los años 1988, 1989 y 1990.
 - 9) Con el apoyo de la CEPAL México se montó un sistema de indicadores económicos y sociales, diseñados, con base a los requerimientos del ministerio, para medir y evaluar el estado de la situación coyuntural (económica y social) del país. En esta actividad se partió de otros sistemas de indicadores que elaboran otras instituciones (FUSADES Y BCR).
 - 10) Se elaboró una guía metodológica para el seguimiento de la información y su incorporación al sistema de indicadores. Se identificaron -para cada indicador- sus principales fuentes de información (Banco Central, Dirección de Hidrocarburos, Dirección de Comercio Interno e Industria -éstas últimas dependencias del MEC).
 - 11) Finalmente, se introdujo la información en bases previamente definidas a partir de enero de 1988. Para cada uno de los cuadros se presentan los datos mensuales y la variación respecto del mismo mes del año anterior. Asimismo, en adición a los cuadros, el sistema gráfico en forma individual o cruzada los indicadores más importantes (información gerencial).

El segundo objetivo inmediato dice: "Al finalizar el proyecto, el Ministerio de Economía, a través de la Dirección de Industria, habrá fortalecido su capacidad técnica-institucional para formular políticas industriales y aplicar un Programa de Reconversión Industrial en el marco del Programa de Ajuste Estructural". Al respecto, mencionaremos los resultados o actividades relevantes que coadyuvaron a lograr dicho objetivo.

- a) seminario regional sobre Reconversión Industrial en Centroamérica, celebrado en Guatemala, en el marco del proyecto CAM/89/012;
- b) seminario sobre la Reconversión Industrial en El Salvador, siempre en el marco del proyecto recién citado;
- c) primer foro sobre Reconversión Industrial promovido por ASI y el MEC, con el apoyo del proyecto nacional ELS/90/004;
- d) seminario-taller sobre política industrial y tecnológica, celebrado en Santiago de Chile, División de Industrias, CEPAL;
- e) curso-taller sobre Política Industrial y Reconversión en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL;
- f) seminario sobre Reconversión Industrial en El Salvador, COLPROCE, con apoyo del MEC y el proyecto nacional;
- g) seminario sobre el Progreso Técnico y la competitividad en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL;
- h) curso-taller sobre Política Tecnológica, competitividad y Transformación productiva en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL;
- i) taller-investigación sobre Política Tecnológica, organización institucional y Reconversión Industrial, Santiago de Chile, CEPAL e instituciones chilenas; 36/

En adición a estas actividades propias de capacitación, adiestramiento o intercambio de información, están el conjunto de documentos sobre los diferentes temas, **softwares**, información de

36/

Precisamente las personas que realizaron las actividades de los dos últimos literales son las responsables en el MEC (Dirección de Industrias o equipo ad-hoc) de dar seguimiento, ante ASI y organismos pertinentes, de las cuestiones vinculadas a las Políticas Industrial y Tecnológica.

- c) **El Salvador: Evaluación preliminar del Financiamiento y el Sistema Financiero con miras a una propuesta para sustentar la Reconversión Industrial;**
- d) **Lineamientos para la Formulación y Evaluación de la Política Industrial en El Salvador;**
- e) **Bases para la Formulación de la Política Industrial y un Programa de Reconversión Industrial en El Salvador; 40/**
- f) **Una Propuesta para el Fortalecimiento del Leasing en El Salvador;**
- g) **La Formación Profesional en el Proceso de Reconversión Industrial en El Salvador;**
- h) **Situación y Perspectivas de la Microempresa y los Programas de Apoyo en El Salvador; 41/**
- i) **Informe sobre Reconversión de la Industria Textil en El Salvador;**
- j) **Informe sobre Reconversión de la Industria Metal-mecánica en El Salvador;**
- k) **Informe sobre Reconversión de La Industria Químico-farmacéutica en El Salvador;**
- l) **Informe sobre Reconversión de la Industria del cuero y el calzado en El Salvador; 42/**

40/ De este documento se produjeron dos versiones. La primera, en carácter de borrador, fue sometida al MEC para su discusión interna, la cual fue aceptada y distribuida (versión preliminar) a las instituciones pertinentes para recibir comentarios (ASI, Cámara de Comercio e Industrias, principales Universidades, algunas Asociaciones Profesionales, FUSADES, FEPADES, PRIDEX, Coexport, etc.). La segunda, con carácter de versión final, es la que incluye la mayor parte de las observaciones hechas por las instituciones mencionadas.

41/ Se menciona en este apartado debido a su vinculación con Un Programa de Reconversión Industrial que inserta -como elemento esencial- a la pequeña y microempresa. Por otra parte, también por su articulación con el tema Formación de Recursos Humanos desde la perspectiva de la educación no formal. No obstante su principal aporte es el objetivo tres del proyecto.

42/ En las investigaciones a nivel de ramas industriales hubo una estrecha colaboración con ASI, particularmente con los gremios vinculados a las actividades específicas (Textil, Metal-mecánica, etc). El proyecto desde un inicio estableció un canal de comunicación fluido con ASI que, con el avance del mismo, se convirtió en un programa conjunto de trabajo. Particularmente las últimas actividades fueron solicitadas por ASI y programadas conjuntamente, en el entendido de que los informes servirán de base al Programa que ésta institución ejecuta con fondos del AID.

Tal como se dijo anteriormente, el cumplimiento de éste objetivo estaba condicionado al desarrollo de un proyecto que el gobierno Holandés financiaría. Sin embargo, como sabemos, la situación cambió radicalmente, lo que implicó también algún cambio en cuanto a logro de objetivos, resultados y actividades.

No obstante estos cambios, se produjeron resultados que apuntan al logro del objetivo original y que cumplieran con los nuevos requerimientos del Ministerio en su calidad de miembro de la Comisión Nacional de la Microempresa, presidida por el Sr. Vicepresidente. Los resultados son los siguientes:

- 1) Informe sobre la "Situación y Perspectivas de la Microempresa y los Programas de Apoyo en El Salvador".
44/ En este se hace un diagnóstico de la situación de la microempresa, sus principales problemas y perspectivas (incluyendo aspectos sobre legislación y el financiamiento).

Este documento describe la nueva situación institucional que explica por sí sola el cambio de prioridad en el proyecto ELS/90/004 -y en el MEC- respecto del tema de financiamiento de la microempresa. En efecto, dentro de las Políticas oficiales de apoyo a la Microempresa se acuerda crear la COMISION NACIONAL DE FOMENTO Y DESARROLLO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, cuya finalidad es coordinar las actividades de los sectores público y privado, orientadas al fomento de la micro y pequeña empresa. Esta comisión la forman: el Vicepresidente, que la preside, y los ministros de Planificación, Economía, Banco Central presidente de FIGAPE, dos representantes de ANEP y dos representantes de las asociaciones gremiales de la micro y pequeña empresa.

Casi simultáneamente (1991) a la creación de la Comisión se lanza, por parte de la Vicepresidencia, el "Programa de Fomento y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa". Este tiene por objetivo general coordinar las actividades públicas y privadas, orientadas al fortalecimiento de la micro y pequeña empresa. Vale decir, este programa es el principal instrumento de apoyo técnico con que cuenta la vicepresidencia para proponer a la Comisión lineamientos de política, medidas o programas específicos para solucionar los principales problemas del sector. Los componentes básicos del Programa son: Capacitación administrativa y vocacional, Financiamiento, Asesoría Empresarial y Comercialización de Insumos.

44/ Este trabajo forma parte del conjunto de documentos centrales, cuyas recomendaciones acompañan el informe final relativo a la cooperación internacional. El documento fue preparado por el consultor colombiano Ernesto Parra Escobar y formó parte del informe parcial, de octubre de 1991.

Todo ello muestra -siempre en la dirección de alcanzar el objetivo- que el equipo técnico y las autoridades del MEC tienen en primera prioridad el desarrollo y fortalecimiento de la microempresa. Y, como resultado del proyecto, ahora cuentan con trabajos que les dan criterios, desde distintos ángulos, para sustentar y evaluar propuestas. Por ejemplo, dentro del proyecto ASI se ha avanzado en el tema de la subcontratación, el cual es un instrumento de gran apoyo para el desarrollo de la microempresa. Asimismo, siempre con ASI, se va a desarrollar, dentro de sus áreas claves de investigación, el tema de financiamiento (con especial énfasis en el Leasing).

- 4) Otro esfuerzo importante en esta dirección es el trabajo realizado sobre "La Formación Profesional en el Proceso de Reconversión Industrial en El Salvador". No obstante que los planteamientos del documento no hacen referencia directa a la microempresa en cuanto la capacitación o adiestramiento no formal de recursos humanos, sí da pautas claras para apoyar -en ésta área- a la micro y pequeña empresa.
- 5) Y, finalmente, están los trabajos desarrollados en el área de ciencia y tecnología. De forma análoga a los documentos anteriores, en éstos está implícita (a veces explícita) la preocupación de fortalecimiento a la microempresa. Por otra parte, es perfectamente plausible que a partir de los planteamientos en "Los lineamientos para un Programa de Ciencia y Tecnología" (Hodara, marzo 1992) puedan desarrollarse líneas específicas de capacitación y apoyo en tecnologías apropiadas para la microempresa.

IV. LOS RECURSOS UTILIZADOS: EFICIENCIA DEL PROYECTO

Cuando al inicio del presente informe nos referimos a la importancia del proyecto en cuanto a modalidad, precisamente lo que estaba implícito al enfatizar este aspecto es la eficiencia en el uso de los recursos disponibles *vis a vis* las actividades y los resultados producidos. O sea, en el capítulo precedente expusimos las cuestiones relevantes respecto de los logros obtenidos, veamos ahora con qué *inputs* y proceso se alcanzaron.

Un segundo aspecto a mencionar, es que el funcionario asignado como oficial de Programa del proyecto, tuvo un excelente desempeño en la administración del mismo. Pero también, por su situación de economista salvadoreño con amplia experiencia en el sector industrial, 45/ benefició el proyecto al participar dando valiosos aportes en los aspectos sustantivos de algunos trabajos.

Un tercer suceso de importancia, que también coincide con el inicio del proyecto, es la llegada del actual representante residente. 46/ Con esto se cierra el círculo de apoyo para todos los aspectos sustantivos y administrativos del proyecto, lo que se traduce en una relación fluida entre todas las partes involucradas en la ejecución -a todos los niveles de la jerarquía institucional-

Estos aportes, no tan tangibles como el financiero, fueron esenciales para el buen desempeño de todas las actividades desarrolladas por el proyecto.

