

Lineamientos generales para una nueva estrategia de industrialización

Roberto Rubio

En este artículo se ofrecen algunos lineamientos generales que puedan servir a la elaboración de una estrategia de industrialización sobre nuevas bases. Se busca con ello proporcionar un conjunto de ideas en torno al tipo de industrialización que debería impulsarse en nuestro país. Esperamos contribuir a perfilar un horizonte, un marco de referencia desde el cual distintos agentes de la sociedad salvadoreña puedan buscar consensos posibles y necesarios en torno a la problemática de la industrialización.

Podemos comenzar preguntándonos ¿es necesaria una nueva estrategia de industrialización? El fracaso y/o limitaciones de las estrategias de industrialización predominantes en los países mal-desarrollados (de sustitución de importaciones o de promoción de exportaciones, entre las más relevantes), plantea la conveniencia de elaborar una estrategia de desarrollo industrial sobre bases distintas.

Más aún, podemos inclusive hablar de cierto fracaso, o al menos de graves deformaciones, de las estrategias de industrialización vigentes en los llamados países del Norte. Y aunque este fracaso/deformación a escala nacional no sea tan evidente para muchos y constituya importante objeto de debate (a pesar de todos los males que la modernidad ha ido creando: secuelas de desempleo, cinturones de pobreza, deterioro de la calidad de vida, delincuencia, etc), lo que sí aparece con mayor claridad es su fracaso a escala planetaria. Baste traer a cuenta dos grandes fenómenos terrícolas de la era actual, que cuestionan profundamente la viabilidad histórica del imperante modelo anglo-sajón de industrialización:

el grave deterioro planetario del medio ambiente y la alarmante separación Norte-Sur. Alejados momentáneamente los peligros de la bomba nuclear, la modernidad actual, y los patrones de industrialización que la acompañan, ha ido construyendo dos bombas con parecido poder destructivo: la "bomba ecológica" que amenaza hacer estallar el habitat humano y la "bomba social" que está haciendo lo mismo con la convivencia humana dentro y entre las naciones.

Los requerimientos de nuevos estilos de industrialización se hacen más patentes frente a la carencia de alternativas viables y diferentes de las que surgen del omnipresente modelo neo-liberal.

Frente a lo anterior, se hace imperativo mostrar que existen otras políticas de industrialización más allá del "ajuste estructural". Es preciso negar la supuesta universalidad de las estrategias de industrialización predominantes. Hay que ir al encuentro de nuevas estrategias de industrialización.

Ahora bien, todo ello exige nuevas respuestas a viejas interrogantes (y/o la formulación de nuevas preguntas): ¿Orientamos el aparato industrial hacia el mercado externo o al interno? ¿Qué tipo de técnicas y bienes deberá priorizar un proceso de industrialización? ¿La expansión industrial se hace en forma centralizada, por medio de polos de desarrollo, o de manera descentralizada? ¿Sobre qué sectores se apoya la industrialización y bajo qué modalidades lo hace? La respuesta a semejantes cuestiones contribuirá a perfilar nuestra estrategia de industrialización para El Salvador de la post-guerra.

1. La estrategia general de Industrialización. Principios normativos

A grandes rasgos, el perfil de nuestra estrategia de industrialización se plantearía en los siguientes términos.

1.1. La expansión industrial estará preferencialmente orientada hacia la dinámica interna (sin excluir la promoción de exportaciones), tenderá a fortalecer prioritariamente el sector agropecuario y el sector de servicios básicos, y priorizará todas aquellas actividades vinculadas a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías.

1.2. La expansión industrial se basará no sólo en la aplicación *adecuada* de técnicas modernas (sobre todo adecuada al mantenimiento de los equilibrios del ecosistema) sino también en la incorporación creativa y pertinente de técnicas "tradicionales", dentro de lo cual la "economía popular", la pequeña empresa y el artesanado rural y urbano deberán jugar un papel de primer orden. De la misma manera, nuestra estrategia

de industrialización contempla no sólo la producción de "bienes modernos" (más acordes a las exigencias e intereses del mercado internacional) sino que también trata de integrar la producción de "bienes no modernos" (más en sintonía con las necesidades, rasgos e intereses de la economía nacional).

