

Política industrial: ¿asignatura pendiente o asignatura imposible?

Joaquín Arriola Palomares

Resumen

Evaluación de las diferentes posturas del gobierno, la empresa privada y los académicos sobre la reconversión industrial. Para el autor, no tiene sentido plantear ahora la apertura de un proceso de reconversión industrial, sin haber definido antes los criterios de la integración regional. También cuestiona seriamente los conceptos que los sectores neoliberales salvadoreños manejan de la reconversión industrial y llama la atención de lo que se debería entender por tal y hacia dónde deberían orientarse las políticas económicas para conseguirla efectivamente.

Recientemente se ha empezado a hablar en nuestro país de “reconversión industrial”, en lo que constituye la primera manifestación por parte del gobierno de querer llevar adelante una política de intervención sectorial en la industria manufacturera.

El VII Congreso de Economistas del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas (COLPROCE) sirvió, a finales del mes de agosto, de marco para evaluar el estado de la cuestión, a partir de las ponencias de los agentes gubernamentales y paragubernamentales, empresariales, y académicos —no así laborales, que sorprendentemente no se encontraban en la lista de ponentes de dicho evento.

1. Definiciones varias

La política industrial se concibe como un intento explícito de intervención de las instituciones públicas en el diseño y planificación de un conjunto de medidas de intervención para favorecer el desarrollo del sector manufacturero. La existencia de una política industrial supone el reconocimiento implícito de las limitaciones de las señales del mercado para asignar eficientemente los recursos, sobre todo cuando se trata de transformar la estructura productiva, y no sólo de facilitar el crecimiento. Además, en países como el nuestro, en que las propias limitaciones de la estructura productiva y social generan un mercado subdesarrollado, y por tanto, los precios que emite dicho

La coordinación de las políticas es imprescindible, si se pretende que éstas tengan efectos controlados de modificación estructural social y económica.

mercado reflejan el carácter limitado e ineficiente de éste.

Los contenidos de la política industrial pueden ser muy amplios: desde una intervención en las variables macroeconómicas para crear el entorno adecuado a la inversión en el sector, hasta una política de concertación social que genere el clima psicológico adecuado en los agentes sociales para favorecer el desarrollo de la industria local.

La política de reconversión industrial sería en este sentido un momento de la política industrial; una propuesta de intervención en la estructura económica, que resulta necesaria cuando se realiza un determinado diagnóstico de los problemas de una economía, que aconseje una transformación radical del patrón de producción (qué y cómo se produce). La reconversión industrial, piedra angular de una reforma en profundidad del sistema productivo, es un proceso complejo, que necesariamente se enfrenta a la manifestación de intereses múltiples y a veces contrapuestos de diversos actores sociales (Estado, trabajadores, capital productivo nacional, capital extranjero, capital financiero, sectores productivos...), que necesitan ser conciliados de algún modo, en torno a unos objetivos mínimos comunes compartidos.

Frente a esta caracterización que aquí apuntamos, el proyecto de reconversión que se plantea en estos momentos en El Salvador responde a una lógica muy diferente. Por un lado, nos encontramos con una asimilación muy limitada por parte de los agentes sociales, en primer lugar, por parte de los empresarios, de lo que supone una reconversión industrial. La reconversión industrial, según la pequeña y mediana empresa, "es un proceso mediante el cual se cambia en forma gradual la tecnología y el proceso de producción con el propósito de hacerlo más eficiente y moderno de acuerdo a la realidad económica que se vive"¹.

La reconversión industrial, según los empresarios industriales, "es un proceso complejo que

requiere un cambio de mentalidad de los dirigentes empresariales y la adaptación de las empresas a un ambiente económico más dinámico y abierto, para poder enfrentarse a mercados más competitivos, basados en calidad y eficiencia, en contraposición al esquema proteccionista de mercados cautivos"².

La reconversión industrial, según los tecnócratas, "es el proceso emprendido por un país, sector o empresa, con el fin de adaptarse a las nuevas condiciones del mercado (internacional y nacional) y sobrevivir exitosamente en él"³.

La reconversión, según los asesores del capital, consiste en que "los sectores industriales protegidos, no utilizan eficientemente los recursos escasos del país para generar o ahorrar divisas, debido a que las señales de precios que orientan las decisiones de inversión del empresario, difieren de los precios económicos verdaderos, o costos de oportunidad fundamentales de dichos bienes (precios mundiales). El ajuste estructural tiene como objetivo eliminar esas distorsiones, para maximizar el ingreso nacional mediante una reasignación de recursos hacia aquellas actividades que sí tienen competitividad auténtica. El proceso de ajuste de las empresas en ese nuevo entorno económico que promueve la eficiencia y la competitividad de los sectores productivos, ha sido denominado 'reconversión industrial'⁴.