Finalmente, nos referiremos al aporte financiero del PNUD. El presupuesto original contemplaba un asignación de 375 mil dólares distribuidos así: 244 mil dólares a ejecutar por CEPAL/ILPES y, la diferencia (121 mil), por el gobierno, representado por el MEC.

Durante el proceso de ejecución, el proyecto sufrió algunos modificaciones: unas derivadas del cambio de prioridades, otras por la necesidad de fortalecer el equipo nacional (incorporar personal o mejoras los sueldos), y, las más, para introducir nuevas áreas temáticas en el proyecto (por ejemplo, Política Comercial).

Como resultado de las modificaciones sufridas a lo largo de los dos años de duración del proyecto, en cifras aproximadas, el monto total aportado por el PNUD ascendería a los 420 mil dólares

45/ La casualidad: recién iniciado el proyecto, fue incorporado al PNUD, y su puesto inmediato anterior era el de Gerente Técnico de la ASI. Es obvio que su incorporación respondía a la nueva orientación de dicha oficina en cuanto a que los funcionarios tuviesen una participación más sustantiva en el desarrollo de los proyectos de cooperación técnica. (Es así que el proyecto se benefició con sus aportes a nuestros trabajos de Políticas Industrial y Económica).

46/ Para continuar con las casualidades también es Economista, ecuatoriano -país con problemas similares a El Salvador- y con amplia experiencia en el PNUD y en América Latina. Esta situación le facilita comprenderse -y así lo hace- de la problemática salvadoreña, lo cual beneficia proyectos como el nuestro que apuntan a la transformación productiva y la equidad: pilares para el logro de un desarrollo integral, sostenible y sustentable.

Nombre/División	País	Especialidad	Tiempo ^{48/}	Instit.
R. Salazar	El Salvador	Coordinador	12.00	DPA/ILPES
R. Buitelaar	Holanda	Pol.Industrial	4.00	Ind.CEPAL
H. Shulz	Alemania	Financiamiento	3.00	"
C. Macario	México	For.Rec.Humanos	1.00	"
M. Lafuente	Bolivia	Met. y Modelos	4.00	Proy.CEPAL
J. Benavente	España	Pol.Comercial	0.75	ComCEPAL
C. Mussi	Brasil	Pol.Económica	1.00	CEPAL/Bra
L. Willmore	Canadá	Pol.Arancelaria	1.00	CEPAL/Méx
H. Escaith	Francia	Met. y Modelos	2.00	"
C. Melgar	El Salvador	Ind.Económicos	1.50	"
J. Hodara	Israel	Cien.y Tecnol.	0.50	"
TOTAL			30.75	

^{48/} Meses/hombre. Y se refiere básicamente al tiempo de permanencia en San Salvador. Por tanto, no se contabilizan muchas de las actividades desarrolladas en Santiago o México, sean estas de seguimiento, preparación de misiones, entrenamiento o cursos para funcionarios salvadoreños en las oficinas de Santiago, preparación de informes, etc. etc. Si se sumara este tiempo, más la participación de funcionarios que trabajaron para el proyecto en nuestras oficinas en Santiago y que no estuvieron en San Salvador, fácilmente se llegaría a doblar la cifra.

A continuación veamos el total de la cooperación internacional, por especialidades, siempre medida en meses hombre.

Especialidad	Consultor	CEPAL/ILPES	Total
1. Coordinación General		12.00	12.00
2. Política Económica	1.00	1.00	2.00
3. Política Industrial	3.00	4.00	7.00
4. Industria Química	2.00		2.00
5. Sistemas de Información	2.00		2.00
6. Microempresa	1.00		1.00
7. Textiles	1.00		1.00
8. Químico Farmaceútica	1.00		1.00
9. Cuero y Calzado	0.50		0.50
10. Metal-mecánica	1.00		1.00
11. Ciencia y Tecnología	1.00	0.50	1.50
12. Formac. Recur. Humanos		1.00	1.00
13. Metod. y modelos Cuant.		6.00	6.00
14. Política Comercial		0.75	0.75
15. Política Arancelaria		1.00	1.00
16. Indicad. Económicos		1.50	1.50
TOTALES	13.50	30.75	44.25

Mes/hom. Planeado	12.00	36.00	48.00
Gasto Presup. (USD)	96000.00	144000.00	240000.00
Gasto Ejecut. (USD)	74667.00	121309.00	197972.00
Prom. Presup. (USD/m/h)	8000.00	4000.00	5000.00
Prom. Ejecut. (USD/m/h)	5530.00	3945.00	4474.00

productos no sólo se tradujeron en documentos para archivar, sino en una gama de actividades: capacitación, seminarios, softwares, banco de datos, metodologías, contactos y promoción con agentes claves -Universidades, gremiales, centros de investigaciones, etc.-. Ello hizo posible dejar un grupo nacional motivado e imbuido en los temas centrales.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: PAUTAS PARA LAS ESTRATEGIAS FUTURAS

Este acápite podría dividirse, para fines de presentación, en dos: por un lado, las conclusiones o recomendaciones de carácter general; y por otro, aquellas asociadas específicamente a actividades sectoriales o áreas temáticas.

V.1 Conclusiones Generales.

- 1) Una transformación productiva para que implique un desarrollo económico, social y político sostenible (en el largo plazo) y sustentable (en armonía con el medio ambiente) debe, desde su inicio, preocuparse de la equidad; requiere de un enfoque integral, sistémico, que conlleve la reestructuración del sistema educativo articulado con el sistema de ciencia y tecnología; y, que todo ello, redunde en una masificación de la inversión social en capital humano, con altos niveles de productividad, vale decir, en el desarrollo de la inteligencia como factor esencial para mejorar la competitividad global de la economía.
- 2) El actual gobierno ha puesto ciertas reglas del juego que son claves y necesarias para iniciar la transformación productiva: A) ha manifestado una especial preocupación -con positivos logros- por mantener los equilibrios macroeconómicos básicos; B) ha tomado medidas tendientes al fortalecimiento del mercado como asignador de recursos en la economía; C) ha resarcido el papel del empresario privado como motor del crecimiento económico; y D) ha expresado (y tomado algunas medidas) la necesidad de limitar y reorientar la participación del sector público en la economía.

- 6) Desde la perspectiva del MEC -siempre que se de una estrecha colaboración y coordinación con otras instituciones de gobierno- las áreas a apoyar para el proceso de reconversión industrial (transformación), de acuerdo a los distintos trabajos desarrollados por el proyecto, serían: **financiamiento, capacitación y asistencia técnica, tecnología y calidad, promoción de exportaciones e inversiones, y fortalecimiento y desarrollo de la infraestructura de apoyo a la producción.**
- 7) En adición al apoyo aludido en el numeral anterior, siempre con el fin de apoyar el proceso de reconversión, el MEC debe -y así lo propone el documento de "Las Bases..."- reestructurarse (reconvertirse) para dar seguimiento a dicho proceso y evaluarlo, y así poder definir las políticas y programas que lo orienten (y aceleren) adecuadamente. En el documento en mención se hace una propuesta de Marco Institucional -para un Programa de Reconversión Industrial- que consideramos se debe poner en marcha.
- 8) Amén de la propuesta anterior, la reestructuración del MEC debe responder a fortalecer su capacidad para desarrollar trabajos y actividades de apoyo a las áreas prioritarias, vale decir: industrial, comercial, ciencia y tecnología, 52/ como actividades de largo plazo. Dentro de las de corto y mediano plazo, también coherentes con la orientación del proceso de reconversión industrial, están las asociadas a acelerar el proceso de privatización de empresas industriales en manos de CORSAIN o BANAFI. 53/
- 9) La Dirección de Comercio Interno e Industria, 54/ en lo referente al equipo ad-hoc industria-ciencia y

52/ En este momento se encuentra la ley de creación del CONACYT en la Asamblea Legislativa, para su estudio y aprobación. Sin embargo, aún cuando dicha institución inicie actividades a un breve plazo, el MEC, por su liderazgo público en la transformación productiva, debe tener en su interior alguien que dé seguimiento a las principales actividades y resultados en el tema. Esto facilitará al despacho una participación activa y sustantiva en el referido consejo.

53/ Los recursos humanos, financieros, de infraestructura, etc. que se liberen del proceso de privatización pueden servir perfectamente a fortalecer las áreas de largo y mediano plazo.

54/ Hacemos alusión a esta Dirección, pues de acuerdo a la nueva reestructuración institucional es la responsable de las cuestiones industriales. Sin embargo, para ser reiterativos, lo que queremos decir es la unidad-fortalecida-ad-hoc (perteneciendo o no a dicha Dirección) responsable de los asuntos industriales y de ciencia y tecnología. En caso de no ser así, difícilmente el MEC pueda tener intervención efectiva y sustantiva en el proceso de reconversión.

e) en lo referente a promoción de exportaciones e inversión, el equipo ad-hoc debe trabajar coordinadamente con el grupo de Política Comercial e Integración, orientándolo en aquellas actividades que tengan mayor potencialidad exportable o atractivo para la inversión; 59/

f) finalmente, dentro de las líneas generales para la acción del MEC, está el que dice relación con la infraestructura de apoyo (transportes, energía y comunicaciones), en el cual la acción debe concentrarse en la solución (corto, mediano y largo plazo) del problema energético (Plan energético). 60/

Diríamos que hasta acá hemos mencionado las líneas de carácter general que deben guiar la acción del equipo ad-hoc de Industria y Tecnología (MEC) en conjunto con el proyecto ASI-AID. En adición están las conclusiones y recomendaciones más específicas a nivel de ramas o subramas industriales.

59/ Los trabajos que desarrolle el grupo ad-hoc estarán estrechamente coordinados con los resultantes del proyecto ASI-AID, especialmente en cuanto a los proyectos específicos de reconversión (o nuevos), a nivel de empresa, que mejoren la situación de competitividad de la industria y, por ende, una mayor potencialidad de exportación.

60/ El proyecto ASI-AID, el MEC, la CEL, y el gobierno y sector privado en general, deben promover un plan de acción de corto plazo para proponer e implementar medidas inmediatas para la solución del grave problema energético, así como -simultáneamente- participar en la formulación o ejecución del plan de mediano y largo plazo. Difícilmente podrá hablarse de reconversión o desarrollo industrial sin que se solucione la crisis energética.

material, equipo y personal indispensable para realizar todos los análisis necesarios;

ii) revisión y estudio exhaustivo del marco legal-institucional en que se ampara la actividad, a fin de modernizarlo y equipararlo a las actuales exigencias de mercados competitivos y reglamentaciones en materia de salud. (Por lo menos en consideración a las existentes en algunos países de centroamérica).