Los dilemas de políticas en torno a las técnicas intensivas en capital o trabajo, o los que giran sobre la producción de bienes de capital, intermedios o de consumo, deben ser resueltos sobre la base de las realidades nacionales, regionales o locales concretas, o de la especificidad de las actividades productivas en cuestión. Por tanto no pueden haber políticas nacionales y uniformes al respecto.

1.3. La industrialización no debe poseer un carácter concentrado y exclusivamente urbano. La dinamización de la industria se realizará descentralizadamente y no será discriminatoria con el mundo rural. Todo ello en el marco de lo que podremos definir como un impulso al "micro-desarrollo", como complemento necesario a los grandes, y muchas veces costosos, inadecuados y megalómanos proyectos del "macro-desarrollo" (dentro de los que el Cerrón Grande es buen ejemplo).

1.4. El proceso de industrialización no debe basarse en el sometimiento del sector agrario. La producción de alimentos y materias primas, la oferta rural de fuerza de trabajo, los fondos de inversión o divisas provenientes del sector agropecuario no deben estar funcionalmente al servicio de la industrialización. El apoyo que busca la industrialización no es de sometimiento sino de cooperación con el sector agrario. Una cooperación que está en función de la agroindustrialización. En este sentido, y de manera semejante a lo que ocurrió con el proceso de industrialización de la China en la época maoista, es más la industria la que está al servicio de la agricultura que ésta al servicio de la primera.

2. Elementos de sustentación de la estrategia general de industrialización

He aquí más en detalle algunos de los principios y análisis que sustentan la estrategia general de industrialización recién esbozada.

Algunos principios/lineamientos que integran nuestra estrategia de industrialización podemos extraerlos por el "método de definiciones negativas". En efecto, exponiendo lo que no debe ser o contener una estrategia de industrialización podemos ir mostrando la idea diferente que tenemos de la misma.

2.1. Industrializarse no es sólo equivalente a expansión del sector industrial. Una "industrialización cerrada", sin ampliación/penetración de los dos sectores vitales de nuestra economía (agro y servicios), es una industrialización limitada. Industrializarse no es solamente producción de bienes industriales para la industria, o para el mercado externo, sino también producción de bienes que tienden a incrementar la capacidad de expansión, transformación y mejora de las actividades agropecuarias y los servicios básicos (salud, educación, vivienda, comunicaciones, infraestructura). En tal sentido, un proceso de industrialización prioritariamente volcado al mercado externo, una expansión industrial "de espaldas" a los vitales sectores agropecuario y de servicio básicos, más allá de las debilidades que en sí confronta (como lo veremos más adelante), es un proceso de industrialización limitado/deformado.

De tal forma que un proceso de industrialización es también equivalente a la agroindustrialización (en especial), al desarrollo del artesanado rural y urbano, a la potenciación o mejora cualitativa de la llamada economía informal, al crecimiento y mejora cualitativa en los equipamientos o servicios básicos, etc.

2.2. La industrialización no significa el crecimiento exclusivo de la industria moderna (y su correlato: la desaparición de la pequeña industria y artesanado "no moderno"). Un proceso de industrialización es compatible con la expansión de la pequeña industria y el artesanado urbano y rural.

En consecuencia, industrializarse no implica sólo la aplicación de las llamadas técnicas modernas. Es más, una "mala industrialización" puede ser producto de la implementación de las mismas. Es el caso de las técnicas modernas de construcción en serie que atentan contra el confort o el ecosistema (muchas de las urbanizaciones que proliferan en San Salvador hoy en día son buen ejemplo de ello), o de la utilización de maquinaria especializada en la producción de bienes textiles standar que afecta nocivamente la creatividad y salud de los obreros pertenecientes a la cadena.