Si ya de por sí es difícil dilucidar qué significa "ser competitivos", ya que existen múltiples agentes cuya competitividad hay que determinar y coordinar —la empresa, el trabajador, el Estado, la nación y la competitividad de cada uno de ellos está vinculada a la de los demás por efectos externos y efectos de entrenamiento⁵—, es aún más difícil distinguir lo verdadero de lo falso, que en economía, como en toda filosofía social, depende de la perspectiva de quien evalúa.

En todo caso, como se desprende de todas estas definiciones, no hay un contenido específico



de lo que sea la reconversión industrial, y la concepción dominante entre los empresarios y sus asesores es la que identifica "reconversión" con un proceso defensivo de adaptación a un contexto macroeconómico cambiante, y a una modificación en el grado de protección aduanera.

Algunos actores del país, especialmente los académicos y algunos institutos políticos, son más conscientes de las limitaciones estructurales (históricas) y coyunturales (políticas) para poder implementar un verdadero proceso de reconversión industrial: el CUIIC de la Universidad de El Salvador nos recuerda que "la reconversión industrial sería prematura en El Salvador⁶. Tenemos que comenzar por concertar y elaborar con nuestros vecinos esa nueva concepción de la integración económica regional y subregional, en la cual estaría necesariamente sustentada la estrategia conjunta⁷". En efecto, no tiene sentido plantear ahora la apertura de un proceso de reconversión industrial, sin que antes se hayan definido los criterios de la integración regional, a partir de la cual se plan-

tearía la complementariedad de la inversión en capacidad industrial en los diferentes países del área, pues se parte del reconocimiento de que su ubicación espacial, por las implicaciones políticas y económicas de ésta, hace que la dimensión de cada uno de los países centroamericanos sea un obstáculo definitivo a la modificación del patrón de inserción en la división internacional del trabajo de uno solo de estos países: la coordinación de las políticas es imprescindible, si se pretende que éstas tengan efectos controlados de modificación estructural social y económica.

El CINAS, por su parte, insiste en la tan necesaria como olvidada integración social⁸, que no aparece en los discursos de los responsables gubernamentales y empresariales del proyecto de reconversión industrial oficial. Sin la participación de los trabajadores, tanto en el mercado, en cuanto consumidores, como en las políticas, en cuanto agentes de la concertación, la eficiencia social de las políticas se ve seriamente comprometida, y a largo plazo, también la eficiencia económica. Pero

con la mayoría de la población excluida del mercado por carecer de renta suficiente, y con unos salarios reales que han estado sufriendo un proceso de degradación sostenido durante los últimos trece años, de modo que los salarios de 1991 representan apenas la tercera parte de la capacidad adquisitiva de 1978, el mercado interno no puede ser el referente dinámico interno que requiere el sector industrial, excepto con un cambio radical en la tendencia de la distribución de la riqueza y del valor real de los salarios.

2. El país del cual hablamos

Los datos señalados nos están indicando que el sector industrial salvadoreño carece del dinamismo propio de un proceso de acumulación intensivo. El modelo de acumulación salvadoreño ha estado basado siempre en la transformación de una parte minoritaria de las divisas obtenidas por exportación de productos agrícolas en capital productivo, y la mayoría en capital dinerario destinado al consumo suntuario de los capitalistas o a actividades rentistas (evasión de divisas). La única transformación significativa de los últimos años es la aparición de las remesas de los emigrantes, que se transforman casi en su totalidad en bienes de consumo de los trabajadores, facilitando así el deterioro de los salarios reales sin excesiva contestación social. En definitiva, un patrón de acumulación externo, no autosostenido, propio de una economía no dinámica, un modelo rentista de acumulación.

El sector industrial, que es el eje de una acumulación intensiva, basado en las ganancias de productividad, se apoya a su vez en dos ejes: en la transformación tecnológica acelerada y en el crecimiento y la diversificación del consumo de los trabajadores —es decir, en la modificación permanente del patrón de producción y consumo, en interrelación dinámica. Ninguna de las características se da en la economía de nuestro país: en El Salvador lo que se produce no se consume y lo que se consume no se produce⁹.

Consecuencia de esta realidad, es el raquitismo que afecta al sector industrial, el cual da empleo a unas 88,000 personas (de las cuales solo 51,000 se encuentran dadas de alta en el Seguro Social), es

decir, menos del 2 por ciento de la población en edad legal para trabajar lo hace en actividades de crecimiento potencial rápido de la productividad. Las industrias de bienes de transformación (intermedias y de capital) apenas alcanzan el 5 por ciento del PIB, con lo cual tampoco se dispone de la experiencia industrial suficiente para afrontar un proceso de cambio acelerado, ni para responder a modificaciones en las estructuras y normas productivas o de distribución.