- 4) Propuestas para la actividad Cuero y Calzado. Similar a los casos anteriores en ésta tendríamos dos recomendaciones claves:

i) Para las pieles de mala calidad, utilizar proceso de curtición vegetal, evitando los graves problemas de contaminación que posteriormente serán incorregibles;

ii) importación de pieles de buena calidad y hacer el semiacabado en El Salvador (esto no requiere mayor inversión).

V.4 Recomendaciones sobre la microempresa.

Siguiendo la misma tónica de lo numerales anteriores nos limitaremos a reducir las recomendaciones a las que consideramos estratégicas.

- 1) El MEC debe asumir un papel de liderazgo al interior de la Comisión Nacional de la Microempresa, especialmente en aquellos aspectos de apoyo para su inserción en el proceso de transformación industrial. Para lo cual consideramos de enorme utilidad las recomendaciones y plan de trabajo propuestos en el documento preparado por el proyecto en relación a la microempresa (anexas).
- 2) En concordancia con lo anterior, debe propenderse a que al interior de la comisión se creen comités especializados para los distintos componentes del Programa de Fomento y Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (de capacitación y asesoría empresarial, de crédito, de tecnología y de comercialización).

- b) En el caso de los indicadores económicos de corto plazo (cuadros y gráficos) la situación es similar a la de los modelos, por tanto, también debe darse un mayor entrenamiento.
- c) Finalmente, tanto para A o B, debe mostrarse las bondades del uso de ambos instrumentos en cuanto a evaluar políticas, dar seguimiento a la coyuntura económica, predicciones de corto y mediano plazo, aprovechamiento de información gerencial, etc.

VI. ANEXO

GUIA PARA LA ACCION:*

Leasing, Microempresa, Recursos Humanos,
Industria Metal-Mecánica, Industria Químico Farmacéutica,
Industria Textil e Industria del Cuero y Calzado.

* Extraída de los informes de consultores o expertos en las respectivas áreas.

A. LEASING.

Recomendaciones

1. Lineamientos estratégicos

En primer instante, conviene destacar el objetivo principal de esta propuesta, que consiste en convertir el arrendamiento en una alternativa ágil, atractiva y poderosa de financiamiento para todos los estratos empresariales. Para ello, será necesario desarrollar el mercado tanto por el lado de la oferta como también por el lado de la demanda. Como meta a largo plazo, se podría aspirar a una incidencia comparable a la alcanzada en mercados desarrollados, donde se financia hasta un 10% a 15% de la formación bruta de capital a través del arrendamiento.

Obviamente, que se trata de un proceso de avances graduales, en el cual el arrendamiento se desarrolla en función de su demanda y como parte integral de los mercados financieros.

Los problemas arriba destacados suelen estar muy interrelacionados. Así, por ejemplo, se podrían hacer buenos argumentos para iniciar las actividades con una iniciativa legal, básicamente señalando, que los principales problemas de arrendamiento en última instancia se derivan de un marco legal inadecuado. Esta afirmación parece bastante razonable. Esto implicaría considerar a las arrendadoras como entidades auxiliares de crédito y pasar la vigilancia estatal a la Superintendencia del Sistema Financiero. Por otra parte, parece esencial basar cualquier reforma jurídica en el perfil de la demanda potencial. Por lo tanto, una ley muy temprana en el proceso de dinamización del instrumento podría no tomar en cuenta aspectos importantes. Tampoco parece muy oportuno, sumarse al sistema financiero formal en el actual período de transición.

Frente a estas consideraciones, esta propuesta define los pasos estratégicos de manera pragmática y oportuna, dando prioridad al desarrollo de un mercado auténtico, aunque sea imperfecto. Parece mejor, corregir y orientar un movimiento entre demanda y oferta con intervenciones selectivas, que crear un marco jurídico sin conocer a dónde apuntarán las fuerzas del mercado.

Por lo tanto, se propone una cronología de pasos flexibles, dividida en tres fases. La estrategia se basa en un acercamiento de demanda y oferta con un aporte esencial del Banco Central de

Reserva (BCR). Parece importante que el BCR asuma un papel activo y acompañe a los empresarios, representados por las gremiales, en el proceso. El Ministerio de Economía y Comercio (MEC) apoyará la iniciativa en el marco de las actividades desarrolladas para la reconversión industrial. Específicamente, se proponen los siguientes pasos y actividades.

2. Cronología

Fase I (4 a 6 meses)

En la primera fase, los objetivos serían generar y articular una demanda sostenida y elevar la transparencia de la oferta del arrendamiento.

Para ello, se aprovecharía el conocimiento técnico de los pocos promotores y concededores del arrendamiento para difundir el negocio de las arrendadoras existentes y apuntar a multiplicar la demanda articulada con actividades de publicidad y capacitación. Al mismo tiempo, se eleva el grado de transparencia sobre la calidad y cantidad de la oferta de arrendamiento. Se espera, que al final de esta primera fase, se haya demostrado el perfil de la potencial demanda y un nivel mínimo de articulación de dicha demanda a través de las gremiales. A la vez, se espera haber establecido suficiente transparencia y un grado elevado de conciencia sobre los obstáculos al desarrollo del instrumento entre los principales líderes empresariales.

Actividades:

- 1) Presentación de las empresas arrendadoras para líderes gremiales convocada y auspiciada por el BCR/MEC;
- 2) Artículos sobre arrendamiento en revistas y otras publicaciones técnicas;
- 3) Cursos de capacitación para empresarios de las pequeñas y medianas empresas y para los gerentes de finanzas de empresas grandes (p.e. contratar a gerentes de empresas arrendadoras);
- 4) Publicación de estados financieros de arrendadoras;
- 5) Auditoría de Superintendencia para evaluar identidad y solvencia de empresas existentes (4 y 5 ya fueron solicitadas por el MEC);

- 6) Difusión de informaciones sobre marco regulador y tributario;
- 7) Negociaciones con diversos organismo multinacionales para una línea de crédito con recursos a largo plazo a ser colocada a través de las arrendadoras (se inició contactos pendientes/ el BCR apoya estas negociaciones con otras instituciones activamente);
- 8) El BCR estudie, si es posible, de qué forma podría establecer un cupo especial dentro del Fondo de Crédito para Inversiones para ser colocado en la modalidad del arrendamiento hacia la pequeña industria.

Fase II (1 a 2 años)

El objetivo de la segunda fase consiste en alcanzar un efecto demostrativo, el cual muestre claramente la demanda potencial y las ventajas del instrumento. Para ello, se colocaría una o varias líneas especiales de crédito a través de las arrendadoras hacia la pequeña empresa industrial. Se espera, que en este instante ya habrá una demanda significativa, que se incremente con la colocación, apertura y reorientación de las arrendadoras, aproximándose a una penetración de mercados más amplios. Se espera, también, despertar el interés de otros posibles oferentes de arrendamiento en el ámbito del sector financiero e industrial. Si se pudiese incentivar a los bancos comerciales a estudiar el instrumento, sería un gran paso. Por último, se debería desarrollar una especie de **lobbying** por el instrumento (demanda y oferta), que proveyera las bases para su consolidación y crecimiento sostenido.

Actividades:

- 1) Negociación, estructuración y colocación de una o varias líneas limitadas de crédito (recursos a largo plazo canalizados hacia la pequeña industria a través de las arrendadoras y con mediación de 2o. piso del BCR);
- 2) Seminario con alta publicidad para anunciar la primera línea de crédito y discutir todos los aspectos del arrendamiento, incluidas las condiciones para constituir arrendadoras (invitados: gremiales, empresarios, arrendadoras, banca comercial; intervenciones: BCR, gremiales, arrendadoras, Superintendencia, MEC, expertos internacionales);

- 3) Promoción y capacitación empresarial y para integrantes del sector público.

Fase III (2 a 3 años)

La tercera fase apunta a la consolidación del mercado de arrendamiento. Se espera que la colocación exitosa de varias líneas de crédito haya iniciado un proceso de formación de nuevas empresas arrendadoras. Posiblemente, la banca comercial solicite la autorización de la actividad. Parece el instante oportuno para una iniciativa legal y la búsqueda masiva de una ampliación sustentable de las fuentes de recursos. Para ello, probablemente, será necesario reconocer a las arrendadoras como intermediario financiero, trasladando su fiscalización a la Superintendencia del Sistema Financiero y aplicando reglas más estrictas para la capitalización adecuada. Posiblemente, a estas alturas, el sistema financiero se haya consolidado, la banca comercial habrá avanzado en el proceso de modernización y se haya incrementado la incidencia de los mercados de capital. Al final de esta tercera fase, el arrendamiento se habrá convertido en una alternativa competitiva para el financiamiento industrial y los recursos se canalizarán adecuadamente hacia las empresas más pequeñas.

Actividades:

- 1) Creación de nuevas arrendadoras.
- 2) Iniciativa legal. Reconocer arrendadoras como intermediarios financieros. Cambiar la Superintendencia.
- 3) Abrir actividad de la banca comercial.
- 4) Emitir normas operativas con exigencias de capitalización prudentes y capaces de palanquear un fuerte crecimiento.
- 5) Ampliar acceso a líneas externas (BID, etc.).
- 6) Promover **joint ventures** y cooperaciones entre arrendadoras y bancos extranjeros, proveedores internacionales y arrendadoras internacionales.
- 7) Iniciar colocaciones a organismos públicos y universidades.
- 8) Implementar instrumentos para la captación de recursos a largo plazo en el mercado de capitales (bonos, títulos reajustables, co-inversión, etc.)

B. MICROEMPRESA

Plan de Trabajo

A continuación se propone un plan de trabajo a un año, tiempo mínimo que se considera necesario para diseñar, estructurar y poner en funcionamiento los órganos y mecanismos que permitirán aplicar las recomendaciones hechas para orientar en la forma más adecuada el Programa de fomento y desarrollo de la microempresa.

El plan está orientado por una estrategia que comprende los siguientes puntos:

a) Comenzar de inmediato a perfeccionar y/o consolidar los componentes que están previstos en el Programa y tienen cierto nivel de desarrollo (primer cuatrimestre).