Por tanto, un proceso de industrialización puede ser compatible/complementado con la aplicación de técnicas "atrasadas" o "tradicionales": producción artesanal de ladrillo/adobe/teja, potenciación y cualificación de una red de sastres y zapateros, por ejemplo.

Asimismo, si la industrialización no es sólo la aplicación de técnicas modernas, tampoco lo son sus resultados, es decir la producción de bienes modernos. En efecto, muchos de estos bienes son valorizados acorde a la demanda internacional y/o a los "patrones de consumo inter-

nacional" y no por las necesidades e intereses de las mayorías nacionales. Por tanto, también la producción/expansión de ciertos bienes modernos puede ser expresión de una "mala industrialización", como sucede dentro de la producción de azúcar refinada, producción de medicamentos químicos, producción de zapatos y textiles en serie. Así por ejemplo, el contenido y forma de los zapatos y muchas prendas de vestir modernas, están determinados por parámetros que corresponden a estilos de vida de países con altos niveles de consumo, donde la durabilidad del producto es un criterio de menor peso (pesan más otros criterios como la forma, la moda, el color, etc).

En base a lo anterior podemos afirmar que una "buena" industrialización es compatible con la producción de bienes industriales "no modernos" o tradicionales: producción de azúcar morena o no refinada (aparentemente menos cara y más saludable), producción de medicamentos por medios no químicos (en base a plantas medicinales por ejemplo), producción de zapatos y vestuario a la medida (con mayor durabilidad o adaptabilidad al medio).

Por último, valga señalar que normalmente las técnicas y bienes industriales modernos son portadores de altos coeficientes de importación. Mientras que los "bienes tradicionales/artesanales" suelen recurrir a una mayor utilización de los recursos locales. Por lo que un proceso de industrialización que amplíe, combine y aplique adecuadamente las técnicas y bienes "tradicionales" junto con las modernas (las que se adecuen al contexto nacional), tenderá a reducir los niveles de dependencia de las importaciones. Esto significa impulsar un proceso de industrialización con fuerza estabilizadora para los equilibrios macroeconómicos.

Como se notará, nuestra idea de industrialización amplía las interrogantes sobre el *tipo general de técnica y tipo general de bienes* a priorizar. No sólo se trata de decidir si son procesos de trabajo intensivos en capital o intensivos en trabajo, de si hay que privilegiar la producción de bienes de consumo, intermedios o de capital. Se trata de dar respuestas también en términos de la elección de patrones tecnológicos y calidad de los bienes industriales, es decir en términos de *tipos específicos de técnicas y bienes*.

Pero nuestra estrategia de industrialización tiende también a dar respuesta a los *tipos generales de técnicas y bienes* que deben priorizarse. A grosso modo podría afirmarse que, dadas las condiciones del país (abundancia de mano de obra sobre todo), deberá privilegiarse la utilización de técnicas intensivas en trabajo y la producción de bienes de consumo.

Sin embargo, se trata de un lineamiento que deberá matizarse y aplicarse discriminadamente. En efecto, en ciertos casos, en ciertas actividades (sobre todo en las empresas o ramas industriales más abiertas al exterior), convendrá el uso de técnicas intensivas en capital. Por otra parte, determinadas políticas o proyectos de desarrollo exigirán dar preferencia a la producción de bienes de capital ligeros (no siempre cuando se piensa en bienes de capital hay que asociarlo a grandes y complejas máquinas): equipamientos para pequeñas obras de irrigación, instrumentos manuales de trabajo, equipos de saneamiento o de salud, etc. Por ello afirmamos en la presentación de nuestra estrategia general que esta clase de interrogantes "clásicas" de la industrialización deberán ser respondidas de acuerdo a la diversidad espacial, geográfica, económica, etc. de nuestro país.

2.3. El proceso de industrialización no se reduce o no significa solamente la creación de grandes complejos industriales concentrados en el área urbana y/o capitalina. Ante las desventajas que presenta la ya alta concentración y centralización del parque industrial en San Salvador, y de las ventajas que contiene la descentralización industrial (en términos de mejoras en la articulación productiva, equilibrios regionales, aprovechamiento de recursos locales, etc.), la expansión industrial debe llegar a todo el territorio y debe entenderse no sólo en parámetros nacionales sino también regionales y locales.