La casi única ocasión en que la industria presentó un polo dinámico de acumulación del capital en El Salvador fue durante los años del proceso de integración del mercado común centroamericano. Su crisis fue la de la propia industria doméstica. Desde entonces, el retroceso del sector industrial se puede observar en todos los ámbitos, en especial en la estructura del capital fijo: maquinaria con un elevado grado de obsolescencia tecnológica (en 1985, se calculaba que el 40 por ciento de la maquinaria tenía más de diez años¹⁰); como en los últimos cinco años la inversión privada en el sector industrial ha sido inferior a la depreciación estándar del capital, en un período de rápido cambio técnico a nivel mundial, en estos momentos, el parque industrial salvadoreño se encuentra totalmente incapacitado, salvo excepciones muy puntuales, para enfrentar la competencia externa, mucho más para competir en el exterior). La escasa utilización del capital impide incluso un aumento en la velocidad de su rotación, al prolongarse en el tiempo la amortización: más del 75 por ciento de las industrias apenas trabajan un turno diario, y solamente el 10 por ciento alcanza a cubrir los tres turnos; en las industrias de producción de medios de producción, de tan escasa presencia en el país, la capacidad ociosa sobrepasa el 50 por ciento¹¹.

Incluso en la época del mercado común centroamericano, la manufactura y su desarrollo se encontraban limitados por la hegemonía de los intereses agroexportadores sobre el aparato de Estado —aunque no necesariamente en el gobierno: si el régimen podía ser modernizante, el sistema no lo fue nunca. En consecuencia, estos intereses eran los que definían —y vuelven a definir con el actual gobierno— el patrón de acumulación, y por

tanto, el "modelo" bajo el que se ha tenido que mover la industria desde siempre.

Las características esenciales a este modelo de acumulación, especialmente relevantes para la evaluación de la historia y el porvenir de la industria, son las siguientes.

(a) *La consideración de la fuerza de trabajo exclusivamente en términos de coste y no de demanda.* El marcado autoritarismo de las relaciones laborales en El Salvador se refleja en la desconsideración política de la fuerza de trabajo como otra cosa que no sea un *input* del proceso productivo, tan pasivo en el marco del proceso productivo como pueda serlo la energía que suministra la corriente eléctrica. La falta de participación de los trabajadores en las decisiones de las empresas coincide con su escasa participación en la toma de decisiones públicas. Esta situación dificulta el desarrollo de una política económica que considere la eficiencia del capital desde el punto de vista de su capacidad para elevar el nivel de la cualificación, la mejora salarial y el volumen de empleo total. Por esta razón, el gobierno se apoya exclusivamente en un criterio de eficiencia que se asimila al de la rentabilidad financiera a corto plazo. Las medidas económicas implementadas, basadas en la desregulación y el fomento de la rentabilidad de la producción orientada a la exportación, al desalentar la producción para el mercado interno, limitan el desarrollo del mercado nacional, al no incorporar progresivamente a éste a las mayorías pobres, en un proceso de asalarización creciente, y al no facilitar la transición hacia un patrón de acumulación, basado en el desarrollo endógeno de nuevas capacidades de absorción tecnológica. De cara a la competencia en los mercados internacionales, la industria salvadoreña está mal colocada, sobre todo porque el Estado salvadoreño implementa una política que sólo se apoya en la ventaja del coste de la mano de obra y en la producción tradicional de exportación.

De nuevo, el excesivo peso de los intereses agroexportadores y rentistas en el partido del gobierno, impide que el Estado tenga la perspectiva modernizadora y transformadora que se requiere para enfrentar la actual fase de cambios en las

economías capitalistas. "Mercado" es un concepto manejado hasta el exceso por los actuales dirigentes del Estado, pero "nación" no forma parte de su vocabulario económico. Así, a sus ojos, el salario es solamente un coste, y no la base del desarrollo.

Hay una relación que vincula bajos salarios con bajo desarrollo, pocos salarios con poco mercado y malos salarios con mal desarrollo. La política de bajos salarios o salarios de subsistencia, de pocos salarios expresado en un bajo índice de asalarización de la fuerza de trabajo y de malos salarios, en el sentido de que gran parte del fondo salarial está sumergido, vale decir, no forma parte de las estadísticas oficiales, ni de la política fiscal, son características de la relación salarial de El Salvador. No es casualidad que el tipo de desarrollo del país se caracterice por su escaso dinamismo estructural, una escasa influencia del mercado interno en las decisiones fundamentales de asignación de recursos y una grave polarización productiva y social.

b) *La especialización en producciones de escaso valor añadido y poco dinamismo inter-industrial* —escasas vinculaciones hacia atrás y hacia adelante en el proceso de transformación de las mercancías, salvo en algunas fases muy puntuales de la transformación de algunos productos agrarios. Tres ramas absorben el 81.2 por ciento del empleo y el 66.8 por ciento de los establecimientos industriales del país: la industria de los alimentos, textiles y del calzado y la industria química¹². La industria salvadoreña carece de vocación exportadora: el 77.5 por ciento de los establecimientos considera exclusivamente el mercado nacional en su estrategia, y tan solo el 11.2 por ciento está orientado predominantemente a la exportación.