- Estructurar los organismos de coordinación del Programa, ejerciendo el Ministerio de Economía, desde la Comisión Técnica, un claro papel orientador.
- Hacer la concertación con las entidades de capacitación y asesoría empresarial y lograr acuerdos mínimos de contenido y metodología.
- Realizar las gestiones pertinentes para asegurar el destino hacia el sector microempresarial, de la parte correspondiente de los recursos crediticios previstos para la micro y pequeña empresa.

b) Una vez se hayan adelantado las acciones pertinentes para cumplir los pasos anteriores iniciar las acciones preparatorias para los componentes menos desarrollados y/o nuevos en el Programa (segundo cuatrimestre)

- Hacer los contactos pertinentes con las entidades capaces de promover la organización gremial y económica (cooperativa) de los microempresarios.
- Hacer los contactos e iniciar a través de consultorías los estudios previos para la elaboración de una propuesta legal para la microempresa.
- Iniciar a través de consultorías los estudios previos necesarios para desarrollar los componentes de asistencia, tecnología y comercialización.

c) En una etapa posterior, cuando el Programa se encuentre en marcha de forma tal que los organismos coordinadores estén operando y las entidades ejecutoras estén actuando dentro del marco del Programa, promocionar el montaje de los nuevos componentes: legislación, organización, asistencia técnica y comercialización.

- Promover y ayudar al arranque de la organización gremial y económica de los microempresarios.
- Impulsar en el Congreso la aprobación de una legislación adecuada a la microempresa.
- Promover y poner en marcha los componentes de asistencia tecnológica y comercialización.

El desarrollo de cada componente se hace en las siguientes fases; organización, concertación, definición de metodologías y procedimientos, ejecución, seguimiento y evaluación.

La estrategia comprende las siguientes actividades principales, agrupadas por componente (se omiten las actividades de ejecución propiamente dicha por ser evidentes, una vez fijadas metodologías y procedimientos)

a) Coordinación:

- 1) Designación de los integrantes de los actuales organismos coordinadores.
- 2) Creación de los Comités por componentes: capacitación y asesoría empresarial, crédito, organización y legislación, asistencia tecnológica, comercialización.
- 3) Elaboración de reglamentos de funcionamiento

b) Capacitación y Asesoría Empresarial:

. Creación del Comité coordinador (actividad 2)

- 4) Definición de entidades ejecutoras y concertación de acciones.
- 5) Definición de metodologías y procedimientos, y elaboración de los manuales correspondientes.
- 6) Elaboración de sistema de seguimiento y evaluación.

c) Crédito:

. Creación del Comité Coordinador (actividad 2)

- 7) Negociación de nuevos productos
- 8) Fijación de metas y recursos exclusivos para el sector microempresarial.
- 9) Definición de intermediarios ejecutores y concertación de acciones.
- 10) Creación del Comité Nacional de crédito
- 11) Elaboración del Manual de crédito
- 12) Elaboración de sistema de seguimiento y evaluación

d) Legislación:

- 13) Establecimiento de contactos con entidades comprometidas
- 14) Contratación de consultoría jurídica para Proyecto de Ley
- 15) Discusión interna del Proyecto del Ley
- 16) Establecimiento de contactos con miembros del Congreso de la República

e) Organización gremial:

. Creación del comité coordinador (actividad 2)

- 17) Establecimiento de contactos con entidades promotoras
- 18) Organización de microempresarios para promover la organización gremial.
- 19) Capacitación gremial
- 20) Contratación de asesoría jurídica
- 21) Preparación de representación en los organismos coordinadores del Programa.

f) Organización económica:

- 22) Establecimiento de contactos con entidades promotoras de la organización económica (cooperativa)
- 23) Organización de eventos para promover la organización.
- 24) Capacitación asociativa (cooperativa)
- 25) Contratación de asesoría jurídica
- 26) Preparación de representación en los organismo coordinadores del Programa.

g) Asistencia Tecnológica:

. Creación del Comité coordinador (actividad 2)

- 27) Contratación de consultoría especializada para diseño del modelo de asistencia.
- 28) Obtención de recursos específicos.
- 29) Establecimiento de contactos con entidades participantes en la ejecución.
- 30) Definición o creación de entidad ejecutora
- 31) Definición de sistema de seguimiento y evaluación

h) Comercialización.

. Creación del Comité coordinador (actividad 2)

- 32) Contratación de consultoría especializada para diseño del modelo de apoyo.
- 33) Obtención de recursos específicos.
- 34) Establecimiento de contactos con entidades participantes en la ejecución.
- 35) Establecimiento de contactos con entidades participantes en la ejecución.
- 36) Definición o creación de entidad ejecutora
- 37) Definición de sistema de seguimiento y evaluación.

C. RECURSOS HUMANOS

Conclusiones y Recomendaciones

En El Salvador, no existe actualmente una política nacional de formación profesional, ni una institución capaz de diseñarla.

Una parte importante de la capacitación que se desarrolla en el país se lleva a cabo directamente en las empresas. Esto tiene aspectos positivos, ya que las empresas a veces saben con mayor precisión el tipo de entrenamiento que requieren y permite en aquellos casos una utilización eficiente de los recursos.

Sin embargo, es insuficiente. En primer lugar, porque este tipo de adiestramiento se limita por lo general a las empresas más grandes. Además, no basta cuando el objetivo es buscar elevar la capacidad productiva de un país.

Los programas de entrenamiento que existen son el resultado de los esfuerzos dispersos de distintas organizaciones, sin coordinación. Los cursos se repiten con frecuencia, quizás por un fenómeno de imitación.

Hay una abundancia de opciones de formación en las áreas de administración, por ser las que permiten una organización más fácil y módica. Esto no corresponde a las necesidades de la industria que necesita más trabajadores calificados y sobre todo supervisores con formación técnica.

La labor del sector público, al menos en lo que se refiere a capacitación para el sector industrial, es claramente insuficiente. Los cursos impartidos por las instituciones públicas no tienen vinculación con la demanda de mano de obra calificada. Las expectativas que tienen los egresados pueden verse frustradas, ocasionándose además un desperdicio de recursos.

En el sector privado, en cambio, hay instituciones como FEPADE y el Instituto Ricaldone que imparten formación de reconocida excelencia, en estrecha vinculación con las necesidades de las empresas.

Sin embargo, esto no permite lograr los niveles de formación que requiere el proceso de reconversión industrial. Los cursos se duplican con frecuencia, carecen de conexión entre sí y de mecanismos de certificación. Esto desincentiva el reconocimiento de

la capacitación fuera de las empresas por parte de los empresarios y disminuye el estímulo para que los individuos deseen capacitarse.

El sector empresarial salvadoreño ha demostrado tener cierto dinamismo en la toma de iniciativas para resolver los problemas que enfrenta. Las diversas instituciones que se han descrito anteriormente así lo demuestran.

Existe la opción de que el Estado no tenga intervención alguna en el área de la formación profesional, dejándosela completamente en manos del sector privado. Es lo que ocurrirá en la práctica, si no se busca desarrollar una política nacional de formación profesional, con instituciones capaces de coordinarla.

Esa alternativa no sería la más conveniente. Tal como se mencionó anteriormente, las externalidades positivas que presenta la formación de recursos humanos, y en particular el entrenamiento, hacen necesaria una intervención activa por parte del Estado para fomentarla. La experiencia de los países del Sudeste Asiático confirma esta necesidad.

Es indispensable la creación de una institución que cumpla el rol de coordinación y rectoría de la formación profesional en El Salvador. Las actividades de capacitación deben ser coordinadas por un organismo regente que tenga una visión de más largo plazo, que promueva la formación profesional en sectores que se estiman claves para la reconversión industrial y que trabaje en estrecha vinculación con el sector privado. La conformación tripartita del directorio del INSAFORP, con representación de los sectores empresarial, laboral y del gobierno es una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr construir esta entidad.

En este momento, al parecer es probable que se logre finalmente crear una institución que cumpla ese papel (INSAFORP), en razón del manifiesto interés del sector privado por el tema y con el fin de evitar la pérdida del apoyo de la GTZ.

Si se crea el INSAFORP, la institución debería preocuparse en especial por diseñar programas de capacitación para las pequeñas y medianas empresas. Estas son las que tienen mayores dificultades para conseguir personal calificado. Además, esto permitiría elevar los niveles de productividad en el conjunto de la economía, lo que reviste importancia para lograr la competitividad sistemática y una transformación productiva con equidad.

Es posible concluir que si bien la situación actual de la formación profesional en El Salvador deja mucho que desear, se pueden resaltar dos aspectos positivos: el dinamismo de ciertas organizaciones no gubernamentales y la posibilidad de que

finalmente se logre la creación del INSAFORP, en tanto que organismo rector de la formación profesional en el país.

Antes de continuar, es preciso señalar la importancia clave que tiene para el éxito de las actividades de capacitación, la mejoría de la formación básica. Si una proporción elevada de la población tiene dificultades para leer, escribir y realizar operaciones matemáticas elementales, es muy poco lo que se puede esperar de programas de entrenamiento de la mano de obra que no busquen subsanar estos problemas.

Por lo tanto, es necesario que el gobierno haga esfuerzos importantes por elevar el nivel educativo de la población y aumente el gasto educativo. Debido a las limitaciones al desarrollo que imponen niveles bajos de instrucción, países como Honduras y República Dominicana están impulsando mejorías en la educación básica. Sería deseable que el gobierno de El Salvador adopte medidas en este campo, reforzando la cobertura y la calidad de la educación en las escuelas y también buscando mejorar la formación de la población adulta.

PROPUESTAS DE POLITICAS Y LINEAS DE ACCION

La formación de personal calificado es un requisito indispensable para elevar los niveles de competitividad de las empresas salvadoreñas. Para lograr esto, es necesario una concertación entre el gobierno y el sector privado, en la cual se fijan objetivos de corto, mediano y largo plazo, se asignen responsabilidades, y se determinen mecanismos de acción.

El gobierno, y en particular aquellas instituciones directamente involucradas en el proceso de reconversión industrial, como ser el caso del Ministerio de Economía, tienen un rol central en este intento pro aumentar la competitividad. Para poder cumplir con las exigencias que este rol le impone, deben diseñarse políticas de estímulo de la capacitación, que funcionen a distintos niveles.

A continuación se presentan propuestas de políticas para estimular la formación profesional en el marco del proceso de reconversión industrial en El Salvador. Incluyen políticas para estimular el desarrollo de actividades de capacitación en el conjunto de la economía, pero también otras que intentarán lo mismo a niveles más específicos.

1. Incentivo fiscal para estimular la capacitación

El Estado debe incentivar el desarrollo de actividades de capacitación en el conjunto de la economía, con el fin de buscar aumentar los niveles de productividad de todos los sectores y de introducir la idea de que el entrenamiento es algo que las empresas deben hacer de manera regular.