Hay que abandonar la idea de la industrialización por medio de polos de desarrollo que posteriormente irradiarán sus efectos benéficos sobre sus alrededores. La descentralización no significa crear "islas" regionales (un par de polos industriales por departamento o unos cuantos por región). Los polos industriales no garantizan por sí mismo el desarrollo de su entorno. Al contrario, pueden llevar a la desarticulación o deterioro de la mediana/pequeña empresa y de las débiles redes del artesanado rural.

En tal contexto, industrialización significa también industrialización del medio rural. Industrializarse implica además desarrollar industrialmente el entorno regional y local. La descentralización industrial no sólo comprende la creación de complejos industriales o grandes/medianas empresas en el medio rural o en ciudades importantes, sino también la expansión de empresas regionales/zonales y el impulso de micro-empresas o micro-proyectos locales, gestados y administrados por las comunidades o fuerzas sociales locales/zonales. Se puede y deben crear pequeños o medianos esfuerzos de procesar industrial o artesanalmente la producción local/zonal, elaborar moderadas obras de ingeniería para la producción energética, diseñar pequeñas o medianas plantas de produc-

ción de abono orgánico o insumos en general, impulsar la constitución de talleres locales/zonales para la elaboración de equipo o instrumentos de trabajo ligeros, etc.

Bajo ese cuadro de la "industrialización simple", por ejemplo, la solución a la crisis energética del país no pasa sólo por los cánones del macro-desarrollo, con la creación de otra gran represa o la compra de grandes turbinas movidas por derivados del petróleo, sino que también se viabiliza por los circuitos del micro-desarrollo y de la economía popular, con la construcción de pequeñas obras hidroeléctricas, utilización de la bio-masa, etc.

Valga señalar que este tipo de industrialización, articulado adecuadamente con la industria nacional y/o moderna, es un proceso que contribuirá a la reducción de las importaciones y fomento de las exportaciones, al mantenimiento de los equilibrios del ecosistema, a la eficacia productiva, a la articulación inter e intra sectorial, al mejor aprovechamiento de los recursos nacionales y a la potenciación de la capacidad de gestión y organización de los sectores populares.

2.4. El proceso de industrialización no se sostiene o basa en el sometimiento del sector agropecuario. La industrialización no se apoya en la transferencia unilateral de excedentes del agro a la industria, como ha sido el comportamiento clásico. En nuestro país, la economía campesina productora de granos básicos ha sostenido las necesidades alimenticias-salariales del crecimiento industrial/urbano, los requerimientos industriales en divisas se han apoyado en la agroexportación, los abastecimientos de mano de obra se han nutrido de los desequilibrios surgidos del binomio latifundio-minifundio. El sesgo anti-agrícola que ha marcado el desarrollo industrial en nuestro país (reconocido por los mismos programas de estabilización y ajuste estructural, aunque valorado con otros criterios) ha sido causa importante del grave mal-desarrollo que históricamente ha presentado el sector agropecuario en El Salvador.

La política de promoción de exportaciones agrarias no tradicionales del presente gobierno, como nueva fuente de generación de divisas necesarias al proceso de industrialización, no logra salir del clásico esquema de impulsar el proceso de industrialización por medio del sometimiento del sector agropecuario (sin olvidarnos de las debilidades y limitaciones que conlleva en sí la estrategia de promoción de exportaciones agrarias no tradicionales). En consecuencia, una adecuada estrategia de industrialización no puede apoyarse en la transferencia unilateral de excedentes y recursos del sector agropecuario, no puede llevarse a cabo a costa del sacrificio del desarrollo rural (en un país donde las actividades agropecuarias son determinantes).