Las empresas industriales están pasando por un período de caída de su tasa de ganancias, pues solamente la quinta parte de las empresas registran un incremento en las utilidades, frente a un 47 por ciento que registra disminución en las ganancias. Esta coyuntura se refleja en los indicadores macroeconómicos, que en los dos años de implementación del programa neoliberal muestran un deterioro relativo de la posición del sector

Destino de la producción de la empresas salvadoreñas
(En porcentajes)

% de la producción	mercado local	mercado regional	mercado internacional
0	4.3	77.5	82.9
01 - 24	3.9	14.6	6.7
25 - 49	3.0	6.0	2.6
50 - 74	6.8	1.5	0.0
75 - 100	82.0	0.4	7.8

Fuente: R. Buitelaar, *op. cit.* en la nota 12.

industrial en la generación de riqueza y un deterioro absoluto de los índices de crecimiento y desarrollo de la manufactura.

c) *Extrema polarización de la distribución del ingreso y de la propiedad.* Por ser bastante conocidos los datos que avalan esta afirmación, no vamos a detenernos en ellos. Tan sólo señalaremos que aunque los propietarios del capital agroexportador participen también en las actividades de transformación, esto no es ningún indicador de que se esté modificando el tipo de cultura productiva dominante en el país. El hecho de que la agroexportación siga siendo la principal fuente de enriquecimiento de estos capitalistas, sitúa en el modelo de acumulación tradicional su perspectiva del correcto funcionamiento del sistema socioeconómico. La especialización comercial de la mayor parte del capital no destinado a la agricultura de exportación es un buen indicador del carácter "comprador" de la burguesía de este país.

Las consecuencias de las características del patrón de acumulación dominante hasta hoy son muy diversas, pero desde la perspectiva de este trabajo, que es la determinar las perspectivas del sector industrial, las podemos sintetizar en los siguientes puntos.

a) *Escasos incentivos para la transformación tecnológica del proceso de producción.* El 92 por ciento de la tecnología de producción industrial es

de origen extranjero, pero tan sólo el 16 por ciento se considera alta tecnología. Menos del 5 por ciento de las empresas recibe actualmente capacitación en el uso de nuevas tecnologías, y las pocas que la reciben se concentran en tres ramas: química, alimentación y metalmecánica¹³. Más de las dos terceras partes de las empresas carecen de políticas orientadas a la adquisición de nueva maquinaria y equipo, a la capacitación de la fuerza de trabajo y a la modernización tecnológica, a la diversificación de la producción y a la búsqueda de nuevos mercados. La ausencia de incentivos para el desarrollo industrial es una de las características definitorias de la política que se está implementando en el actual período, como lo demuestra la pasividad de la inmensa mayor parte de las empresas, que carecen de estrategias de transformación en todos los campos del proceso productivo.

b) *Oligopolización de los mercados.* Si la estructura de la propiedad del capital es fuertemente oligopólica, también lo es la estructura de los mercados. En este caso, los precios que funcionan como señales para la asignación de recursos no son precios que indiquen la asignación óptima de los mismos. El mercado no funciona como asignador eficiente de los recursos, porque el poder económico de unos pocos vuelve imposible toda búsqueda de la eficiencia por la vía de la desregulación, de la liberalización de los precios. Pero

En El Salvador lo que se produce no se consume y lo que se consume no se produce.

como esto es, precisamente, lo que se persigue en la actual política, el resultado será un reforzamiento del poder controlador sobre los mercados oligopolizados —salvo que se introduzcan elementos correctores, a partir de la acción del Estado en la regulación de precios y en su función redistributiva, que obedece no a criterios de justicia social, sino de eficacia en la asignación de los recursos.

c) *Concepción patrimonialista del Estado y paternalista de la política social, desconectada de la política económica.* Así como el campesino desconfía de la ciudad, de sus semáforos y del tráfico de las calles, el terrateniente desconfía de que el Estado quiera hacerle pagar a él esos semáforos y el asfaltado de las calles. Ambos aborrecen el Estado: aquéllos por su carácter abstracto, tan lejano de su apego a la tierra y su individualidad, éstos por su apego a la propiedad de sus tierras, tan ajeno al carácter socializante inherente a la institución estatal. El gobierno actual, en el cual tienen un gran peso los intereses agrarios de los grandes propietarios, ejerce una función vampirizadora sobre el escaso Estado disponible en El Salvador. La justicia de la política

social se sustituye por la caridad del donativo nacional e internacional. La planificación económica se sustituye por la ideología económica neoliberal, con unas propuestas extremistas, cuyos únicos beneficiarios son los ganadores del actual modelo retardatario y agrarizante.

En este contexto, la ausencia de política industrial, y su sustitución parcial por la venta de los activos y funciones del Estado susceptibles de representar una ganancia empresarial, forma parte no de las carencias de este gobierno, sino de su sabiduría: para los intereses terratenientes, la única función con sentido económico del Estado es la de la defensa del orden público. Para los intereses rentistas, la única función estatal con sentido social es el cumplimiento de los horarios de los aeropuertos.