Existe la posibilidad de que las firmas paguen los cursos de capacitación mediante donaciones que pueden luego descontar del impuesto a la renta, pero esto no constituye un incentivo explícito a la capacitación.

Podría ser conveniente introducir incentivos fiscales, tales como la franquicia tributaria que existe en Chile. Este incentivo fiscal consiste en la posibilidad que tienen las empresas de descontar los recursos gastados en capacitar personal de lo que pagan en impuesto a las utilidades. En Chile, el máximo descontable equivale al 1% de lo gastado en la planilla de remuneraciones, pero en otros países esto varía.

Los programas de capacitación cuyos gastos podrían descontarse de esta forma, podrían ser llevados a cabo por la empresa misma o por empresas que venden servicios de capacitación, a condición de estar aprobadas por una autoridad gubernamental. Entre las empresas que venden servicios, se incluirían instituciones no gubernamentales que desarrollan actividades de formación profesional, como ser FEPADE o el Instituto Ricaldone, empresas privadas con fines de lucro, así como entidades públicas.

Para ser eficiente, un incentivo fiscal a la capacitación debe cumplir las siguientes condiciones: tener amplia difusión con el fin de que lo conozcan los empresarios, los ejecutivos y también los contadores que trabajan con los descuentos fiscales; los mecanismos para la tramitación del incentivo deben ser rápidos y simples; no debe servir de pretexto para revisiones impositivas de la contabilidad de la empresa; es necesario establecer un piso mínimo con el fin de favorecer actividades de capacitación en pequeñas empresas con gastos reducidos en planilla; la tasa de inflación debe ser moderada; por último, esta medida solamente tiene sentido en economías en que la evasión fiscal no está difundida.

Este incentivo tiene la ventaja de ser horizontal y teóricamente neutro. Constituye una señal clara para el sector empresarial de la importancia que el gobierno le atribuye a la elevación de los niveles de formación de los trabajadores y presenta gran utilidad para promover la capacitación en empresas medianas y grandes.

También promueve la demanda y oferta privadas de capacitación. Permite que las empresas den señales sobre las necesidades que tienen en esta materia, a la vez que fomenta la creación de empresas que venden servicios de capacitación, respondiendo así a las demandas diversificadas de formación.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que a pesar de la utilidad que presenta, es una condición necesaria pero no suficiente para el fomento de la capacitación en las pequeñas empresas, debido a que éstas tienen mayores dificultades para utilizarla (Cerda y Marcel, 1990). Se deben por lo tanto diseñar programas específicos para que las pequeñas empresas capaciten a sus trabajadores. Estos podrían ser llevados a cabo con el apoyo de INSAFORP.

Una de las medidas posibles para atenuar el sesgo en favor de las empresas más grandes, es crear un fondo especial para que las pequeñas puedan recuperar rápidamente los recursos que han gastado en capacitar. Otra alternativa es poner un 'techo' más allá del cual no sea posible seguir descontando los gastos en capacitación de los impuestos.

Es importante diseñar este instrumento de política tomando en cuenta en primer lugar las necesidades de las unidades de producción más pequeñas. De no ser así, sería preferible no utilizarlo, ya que se corre el riesgo de transferir recursos hacia las empresas grandes.

Este incentivo podría ser utilizado para desarrollar actividades que no sean solamente de formación profesional. Se daría la posibilidad de que se amparen también bajo esta franquicia tributaria, los programas que lleven a cabo las empresas para elevar el nivel de formación educacional de sus empleados. Las compañías organizarían cursos de educación formal (básica y eventualmente secundaria) en sus propias instalaciones. Hay ejemplos de esfuerzos en esta dirección en empresas brasileñas, que les permiten compensar las deficiencias educativas del personal.

2. El Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)

Es importante que el Ministerio de Economía apoye la creación del INSAFORP, como ente autónomo, con directorio tripartito, y mecanismos de funcionamiento flexibles, en estrecha vinculación con las empresas. Se financiaría mediante las contribuciones obligatorias de las empresas, en base a sus gastos de planilla.

El Salvador necesita una institución de formación profesional que tenga el rol de rector de las actividades que en ese campo están desarrollando distintas instituciones.

En el contexto del apoyo que el Ministerio de Economía y Comercio preste a la creación del INSAFORP, es importante asegurarse que los directivos del sector empresarial efectivamente representen al conjunto de las empresas del país, incluyendo las medianas y las pequeñas, y no solamente las grandes. También es necesario promover una estructura que permita que la institución tenga la rectoría de la formación profesional en el país.

Para poder cumplir con el rol de rectoría, INSAFORP, debe concentrarse en fijar metas de mediano y largo plazo, diseñar programas que permitan alcanzarlas, desarrollar mecanismos de certificación de la formación adquirida, formar instructores y regular la formación profesional en el país. Debe fomentar activamente la capacitación por parte de las empresas mismas y la creación de empresas que vendan servicios de capacitación.

No debe ser una entidad ejecutora de programas de capacitación sino licitar los programas entre instituciones ejecutoras, sean empresas privadas con fines de lucro, organizaciones no gubernamentales o entidades públicas. Una manera de aumentar la eficiencia en la utilización de recursos es vincular parte del pago a las unidades ejecutoras con el éxito de éstas, en poner alumnos en práctica en empresas, o con las tasas de colocación en el trabajo de los egresados.

Al diseñar la estructura del INSAFORP, es necesario que se evite repetir algunos de los problemas que han tenido estas instituciones en otros países de la región. Los principales han sido el burocratismo, la falta de flexibilidad para responder a las exigencias de la empresa privada y el inmovilismo que resulta del financiamiento cautivo de que disponen.

La institución de formación profesional debe tener mecanismos de coordinación con los empresarios que permitan el desarrollo de actividades descentralizadas y flexibles. Al mismo tiempo, deben diseñarse mecanismos de evaluación, incluyendo mediciones del grado de empleabilidad y del nivel de la formación adquirida.

La capacidad de responder a las demandas de las empresas de manera flexible y descentralizada es de suma importancia en una época en que los cambios tecnológicos y en los mercados obligan a las empresas a responder rápidamente, creando así necesidades en cuanto a formación profesional.

La vinculación con el sector privado no debe limitarse a un nivel superestructural: debe establecerse a niveles muy concretos. Un ejemplo interesante desde esta perspectiva, es el funcionamiento tanto de FEPADE como del Instituto Ricaldone, que han logrado establecer vínculos operativos estrechos con las empresas.

Los proyectos que se desarrollen en INSAFORP deben dar formación en ocupaciones calificadas o altamente calificadas. El formar exclusivamente personal semi-calificado, como lo hace actualmente la Dirección General de Formación Profesional del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, es insuficiente para las necesidades de la industria salvadoreña, tal como lo demuestran las encuestas. Esta inadecuación se acentuará a medida que avance el proceso de reconversión industrial, debido a que las industrias más dinámicas exigen personal calificado y con capacidad de seguir aumentando su nivel de formación.

INSAFORP debe diseñar programas específicos para las pequeñas y medianas empresas, que son las que tienen mayores dificultades para contratar personal calificado y también para llevar a cabo programas de capacitación.

Para poner énfasis en la importancia de deberían tener estos programas, quizás es útil recordar que el 38.4% de las empresas son pequeñas (5 a 19 empleados), y 39.4% son medianas (20 a 99 empleados), (División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología).

Las necesidades de estas pequeñas y medianas empresas deben enfrentarse de manera integral. Esto significa preocuparse no solamente por las necesidades de capacitación que tengan las empresas más pequeñas, sino también por los problemas que tengan en áreas como las de desarrollo tecnológico y organizacional. Estos son temas que están abarcando de manera creciente otras instituciones de formación profesional de la región (CINTERFOR/OIT, 1990).

En las entrevistas, fue posible constatar que la capacitación de mujeres se limita generalmente a labores consideradas tradicionalmente femeninas. Convendría hacer esfuerzos para cambiar esta situación, que las limitan con frecuencia a los trabajos con menor remuneración, siendo que representan 12.08% de los jefes de hogar en el sector moderno y 32.83% de los del sector informal (FUSADES, 1991).

Uno de los problemas que existe en los países de la región es la falta de interés de los empresarios por capacitar, tal como lo demuestran los resultados de las encuestas mencionadas anteriormente. Existe un desconocimiento de los beneficios que

pueden resultar del entrenamiento y de la importancia que éste tiene para mejorar aspectos como el de control de calidad.

Para hacer frente a esta situación INSAFORP debería desarrollar programas de difusión dirigidos sobre todo a los empresarios, acerca de los beneficios de la capacitación y el impacto que tiene sobre la productividad. Aparte de campañas públicas que den ejemplos concretos, también se obtienen resultados positivos si se comienza por capacitar a los empresarios mismos. Esto los hace más receptivos a la promoción de programas de entrenamiento. También es necesario sensibilizar al sector privado sobre la necesidad de que financie las actividades de adiestramiento y no espere que el Estado o las organizaciones no gubernamentales lo hagan en su lugar.

Por último, es necesario recordar que el sector laboral debe ser incorporado a INSAFORP, en razón de la importancia que tiene la formación profesional para los trabajadores y también porque sería un mecanismo para favorecer el diálogo y la concertación.

3. Centros Inter-empresariales de Capacitación y Desarrollo a la Productividad (CIECAPs)

En el marco de políticas que busquen aumentar los niveles de competitividad se propone la organización de centros inter-empresariales. Su función es la de desarrollar programas para mejorar la formación de recursos humanos y aumentar la productividad en sectores que se consideren estratégicos en el proceso de reconversión industrial (CEPAL/PNUD, 1991).

Estos centros se organizarían en una rama específica y estarían dirigidos por comités directivos, en los cuales tendrían mayoría los industriales del rubro. La intención es aunar los esfuerzos de los empresarios por competir en nichos en los mercados mundiales, y no solamente entre sí.

Este cambio de actitud empresarial podría darse gradualmente en los sectores más competitivos, a medida que se avance en la reducción de aranceles, facilitándose así la asociación de los industriales para que enfrenten en conjunto los problemas que tengan.

Estos centros tendrían a cargo la administración, e incluso en algunos casos la ejecución, de programas de incremento de la productividad. Pueden ser ejecutores directos de las actividades que diseñen o licitarlas, como ser por ejemplo proyectos de formación dual de aprendices y maestros. Las áreas cubiertas incluirían aspectos como los de capacitación, control de calidad,

transferencia y adaptación de paquetes tecnológicos, desarrollo organizacional, según las necesidades de las empresas del rubro.