Ahora bien, si la industrialización no se apoya en las transferencias unilaterales del sector primario ¿puede y debe apoyarse sobre la dinámica interna del sector industrial? Si el sector agropecuario no es la fuente fundamental de las divisas que necesita la industrialización ¿puede convertirse la industria en dicha fuente, a través de una estrategia de promoción de exportaciones de bienes industriales?. Es decir, ¿podemos apostar por una estrategia de industrialización basada en la extroversión del aparato industrial?

Creemos que no. He aquí algunas de las razones de nuestra negativa: 1. Se corre el riesgo de continuar con el sesgo anti-agrícola. 2. Se reducen, al menos a medio plazo, las posibilidades de industrialización de la agricultura. 3. Se podría favorecer la desarticulación inter-sectorial. 4. Existen mayores y a veces insuperables dificultades para competir en el mercado internacional de bienes industriales. 5. Hay serias limitaciones para la obtención de la mano de obra calificada y tecnología que exige la producción de bienes industriales transables con el mercado internacional. 6. Se corre el peligro de entrar en un proceso de transnacionalización no controlable. 7. Se incrementan los riesgos de utilización de tecnología inapropiada.

Si una estrategia de industrialización no se apoya en el sometimiento del sector agropecuario, y si tampoco se puede basar sólo en la dinámica industrial ¿dónde están las bases de apoyo y orientaciones fundamentales de nuestra estrategia de industrialización?

Tales bases y orientaciones las encontramos en los siguientes planteamientos.

—El proceso de industrialización, más que someter el sector agropecuario, debe estar prioritariamente encaminado a promover la industrialización de dicho sector. La agroindustrialización se convierte así en el eje fundamental de nuestra estrategia.

—En segunda prioridad, el proceso de industrialización debe encaminarse a la producción de bienes y equipamientos necesarios a la ampliación y mejora de los servicios básicos.

—Nuestra estrategia de industrialización, de cara a los requerimientos en divisas, no se apoya o concentra en un sector particular, sea este el agropecuario, o el industrial. El apoyo sectorial en divisas deberá ser adecuadamente compartido tanto por las actividades agropecuarias como por las industriales y/o artesanales (así como algunos servicios, dentro de los que destaca el turismo). Valga indicar, que en el corto o mediano plazo, las necesidades en divisas para apoyar la industrialización pueden y deben también apoyarse en la captación y mejor utiliza-

ción de las remesas de los salvadoreños residentes en el exterior, así como en los fondos externos que parecen vendrán en sostén del proceso de reconstrucción.

—Una política de promoción de exportaciones industriales no debe perder de vista que la orientación fundamental de la estrategia de industrialización es la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y la mejora de la calidad de vida de los salvadoreños de hoy y del mañana.

—Asimismo, una política de promoción de exportaciones industriales, dado el poco margen (intencional u objetivo) de incrementar la "competitividad" por medio de mecanismos salariales o de incorporación de tecnología moderna, deberá sustentarse en otras variables o principios. Cabe destacar la integración adecuada del principio de las "ventajas comparativas dinámicas". Esto implica, al menos, la puesta en marcha de procesos de producción industrial más flexibles y creativos, y un monitoreo más efectivo y detallado de los mercados internacionales de diversos productos. En este sentido podemos resaltar las posibilidades que tienen productos como los textiles, los farmacéuticos a base de plantas medicinales, los productos artesanales (artesanía en sentido amplio), muchos productos agroindustriales, los abonos orgánicos, etc.

—Un proceso de industrialización "apropiado y apropiable" podría ser compatible con la búsqueda de apoyo de la inversión extranjera. *Siempre y cuando ésta encaje con los contenidos y objetivos de nuestro proyecto nacional.* En este marco, y sólo dentro de él, cabe el establecimiento de las "joints-ventures", las zonas francas, las sub-contrataciones con empresas multinacionales, etc.

—Un factor importante en el que podría apoyarse nuestros esfuerzos de industrialización es la cooperación regional y el establecimiento/promoción de proyectos de inversión a escala centroamericana. Hoy por hoy una política marginal dentro de los programas integracionistas.