3. El diagnóstico oficial

Cuando FUSADES señala que el modelo que se ha agotado para la industria salvadoreña es el de la “sustitución de importaciones”, hacia un mercado pequeño y altamente protegido¹⁴, está confundiendo la política arancelaria del gobierno



demócrata cristiano con los patrones de acumulación de capital, que es algo muy distinto, y lo que verdaderamente define la esencia de un modelo económico —si es que esta idea de “modelo” tiene al fin algún sentido.

La mística equilibrista, que considera una distorsión todos los precios que respondan a parámetros nacionales, pues sólo los “precios internacionales” dan las señales adecuadas de los precios para las decisiones de producción y gasto, oculta un disparate teórico y una manifestación del carácter clasista de la estrategia llamada de “crecer hacia afuera”. En primer lugar, no existen precios internacionales, y mucho menos de equilibrio. Los precios internacionales están fijados, en gran medida, por las empresas oligopolísticas multinacionales que controlan la producción y, o distribución de muchos bienes y ramas completas; o son precios *dumping* que incorporan la reducción de los costes que representan las subvenciones de los países ricos, sobre todo en el caso de ciertos productos agrícolas; o en el caso de los precios financieros (tasas de interés, precio de las divisas), incorporan el componente especulativo que domina hoy día las relaciones económicas internacionales. La eficiencia no es sinónimo de precio internacional. Guiar las decisiones económicas en función exclusivamente de las señales de los precios que vienen de afuera, tan solo contribuye a reforzar la actual división internacional del trabajo, a la cual responden esos precios. La estructura de precios internacionales refleja las relaciones de dominación, de intercambio desigual y de desequilibrio de poderes que rigen al sistema mundial contemporáneo.

Y en segundo lugar, postular la internacionalización de todos los precios menos el del salario refleja el concepto clasista subyacente a esta visión neoliberal de la economía. Precisamente, el único precio que entra en la composición de los precios de todas las demás mercancías, el precio de la fuerza de trabajo, es excluido de la propuesta de internacionalización, allí donde los salarios domésticos son inferiores a los de los países con los cuales se comercia. No así cuando son más elevados —pero, entonces, no se habla de internacionalización del precio de la fuerza de trabajo, sino

de reducir su crecimiento al crecimiento de una “productividad” que tampoco se sabe muy bien cómo se mide ni qué expresa exactamente.

5. La política oficial

En marzo de 1991, el Ministerio de Economía presentó las líneas generales de su política industrial¹⁵. Toda la propuesta gira en torno a la adaptación de la estructura económica a un contexto internacional (precios y mercado), que se suponen dados y eficientes. Abrir la economía, desregular los mercados y privatizar los activos del Estado son las “bases de la política de desarrollo”. Cuando la economía salvadoreña es ya una de las más abiertas del continente, cuando los activos en manos del Estado son proporcionalmente de los más reducidos del continente y cuando los mercados, regulados o sin regular, son de los más ineficientes del continente, parece evidente que el gobierno se marca unos límites especialmente estrechos para el desenvolvimiento de su política.

Nada garantiza que el resultado no sea una desarticulación mayor de la estructura productiva (entre un sector moderno orientado al exterior y posiblemente con fuerte control del capital foráneo y un sector económico nacional de subsistencia), una reducción mayor del mercado interno (resultado de la desregulación y de la consecuente polarización entre unos escasos agentes demandantes con renta suficiente y una oferta especialmente dirigida a éstos), y un saqueo del Estado (la privatización de los activos públicos), que elimine el ya escaso margen de maniobra de intervención colectiva en la economía.

Por supuesto, los objetivos perseguidos no se formulan en términos de este resultado probable: eficacia, eficiencia, competitividad internacional, ampliación de mercados... es la oferta de palabras que se maneja con la misma profusión con que se rechaza responder ante la demanda de resultados palpables. En los últimos dos años, el deterioro del sector manufacturero y de la construcción sólo se ha podido ocultar gracias a la buena cosecha de 1990, que contuvo el crecimiento de los precios de la canasta básica, y permitió un crecimiento de los ingresos por exportaciones tradicionales y el incremento de las remesas que mantuvo el consu-

mo. Cuando el resultado del programa depende en tan alto grado de las condiciones climáticas; cuando la fuerza de trabajo resulta ser la mercancía no tradicional de exportación sobre la que descansa el cambio de la estructura de las exportaciones; o cuando la privatización de las consultas médicas de especialistas representa un coste para el Seguro Social de 40 colones por paciente, que con un tiempo medio por consulta de unos cinco minutos, significa 480 colones por hora, el contenido real de la eficiencia (social) y de la competitividad (de precios) de la iniciativa privada en los servicios y de la política macroeconómica implementada, son altamente cuestionables.

En lo que atañe a la problemática industrial, el gobierno reconoce que la apertura comercial y los precios correctos no son los ejes de una política sectorial para la manufactura. Así aparecen como objetivos del denominado "Programa de reconversión industrial" el aprendizaje tecnológico, minimizar el costo del ajuste de los precios relativos, la formación de la mano de obra, y la integración regional.