Esta sería una manera de abordar de manera integral los problemas de las compañías de la rama correspondiente. Es decir, no deben limitarse a programas de capacitación, sino que deben atender también las necesidades que tienen las empresas en otros aspectos que están relacionados con la capacitación, como ser los de desarrollo tecnológico y organizacional anteriormente mencionados. Por ejemplo, no basta con hacer inversiones para comprar un paquete tecnológico. Con frecuencia, es más eficiente llevar a cabo un programa de incorporación de tecnología conjuntamente con uno de entrenamiento que permita optimizar el uso de la tecnología adquirida.

La constitución de estos centros podría ser la de organizaciones sin fines de lucro, que serían propiedad de la asociación o gremio empresarial que se haga cargo.

Su administración sería privada, pero articulada al sistema nacional de formación profesional. El director del Centro sería nombrado por un directorio constituido mayoritariamente por representantes de la rama en cuestión, al cual rendiría cuentas. Sería conveniente incluir en este directorio a un representante del Ministerio de Economía y Comercio que esté vinculado al proceso de reconversión industrial, a uno de la ASI como unidad ejecutora del Proyecto de Reconversión y a un delegado de FEPADE, en razón de la experiencia que tiene esta institución en programas de formación profesional vinculados con las necesidades de las empresas.

Hay varias opciones para el financiamiento. Podrían contribuir a éste las empresas asociadas, INSAFORP y otras instituciones vinculadas a la capacitación, al desarrollo tecnológico o al proceso de reconversión industrial. Es factible solicitar el apoyo de los organismos de cooperación internacional bajo la forma de préstamos, donaciones de equipos y apoyo de expertos. Esto sería particularmente importante en las ramas que se estimen prioritarias en el programa de reconversión industrial.

También es posible que el INSAFORP promueva la creación de uno de estos centros mediante el traspaso de la contribución que las empresas del rubro respectivo hagan a la institución de formación profesional. Posteriormente, se podría pensar en la posibilidad de que los centros se financien mediante la venta de servicios, lo que además contribuiría a obligarlos a ser competitivos en ciertas áreas. El Centro Tecnológico del Cuero y Calzado de Novo Hamburgo, Brasil, podría servir de ejemplo.

Estos centros tendrían la ventaja adicional de promover la organización de las empresas para resolver ellas mismas sus problemas. Sería conveniente comenzar con la constitución de uno de estos centros en una rama que se estime prioritaria en el proceso de reconversión industrial, con el fin de permitir al mismo tiempo un aprendizaje y un ejemplo demostrativo para los fines de otros sectores.

4. Programas de apoyo a los trabajadores desplazados por el proceso de reconversión industrial.

Si bien es cierto que en el largo plazo la reconversión industrial aumentará la competitividad de la economía y contribuirá a la creación de empleos en distintos sectores, en el corto plazo habrá trabajadores que perderán su trabajo. Esto ocurrirá sea por el quiebre de empresas, o por cambios en los procesos de producción de aquellas que busquen mejorar las condiciones en que enfrentan el proceso de apertura.

Esto debe ser tomado en cuenta por medidas que busquen reducir el costo social del proceso de reconversión (Buitelaar, 1991). Estas podrían incluir programas para reclasificar la mano de obra que se estime posible de entrenar y luego contratar en sectores que la demanden. También debería incluir programas de capacitación y financiamiento de microempresarios para aquellas personas que sean difícilmente absorbidas por los nuevos procesos de producción industrial. Este último tema será cubierto en detalle por otro documento de este proyecto, por lo que no será abordado en éste.

Deben diseñarse programas específicos de formación profesional para los trabajadores desplazados del sector industrial. La ausencia de estos programas, que resulta frecuentemente de la falta de voluntad política de reconocer los costos sociales del ajuste, hace que la transición tenga costos innecesarios y aún más difíciles de soportar para la mayoría de las personas involucradas. Tendrían la ventaja adicional de permitir disminuir la escasez de mano de obra que se desencadenará en algunas áreas, a medida que avance el proceso de reconversión industrial. Al mismo tiempo, la puesta en marcha de estos programas permitiría disminuir el clima de confrontación que existe en las relaciones entre los sectores laboral y empresarial.

Es necesario determinar las necesidades de mano de obra calificada que será generada por el proceso de reconversión industrial. Este diagnóstico debería incluir estimaciones cuantitativas, por oficios. Las estimaciones deberían ser tomadas en cuenta solamente como aproximaciones, en razón de las

dificultades que generalmente hay para tener precisión en estos temas.

Luego se procedería al diseño de los programas de entrenamiento en las áreas que tendría mayor demanda, dándosele preferencia a aquellos trabajadores que han quedado desempleados a raíz del proceso de reconversión industrial y que tengan el nivel educativo o las habilidades necesarias para poder incorporarse en éstos.

Los programas de capacitación, elaborados conjuntamente con el sector empresarial correspondiente, podrían ser licitados a instituciones de formación profesional. Estas recibirían equipos en comodato, tal como lo está haciendo el programa de capacitación para la construcción (Procinco). Se puede exigir que parte del pago a estas instituciones esté ligado al éxito que tengan en poner a sus egresados en práctica */ y a evaluaciones periódicas.

Estos programas podrían servir de modelo a los que habrá que desarrollar en el futuro para dar formación a los combatientes desmovilizados, tanto de la guerrilla como del ejército, cuando se logre un acuerdo de paz.

Si se decide llevar a cabo este tipo de programas, hay que abordar el tema en detalle. Sería bastante factible conseguir apoyo de organismos de cooperación internacional, si existe un compromiso particular, España y Suecia tienen una experiencia muy rica en materia de recalificación de mano de obra para programas de reconversión industrial y podrían prestar un apoyo valioso en esta área.

Con esto concluyen las propuestas de políticas de formación profesional en el marco del proceso de reconversión industrial. Si se toma la decisión de ponerlas en práctica, sería provechoso involucrar a las instituciones más importantes en este campo, que sean del sector público o privado.

*/ El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes que desarrolla el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, con apoyo del BID, ha adoptado esta modalidad para incentivar a las unidades ejecutoras de la capacitación.

También es necesario pensar en vincular los esfuerzos en materia de formación profesional, con los de reforma de la educación técnico-vocacional media y superior, que son muy importantes para la formación de mandos medios. En ese sentido, podría ser interesante pensar en analizar en detalle la experiencia de la administración privada de los liceos industriales en Chile, que ha sido exitosa en algunos casos, al lograr el compromiso de los gremios industriales.

D. METAL MECANICA

Conclusiones y Recomendaciones

La República de El Salvador tiene ventajas comparativas, dentro del área Centroamericana, que le permitirían retomar su lugar de líder en el campo metalmeccánico.

Las consecuencias de la pérdida de capacidad operativa y de retraso tecnológico y técnico como resultado de varios factores - entre otras cosas de la situación interna del país hasta hace pocos meses atrás - pueden ser neutralizadas a nuestro juicio rápidamente.

Para que esas ventajas comparativas se transformen en reales ventajas competitivas entendemos que se deben dar los siguientes pasos:

- Iniciar sin demoras la estructuración de un proyecto educativo desde las bases, apuntando a disponer de operarios más capacitados, mandos medios con nivel para llevar a la práctica los programas de producción en cantidad y calidad adecuadas, gerentes y empresarios con una cabal comprensión de los complejos temas que deben enfrentar y resolver.

- Utilizar en una primera etapa los recursos de que hoy disponen las distintas empresas, mejorando la ingeniería de producto, revisando los esquemas de producción y optimizando cada etapa del proceso.

De dicho análisis seguramente las gerencias fabriles sacarán abundantes argumentos para homogeneizar aquellos procesos en línea que presentan estaciones con diferente carga de trabajo, afectando ello la productividad.

Una vez consolidados los procesos de producción actuales, analizar la utilización de la capacidad ociosa para encarar productos con costos residuales.

- Es conveniente procurar la instalación de una fábrica de electrodos para soldadura por arco eléctrico teniendo en cuenta que ello solucionaría una dificultad desde el punto de vista de los insumos básicos, a la vez que promueve la producción de un producto de uso universal y con mercado seguro en lo interno, con capacidad como para transformarse en corto plazo en un item exportable por lo menos en el área centroamericana.

- Se recomienda la formación de un consorcio para importar insumos que utiliza la casi totalidad del sector, no disponibles ni en cantidad, calidad y precios adecuados en el sector productivo nacional.

Dicho consorcio actuaría como "stockista" disminuyendo costos financieros, fletes, precios netos al comprar al por mayor y bajando grandemente la dependencia al reducir los tiempos de espera de la materia prima.

Al disponerse de esa forma de importación, se facilita el uso del material específico apropiado a cada trabajo cosa que asegura la mejora en la calidad, el mejor precio de los insumos o ambas cosas a la vez.

- El parque actual está compuesto mayormente por equipo convencional, de capacidad semejante y limitada uniformizando las posibilidades de las distintas empresas e impidiendo las de complementación.

Es conveniente incorporar en una o más empresas equipos de las siguientes características:

Calandra de cuatro rodillos, hidráulica con capacidad para rolar chapa de 25.4 m/m (1') con un ancho útil mínimo de 3.000 m/m.

Guillotina para cortar plancha de hasta 3/4" de espesor (19.05 m/m) y 3.000 m/m de ancho útil mínimo. Se aconseja escote mayor a 600 m/m.

Set de tratamientos térmicos para temple, cementación, recocido, revenido, nitrurado bonificado, calmado, etc., según listado del Capítulo 4.

Un equipo para análisis de soldaduras por medio de placas radiográficas según normas ASME - DIN - API.

Ecosonido y registrador de esfoliaciones o fallas en las planchas, chapas y restantes materias primas (raw materials).

Un equipamiento para pruebas hidráulicas con capacidad hasta 70 kg/cm².

Incorporación de máquinas herramientas con CNC y sistemas digitales.

Pantógrafo de corto oxiacetilénico.

- Existen problemas de procesos y productos en varias de las empresas visitadas que serían solucionados con el uso de materiales adecuados. Es por ello que consideramos conveniente ampliar el espectro de las primeras materias a ser consideradas, para lo cual deben familiarizarse con los distintos catálogos que orientan acerca de las características y usos de los diferentes productos obtenibles en el área.

Sobre aceros inoxidables se aclara que el tipo ASTM 310 es especialmente apto para altas temperaturas (utilizable por ejemplo en MATCO)

- Es importante que las máquinas herramientas que se incorporen en el futuro contemplen las siguientes características:

Versatilidad

Larga vida útil

Marca y calidad reconocidas

Vigencia y modernismo de las tecnologías usadas

Disponibilidad de repuestos y asistencia.

- El sector debe procurar autoabastecerse de aquellos servicios o capacidades de que hoy carece. Al incorporar una empresa ese avance, todo el sector puede disponer de él complementándose.

Esta complementación, considerando empresas del área centroamericana, permitirán contar con ayudas casi inmediatas (por ejemplo CYTED).

- Un caso que permite visualizar las posibilidades de alcanzar éxitos inmediatos o en breve lapso lo constituye el conjunto

Motor Service

H. Barón

Sarti o una empresa de shell molding e inyección

Un fabricante de bicicletas

Entre todos ellos con know how propio o adquirido pueden encarar la producción de motores para bicimotos utilizando fundición de aluminio o duraluminio por self molding o inyección,

mecanizado y armado en las muy aceptables empresas reconstructoras de motores y complementarse con un armador de manera de producir bicimotos para el área. Sólo se pretende con este ejemplo poner de manifiesto hasta dónde puede lograrse un cambio rápido casi con lo actualmente disponible.

Los equipamientos que se resumen en las recomendaciones permitirán que el sector se introduzca en la producción de un sinnúmero de rubros de la metalúrgica pesada.

Tanques, intercambiadores, evaporadores, columnas destiladores y similares, autoclaves, marmitas, cocedores, hervidores, **batcheras**, mezcladores, y tantos otros items podrán ser encarados con seguridad.

El Salvador puede constituirse en el proveedor de esos equipos para las áreas de influencia e inclusive encarar la producción de generadores de vapor, aún para su utilización en cogeneración eléctrica.

Las plantas de Sarti, tan pronto como sean corregidos los desbalances y carencias ya señaladas durante las visitas, se constituirán en una excelente base alrededor de la cual desarrollar productos como los sugeridos.

No pretendemos agotar el análisis con lo expresado, pero, si la industria salvadoreña comparte el enfoque y se decide comenzar a instrumentarlo, surgirán naturalmente las siguientes etapas y en base a ello un mejoramiento general del sector metalmeccánico.

E. QUIMICO-FARMACEUTICA

Recomendaciones

1. Con relación a las modificaciones que podrían ser llevadas a cabo a nivel de las empresas para alcanzar los niveles de calidad requeridos, se pueden destacar las siguientes:

1.1. Implementación de un laboratorio de control de calidad que cuente con el material y equipo indispensable para realizar todos los análisis necesarios (HPLC, UV, IR, material y equipo para análisis físico-químico, biológico, etc.).

El costo de la inversión necesaria para montar un laboratorio de control de calidad es muy elevado, debido principalmente al precio de los equipos.

La mayoría de las pequeñas y medianas industrias tendrían dificultades para solventar esta inversión. Existe la posibilidad de crear un laboratorio que preste servicios a varias empresas al mismo tiempo. Las empresas se asociarían para cubrir los costos de instalación de este laboratorio. En cuanto a los costos de funcionamiento (Personal, reactivos, energéticos, etc.), estos serían absorbidos por el laboratorio que cobraría por sus servicios y trabajaría en forma autónoma e independiente.

Existen tres laboratorios que pertenecen a instituciones ministeriales y que estarían en condiciones de vender servicios analíticos a empresas privadas. Estos laboratorios cuentan con equipos modernos para análisis tales como espectrofotómetros, HPLC, GC, AA, etc., los que fueron adquiridos con ayuda de AID.

Además de estas opciones, en San Salvador funciona un laboratorio especializado de control de calidad (LECC) que estaría en condiciones de aumentar su capacidad analítica ofreciéndole sus servicios a la industria.

1.2. Es necesario realizar inversiones para modernizar los procesos productivos, adoptando nuevas tecnologías, comprando maquinaria más moderna y eficiente y automatizando las etapas del proceso.

En la actualidad, el proceso de fabricación de grageas se realiza mediante el método de bombonas. Este procedimiento es muy largo, obstaculizando el proceso productivo. Sería recomendable buscar implementar innovaciones, utilizando algunas de las técnicas más recientes.

Es preciso aumentar el grado de automatización del proceso de envasado, no debido a los costos de mano de obra, sino porque permite aumentar el nivel de calidad de los productos.

1.3. Se sugiere utilizar al máximo la capacidad instalada de la industria, aumentando el número de turnos en que trabajan las empresas.

1.4. Es importante adecuar los espacios de trabajo apegándose al máximo a las exigencias y características que deben tener los laboratorios farmacéuticos para lograr un funcionamiento óptimo.

A continuación se presentan algunos ejemplos: muros con ángulos redondeados y pinturas especiales no contaminantes; piezas de trabajo con sistemas para controlar las presiones; facilidades para asegurar las condiciones de asepsia necesarias; sistemas de control de temperatura ambiental; compartimiento de las diferentes áreas de trabajo, etc.

1.5. Es recomendable que en las industrias funcione un departamento de buenas prácticas de manufactura (GMP). El funcionamiento de este departamento debe depender directamente de la gerencia general de la empresa y ser independiente de las otras secciones que en ella operan. Entre sus funciones se deben destacar las siguientes:

- 1.5.1 Elaboración de procedimientos para cada una de las etapas de los procesos productivos, desde el ingreso y almacenamiento de materias primas hasta el despacho de los productos finales.
- 1.5.2 Verificación del cumplimiento de los procedimientos por parte del personal.
- 1.5.3 Determinación de sanciones al no cumplimiento de los procedimientos establecidos. Estas pueden ir desde una simple amonestación verbal hasta una suspensión de labores.

- 1.5.4 Supervisión del cumplimiento de las buenas prácticas de laboratorios en la sección de control de calidad.
- 1.5.5 Verificación del acatamiento de los controles internos que deban realizarse para el aseguramiento de la calidad.
- 1.5.6 Supervisión del respeto a las normas de seguridad en cada accionar de la planta.

1.6. Se recomienda desarrollar actividades de entrenamiento del personal, el cual debe tener la preparación necesaria y estar adaptado a las nuevas concepciones de funcionamiento de la industria.

La capacitación puede hacerse en coordinación por varias empresas, organizando cursos y seminarios para el personal de ellas.

También sería recomendable solicitar el apoyo en esta materia a FEPADE, que podría diseñar un programa de capacitación para el sector químico-farmacéutico; otra opción a considerar es la de establecer convenios con instituciones como el Instituto Ricaldone u otras.

2. Uno de los problemas que debe ser subsanado con prioridad es la credibilidad en la calidad de los productos nacionales. Para este propósito se recomienda:

2.1. La adopción de normas de calidad, requisitos que deberán cumplir todos los productos que salgan al mercado, sean éstos nacionales o importados.

2.2. Puesta en funcionamiento de un sello de calidad voluntario otorgado por un laboratorio de control reconocido y al que todos los industriales que lo deseen puedan adherir.

2.3. La creación o activación a la brevedad posible de un organismo fiscalizador de la calidad. */ Este organismo tiene que tener ciertas características como por ejemplo: ser

*/ El CONACYT, en parte, puede llenar este vacfo.

autónomo e independiente de intereses y cambios políticos que ocurran en el país; ser netamente profesional en su comportamiento; estar orientado exclusivamente a satisfacer los intereses de los consumidores y las necesidades del conjunto de la industria; contar con los recursos humanos necesarios (personal bien calificado y remunerado) para efectuar inspecciones periódicas a los laboratorios de producción; poseer un buen laboratorio de control de calidad con los equipos necesarios para efectuar las verificaciones de calidad requeridas.

2.4. Sería conveniente que los permisos de funcionamiento como laboratorio no sean entregados una sola vez, sino que tengan que ser renovados cada cierto tiempo. Esto permitiría que, durante el período de renovación, el organismo pertinente lleve a cabo una verificación del buen funcionamiento del laboratorio, de la calidad y condiciones de las instalaciones, de la compatibilidad de los procedimientos utilizados con las buenas prácticas de manufactura. Una modalidad que valdría la pena tomar en consideración es la utilizada en Costa Rica, donde los laboratorios necesitan refrendar el permiso de funcionamiento con cierta periodicidad.

2.5. El permiso de funcionamiento podría ser otorgado por departamentos o áreas, y no necesariamente para el conjunto de la empresa. Por ejemplo, un laboratorio puede cumplir las condiciones como para fabricar tabletas, pero no inyectables. Esto permitiría el funcionamiento de laboratorios más eficientes y especializados.

2.6. Exigir como requisito al otorgamiento del permiso de funcionamiento de una industria farmacéutica, el poseer un laboratorio de control de calidad con el equipamiento mínimo necesario como para ejercer una efectiva verificación de la calidad en todas las etapas del proceso productivo.

3. Una vez alcanzados los objetivos de calidad impuestos, se recomienda llevar a cabo las siguientes acciones:

3.1. Una campaña dirigida a los consumidores y principalmente a los médicos para promocionar la calidad de los medicamentos salvadoreños. Esto puede ser apoyado con visitas a industrias para enfatizar las buenas condiciones de operación en la fabricación de los fármacos.

3.2. Solicitar a los organismos de gobierno tales como el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), que busquen adquirir medicamentos referencialmente de proveedores

nacionales, siempre y cuando sean competitivos en cuanto a calidad y precio. Estimaciones entregadas por empresarios y funcionarios de estas entidades señalan que más del 50% de las adquisiciones de medicamentos realizadas por estas entidades de gobierno son de procedencia extranjera. La obtención de datos estadísticos más fidedignos se ve dificultada por trabas burocráticas en la obtención de la información.

3.3. Pedir al gobierno que entregue información sobre las compras anuales de medicamentos que serán llevadas a cabo por entidades gubernamentales. Esto tendría el objetivo de incentivar la producción nacional de fármacos y de permitir una mejor planificación de la producción por parte de las empresas.

Asimismo, es necesario subrayar la importancia de lograr la mayor transparencia posible en las compras de medicinas por parte de las instituciones gubernamentales, permitiendo el acceso de esta información a los empresarios que la soliciten.

Además de estas recomendaciones, es necesario desarrollar acciones que estén directamente orientadas a promover el proceso de reconversión industrial en la industria químico-farmacéutica, con el fin de que éste se de en las mejores condiciones posibles y que la mayoría de las empresas del rubro logren mejorar la competitividad de sus productos. A continuación, se presentan algunas sugerencias en torno a estos aspectos.