Sin embargo, las medidas concretas que se proponen carecen de la coherencia y claridad necesarias. Al Estado se le asigna como tareas lograr la estabilidad de las variables macroeconómicas, en especial los precios, contribuir a la negociación comercial multilateral, desarrollar la infraestructura económica (comunicaciones, energía) y social (educación salud y vivienda), crear un entorno favorable a la difusión y aprendizaje tecnológico, mejorar los mecanismos de información sobre oportunidades de mercado e inversión, apoyar las necesidades financieras del desarrollo industrial y la capacitación de la mano de obra. Sin entrar en la discusión de la propuesta, es evidente que choca frontalmente con la política del gobierno, reiteradamente reflejada en documentos oficiales y en prácticas gubernamentales, de reducir a la mínima expresión la participación del Estado en la economía: cierre del Instituto de Vivienda Urbana, prohibición legal de participación del Estado en la intermediación financiera, transferencia consumada o en proyecto de institutos de investigación al capital privado (ISIC, CENTA).

En materia arancelaria, que es una de las prioridades de este gobierno, la política de uniformidad arancelaria va en contra de la selectividad necesaria en el tratamiento arancelario de las ramas industriales. La política arancelaria más eficiente no se puede definir en términos absolutos, sino que depende de las características del sector o rama al cual va referida¹⁶. El grado de maduración de un sector o rama particular es un indicador esencial a tener en cuenta, pero no aparece en la política económica en práctica. En la misma línea, pero en sentido contrario, el mantenimiento de una desgravación a la exportación uniforme del 8 por ciento (que significa en realidad un *dumping* del 8 por ciento en el precio de competencia en los mercados externos de los productos salvadoreños) trata de forma similar realidades de empresas o sectores exportadores para los cuales dicha desgravación o bien es una ganancia extraordinaria, o es insuficiente para hacer competitivo el precio de exportación.

Más allá de la mejora en los sistemas de crédito a la exportación que, en cualquier caso no son específicas para el sector manufacturero, no hay medidas concretas que puedan identificar una voluntad real por parte del gobierno para implementar una política sectorial hacia la industria manufacturera. Por ejemplo, las escasas referencias al desarrollo tecnológico que aparecen en el documento citado del Ministerio de Economía, reflejan cómo la política, en esta materia, está subordinada a las prioridades que deciden los organismos internacionales o norteamericanos que están financiando el presupuesto nacional (AID, Banco Mundial, BID, PNUD...).

La escasa prioridad que en la política económica gubernamental se otorga al sector industrial se completa con la creación de una supercomisión denominada "Comisión consultiva de política industrial". Lo de "super" obedece, no a que vaya a tener una gran capacidad de actuación, sino a que incluye a tantos componentes, y excluye a otros tantos, que resulta dudosa su viabilidad y eficiencia: aparecen dos ministerios, dos banqueros, tres representantes de FUSADES, tres de instituciones patronales, el director de una supuesta

Sin embargo, las medidas concretas que se proponen carecen de la coherencia y claridad necesarias.

organización no gubernamental (FEPADE) incluida en el sector privado, un representante universitario —que no de la universidad— y el director del Centro Nacional de Productividad; no se incluyen representantes de la pequeña y mediana empresa ni de los sindicatos. Las funciones de diseño de la política se le asignan a un comité técnico de la dicha comisión, compuesto por la Asociación Salvadoreña de Industriales (que, además, asume las funciones ejecutivas del programa de reconversión industrial), FUSADES, la Cámara de Comercio e Industria y el Ministerio de Economía: la dejación de responsabilidades del gobierno en materia de política industrial no podría ser más evidente, lo mismo que la marginación de los representantes de los trabajadores del diseño de una política pública que se deja en las manos privadas de los representantes de los capitalistas.

Así no resulta extraño que no sea el gobierno, sino FUSADES la que elabora las medidas a implementar en el sector industrial. A su juicio han quedado ahora la eliminación del salario mínimo, el despido libre, la limitación del derecho de huelga, la privatización de todo lo privatizable, la liberalización de todos los precios —menos el salario, que se debe controlar cuando sube, y facilitar cuando baja. En definitiva, un programa extremista de difícil implementación, pero que nos sitúa en las verdaderas dimensiones de la política industrial del país: entre el vacío político del gobierno antiestatalista y el ruido ideológico de los neoliberales de entre quince y veinte salarios mínimos mensuales.

Los únicos que se quejan son los pequeños y medianos empresarios: “la pequeña industria, debemos señalarlo claramente, no ha podido contar con un apoyo decidido de parte del gobierno ni en lo que se refiere a asistencia técnica, ni asistencia crediticia (...) gran parte del programa económico del actual gobierno, centra su atención sobre la promoción de exportaciones, lo cual nos hace pensar sobre la viabilidad del modelo, por cuanto nuestro sector, que es el mayoritario dentro de la economía, no está preparado para competir en los

mercados internacionales (...) la pequeña industria en nuestro país [en realidad, el sector industrial en general -JAP] está lista para poder competir en el mercado centroamericano y hacia allí es donde debe dirigirse gran parte de la estrategia de apertura de nuevos mercados”¹⁷.