4. Los procesos de modernización que requiere la reconversión del sector deberán ser acompañados por la apertura de líneas de créditos con tasas de intereses convenientes y plazos realistas. La baja disponibilidad de créditos que se ajusten a las características de sus empresas es una verdadera preocupación para los pequeños y medianos empresarios.

5. Sería de gran utilidad la creación de un organismo de apoyo a la transferencia tecnológica, que preste asesoría a las empresas en cuanto a investigación y al desarrollo de nuevos productos, así como en torno a la optimización de los procesos existentes. */

*/ CONACYT suplirá, en parte.

Una entidad que podría servir de ejemplo es el Centro Tecnológico del Cuero y Calzado de Nuevo Hamburgo. Aunque este centro brasileño está orientado a satisfacer las necesidades de una industria con características distintas de las que tiene la industria químico-farmacéutica, cabe señalar que ha jugado un rol importante en el desarrollo de ese sector, en particular en lo que se refiere la adaptación a los cambios en los mercados de exportación.

Esta es una de las áreas en que podría ser conveniente, y bastante factible, conseguir el apoyo de instituciones internacionales de cooperación.

6. Designación de alguna asociación o institución gremial del rubro para que se mantenga al tanto de las negociaciones que se están realizando a nivel de las políticas de comercio exterior; que obtenga información sobre mercados alternativos para la adquisición de materias primas (como ser el caso de compras de insumos en intermedios); y por último, que coordine la organización de compras masivas de materia primas por asociaciones de empresas. Toda esta información debería estar disponible para aquellos empresarios que la soliciten.

7. La creación de vínculos institucionales entre el sector químico-farmacéutico y las universidades sería beneficioso en muchos aspectos.

Por una parte, permitiría que los planes de estudios se actualicen, adecuándose cada vez más a la formación de profesionales que la industria y el país necesitan.

Las universidades podrían contar con más recursos para equipar a laboratorios, montar bibliotecas, y facilitar a sus alumnos el material necesario para realizar los estudios en forma adecuada. Las industrias están constantemente renovando material como tableteadoras, encelofanadoras, equipos de laboratorio, etc., los que podrían ser donados a las universidades. (En la actualidad, se ha dado el caso de estudiantes que han llegado a la vida profesional sin nunca haber operado una balanza analítica).

Los estudiantes tendrían mayores oportunidades para realizar sus prácticas profesionales en las empresas.

Asimismo, sería posible que las facultades y las empresas desarrollen actividades de investigación en conjunto.

8. La inversión por parte del gobierno en políticas de medicina preventiva y la realización de campañas de vacunación, permitiría a las industrias un desarrollo y una planificación de la producción de medicamentos y vacunas que serían administrados a la población.

F. TEXTILES

Recomendaciones

1. Sin lugar a dudas el proyecto más interesante en el sector textil es el de la instalación de una planta de apresto y terminación para dar servicios a terceros. Este es un cuello de botella para el desarrollo normal del textil y la confección.

En el estudio se ofrece una alternativa para una planta moderna de acabado, unida a una tejeduría que haría más rentable el proyecto.

El vacío que existe en el sub-sector de Tejeduría de telas planas podría resultar atractivo para inversionistas extranjeros, ya sea para aportes de capital o **joint-ventures**.

2. Conjuntamente con el plan de Reconversión Industrial que mantiene en una primera fase aranceles diferenciados, pero que debiera contemplar en el mediano plazo, una estructura de aranceles bajos y parejos para todo el universo de glosas, con las excepciones mínimas que el Gobierno estime necesarias, debe:

- a) Mejorar la estructura aduanera, las comunicaciones y el transporte, para que el flujo del comercio de importación y exportación sea fluido, claro y transparente.
- b) Implementar las normas necesarias en el Banco Central a objeto de tener informaciones oportunas y transparentes tanto en las importaciones como exportaciones.
- c) Analizar un apoyo financiero de largo plazo a las empresas capacitadas para avanzar en este proceso de ajuste a que será sometida la economía.

Al mismo tiempo buscar alternativas a la mano de obra que deberá quedar desempleada, debido a la quiebra y cierre de empresas ineficientes, que todo este proceso traerá consigo.

- d) La industria textil puede tener un potencial sustituidor de importaciones y productor de exportaciones, pero para ello, y en conjunto con las medidas señaladas anteriormente, es indispensable la creación de un sector de mandos medios capacitados técnicamente, que a su vez pueda incentivar una clase trabajadora especializada.

Esto requiere de la creación de escuelas técnicas de textil y confecciones y de centros de capacitación para mandos medios.

- e) La experiencia de Zona Franca, aunque productiva en el ingreso de divisas y vital en la oferta de mano de obra, debe mantenerse dentro de márgenes regulables, evitando su expansión excesiva.

Sólo así se creará el incentivo para que la verdadera industria textil pueda desarrollarse, creando riqueza para las generaciones futuras.

Resumen de Recomendaciones.

Debe considerarse seriamente la incentivación del proyecto para crear una o más empresas, de prestación de servicios para tintorería y apresto.

La única empresa textil estatal, Insinca, debe privatizarse, para evitar su quiebra y arriesgar la pérdida de fuentes de trabajo muy importantes en esa zona.

Es necesario obtener financiamiento de largo plazo a través de una Línea de Crédito de organismos internacionales, para reconvertir el parque de maquinarias en aquellas empresas, con tradición pero ya obsoletas y por tanto, poco competitivas.

Debe limitarse el crecimiento indiscriminado de Zonas Francas que no produce riquezas ni solidez en el área textil.

G. CUERO Y CALZADO

Conclusiones y Recomendaciones

A. CUEROS Y PIELES

Por informes anteriores y por entrevistas con empresarios y agentes del gobierno es evidente un déficit de pieles.

PRODUCCIÓN DEL PAÍS: de 140 a 170 mil pieles anuales lo que supe solamente el 25% de la necesidad actual de las fábricas. Ahí está un punto muy débil del sector porque si se pretende desarrollar la industria del calzado habrá que importar más y más pieles y cueros no sólo de países vecinos (como es el caso hoy) sino que desde más lejos.

RECOMENDACIONES EN CUANTO A PIELES Y CUEROS

a) Considerando que la oferta nacional de pieles "in natura" es de mala calidad y este es un factor que sólo se puede cambiar a largo plazo (más de diez años), recomendamos que en lo posible la disponibilidad del país y de países vecinos sea utilizada para:

- suelas
- vaquetas cueros curtidos al vegetal (quebracho, mimosa o castaña)

Las vaquetas servirían para la producción de sandalias (huaraches más sofisticados) y zapatos con look natural, alto brillo - semejante a lo que hoy exporta BRASIL.

La ventaja es que se aprovecharían mejor las pieles existentes y se reduciría la contaminación de aguas residuales.

2. En cuanto a las tenerías existentes recomendamos un fuerte estímulo para que se reúnan en torno a las dos asociaciones gremiales ya existentes.

- AETES - Asociación de Empresas Teneras de El Salvador
- TENEX - Tenerías Reunidas para Compra de Pieles y Aceites

En la TENEX se recomienda que la actividad de compra sea solamente para los productos químicos y no para las pieles.

También se recomienda que las inversiones sean para la sección

de acabado y no para la sección de curtiembre.

La oferta de pieles es tan pequeña en el país que no se recomienda hacer inversión en el curtido de las pieles. Se debe estimular que las tenerías existentes concentren sus esfuerzos de capital, tecnológico y de personal en el acabado.

Como corolario el gobierno debería crear un estímulo a la importación de cueros ya curtidos.

- **Wet-blue** - curtido húmedo
- **Crust** - semi terminado

También las grandes fábricas de calzados deberían ser estimuladas a crear sus propias o asociarse con secciones de acabado en el caso que las tenerías no lo hagan.

Así las fábricas de calzado tendrán a su disposición cueros de mejor calidad y se les permitirá concurrir en los mercados internacionales.

3. Como medida de apoyo el gobierno podría crear una especie de reintegro "al revés", o sea, en la importación de los cueros crust o wet blue (5 a 10%) y suspensión total del impuesto del timbre.

De esta forma rápidamente se crearía en el país una industria del acabado que podría incluso exportar cueros acabados para países vecinos.

Tendencia mundial: se curten las pieles muy cerca de los mataderos; se acaba el cuero muy cerca de donde se le usa en la manufactura.

Recomendaciones en cuanto a la tecnología del proceso:

Curso práctico de 2 semanas, en El Salvador, sobre curtición vegetal, a ser impartido por técnico(s) de empresas proveedoras.

Curso práctico de 2 semanas, en El Salvador, sobre terminación, impartido por técnico(s) de empresas proveedoras tipo SANDOZ o K.J. QUINN.

B. SECTOR CALZADO

Como las principales quejas de los zapateros se referían a la mala calidad del cuero, creo que se debe actuar fuertemente en lo mencionado en la parte A. Pieles y Cueros.

a) Ubicación y concentración del sector cuero y calzado

Considerando que se constituye en una ventaja competitiva tener en un conglomerado ("cluster" según Michael Porter) todas las industrias proveedores y las manufactureras de calzado, recomendamos que el Gobierno del El Salvador promueva una gradual concentración en la Ciudad de Santa Ana, en donde desde ya se encuentran tenerías y fábricas.

Hay que considerar también que el cuero y calzado no progresan en grandes concentraciones urbanas y que tampoco pueden competir, en cuanto a la mano de obra, con otros sectores industriales o de servicios. Cuanto más pequeña la comuna, mejor.

O sea, no se debe estimular el crecimiento de fábricas de calzado en la capital, San Salvador, porque a mediano y largo plazo no es productivo.

b) Capacitación de técnicos y modelistas en el exterior

Por su tamaño (del sector) y considerando las dificultades con maestros e inversiones, no se recomienda la creación de una escuela o un centro.

El propio Gremio de Industriales de Calzado debe propiciar informaciones a los jóvenes interesados en cursos en el exterior, así como mantener un Centro de Información y Documentación apto para diseminar temas técnicos y comerciales a los interesados.

Cabe al Gobierno instituir un programa de becas para jóvenes zapateros para que se especialicen en las escuelas y centros, de habla española o portuguesa ya existentes.

c) Asociación gremial

Se recomienda una fuerte presión del Gobierno para que los fabricantes (pequeños, medianos y grandes) se constituyan en un gremio para promover mejor sus intereses e incluso trabajar colectivamente en la capacitación de mandos medios.

d) Capacitación con técnicos extranjeros en El Salvador

Deben contratarse especialistas en diferentes áreas de la producción para impartir cursos de dos semanas (80 horas) para los mandos medios de las distintas fábricas.