La falta de propuestas alternativas teóricas, políticas y técnicas que integren esta visión de la mayoría de los industriales del país, es la principal limitante para la elaboración de una verdadera política industrial.

6. Los criterios para una política de reconversión industrial

Tal como se indica en otros trabajos¹⁸ y se desprende de las citas primeras, para unos, la reconversión industrial coincide con el proceso de renovación permanente de las empresas, poniendo un énfasis especial en la adaptación, en un contexto cambiante, en lo que a política arancelaria y política industrial se refiere: en particular, en un contexto de desregulación acelerada, con reducción general de tarifas a la importación, reducción de precios subsidiados a la industria y de exenciones fiscales o ventajitas financieras.

En esta definición, que coincide con la idea de la reconversión que manejan los sectores neoliberales del país (FUSADES, Ministerio de Economía...) no se acierta a dotar de contenido específico al concepto de reconversión, que se confunde con modernización industrial, o con adaptación defensiva ante las modificaciones de los precios relativos y de la estructura de especialización.

Por el contrario, una definición activa de la reconversión industrial, basada en las experiencias de reconversión de los países de la Comunidad Económica Europea, insiste, por el contrario, en las medidas de cambio estructural, a través de las distintas modalidades de intervención social en la economía: planificación macroeconómica, concertación, control público de sectores productivos. La reconversión es un mecanismo sofisticado de

intervención en la economía, que trata de combinar las medidas de adaptación a nivel empresarial o microeconómico, y a nivel sectorial o mesoeconómico, con un cuadro macroeconómico orientado por los objetivos cuantitativos que se marca la reconversión.

En esta segunda perspectiva, diríamos que la reconversión industrial es una propuesta de intervención en la estructura económica, que resulta de un determinado diagnóstico de los problemas de una economía: cuando se considera que los males de la economía se derivan de la *crisis de la estructura productiva* y, por lo tanto, las políticas a aplicar no pueden ser solamente macroeconómicas y de corto plazo, sino que deben incidir en la transformación de la estructura económica. En este sentido, la reconversión industrial no puede ser complementaria de otras medidas, sino que implica una intervención más profunda que la simple reforma del sector público, la disciplina financiera o los acuerdos sociales en materia de distribución.

Por otro lado, la reconversión no se da al margen de un contexto social e histórico concreto. En la región centroamericana, en la era de la tercera revolución industrial, caracterizada por la aplicación productiva de la economía del tiempo cero y la mundialización de los procesos productivos, cuando la información (su generación, distribución y asimilación) se vuelve cada vez un factor más importante de los procesos de producción y, por tanto, de la competencia capitalista, la reconversión industrial debe adoptar perfiles propios, cuyo diseño está todavía muy lejos de haberse completado.

En el caso de El Salvador, la reconversión no puede limitarse a intervenir sobre la capacidad instalada; por el contrario, debe incluir necesariamente un conjunto de propuestas viables para ampliar la base productiva del país, diversificar la actividad manufacturera y relanzar la producción



del sector.

En esta línea, tratar las "estrategias" de sustitución de las importaciones y de promoción de las exportaciones como mutuamente excluyentes es un error teórico e histórico: dependiendo del grado de desarrollo social y de la fase de evolución de una determinada rama productiva. En un determinado momento y en algunos casos deberá seguirse una política proteccionista, y en otros, una de apertura a la competencia externa. Esa es la experiencia de la industrialización del siglo XIX y de principios del XX en el norte, y también la de los nuevos países industrializados desde la década de los sesenta. Por tanto, la combinación de políticas selectivas y orientadas en función de las exigencias del desarrollo social y de las ramas

productivas, es imprescindible si verdaderamente se quiere modificar el tipo de inserción de la economía salvadoreña en la división internacional del trabajo, y desarrollar aceleradamente las fuerzas productivas. La elección de políticas comerciales se debe realizar en función de los objetivos de industrialización del país, y no al contrario. Subordinar la política industrializadora a la política arancelaria, tal como lo proponen el gobierno y sus asesores, es subordinar la transformación estructural en función de las decisiones de los agentes nacionales a las decisiones de los agentes internacionales, que fijan los precios internacionales: las multinacionales, los gobiernos de los países desarrollados y los especuladores financieros.

Si algo se ha aprendido de las políticas intervencionistas del pasado es que la selección del conjunto adecuado de políticas de desarrollo es un proceso mucho más complejo de lo que lo consideraban quienes tuvieron la responsabilidad de diseñar y aplicar dichas políticas en las décadas pasadas. La respuesta neoliberal ante este reto consiste en renunciar a llevar a cabo una política activa, en la creencia de que el mercado puede ser un buen sustituto de la intervención gubernamental. El problema aparece en países como el nuestro, en el cual el mercado es tan limitado y subdesarrollado como pueda serlo el Estado: la incapacidad del mercado nacional para dotarse de las señales de precios eficientes, hace que éstos se sustituyan por las señales de los precios internacionales, que como venimos argumentando, responden a la eficiencia de otros, no precisamente a la de los países subdesarrollados. Así, la estrategia neoliberal, en países como el nuestro, equivale a la renuncia de la soberanía económica, al obligar a las estructuras económicas y sociales a desenvolverse en un medio internacional en el cual todos los demás tienen más poder que nosotros. En consecuencia, es una renuncia al desarrollo y al cambio concertado.

La alternativa está en una nueva forma de regulación estatal, que asuma el reto de plantear una política más eficiente desde la transformación del Estado, de sus funciones y de su lógica de funcionamiento, subordinada históricamente a in-

tereses particulares —en general, de los grupos más poderosos e influyentes de cada país.

La alternativa requiere convertir al Estado en un espacio en el cual se puedan expresar todos los agentes, sectoriales y particulares. Es el problema de la *democratización de las instancias del poder*. Y también se requiere una mayor cualificación de los responsables de la toma de decisiones del Estado. Es el problema de *las técnicas de gestión* del aparato estatal.

Dentro de esta democratización y recualificación de las instituciones estatales, la política industrial, como política activa de desarrollo, es un elemento imprescindible del nuevo comportamiento del Estado. La política industrial debería contemplar el nivel sectorial, el de cada industria y mercado y el nivel de la empresa individual, con una mejor comprensión de los mecanismos de articulación de todos estos niveles de la actividad económica. Aunque algunas características han sido ya convenientemente estudiadas (por ejemplo los patrones de transformación en las estructuras industriales en diferentes etapas de desarrollo, o el comportamiento y la lógica de las multinacionales) aun hay múltiples aspectos de la realidad industrial insuficientemente conocidos: la influencia de las estructuras de mercado y de todos los niveles de concentración industrial en el comportamiento del mercado, la eficiencia de los grandes grupos industriales locales y de las empresas domésticas de escala reducida, o la eficiencia de las empresas públicas industriales, más allá de los planteamientos fuertemente ideologizados de los analistas neoliberales. Esto temas no han recibido un tratamiento científico suficientemente convincente en sus conclusiones¹⁹. Por aquí debería apuntar un programa de investigación en la materia con clara proyección social.

Notas

1. "La pequeña empresa y la reconversión industrial", ponencia de AMPES, presentada por Jorge Arriaza M. en el VII Congreso de COLPROCE.
2. "Proceso de reconversión industrial en El Salvador", ponencia de la ASI en el VII Congreso de COLPROCE.
3. "Reflexiones sobre la reconversión industrial para

- Centroamérica", ponencia presentada por Oscar Gil Girón, del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) en el VII Congreso de COLPROCE.
4. FUSADES: "La industria manufacturera en El Salvador", en *Boletín económico y social*, abril de 1991: 65.
 5. François Perroux: "Qu'est-ce qu' être compétitif?" en J. L. Reiffers (ed.): *Economie et finance internationales*. París: Donod, 1982.
 6. Nosotros diríamos que la política de reconversión industrial es imposible, no prematura, en este momento.
 7. Luis Argueta Antillón, "Algunos aspectos teóricos y prácticos de la reconversión industrial en El Salvador", ponencia presentada al VII Congreso del COLPROCE.
 8. CINAS, "La necesidad de una integración social para la reconversión", ponencia presentada por José Francisco Lazo M. en el VII Congreso del COLPROCE.
 9. Esta afirmación se refiere al valor de lo producido y consumido. Es evidente que la mayor parte del escaso consumo de las mayorías populares (trabajadores y pobres) proviene del trabajo de los propios salvadoreños —pero incluso entre estos estratos mayoritarios, es mayor el valor de las mercancías provinientes del exterior, financiadas con la ayuda internacional y las remesas familiares.
 10. CINAS, *op. cit.*
 11. CINAS, *op. cit.*, y FUSADES, *op. cit.*
 12. Rudolf M. Buitelaar, "Ajuste estructural y reconversión industrial en El Salvador: resultados de una encuesta y bases para la acción subsectorial". Cepal/Onudi, Santiago de Chile.
 13. Asociación Salvadoreña de Industriales, "Diagnóstico sectorial de la industria manufacturera", julio de 1991.
 14. FUSADES, *op. cit.*
 15. Ministerio de Economía, "Bases para la formulación de la política industrial y programa de reconversión industrial en El Salvador", versión preliminar, marzo de 1991.
 16. Lisandro Abrego, "Reforma comercial y reconversión industrial", ponencia presentada en el VII Congreso de Economía del COLPROCE.
 17. AMPES, *op. cit.*
 18. Joaquín Arriola, "Sobre la reconversión industrial" en *Realidad Económico Social*, 1991, 19-20; y "Aspectos tecnológicos de la reconversión industrial", en *ibid.*, 1991, 22.
 19. C. H. Kirkpatrick, N. Lee y F. I. Nixon, *Industrial structure and policy in less developed countries*. Londres: George Allen & Unwin, 1984.