

Reforma comercial y reconversión industrial en El Salvador: algunas reflexiones*

Lisandro E. Abrego**

1. Introducción

La expresión reconversión industrial se origina en los procesos de transformación industrial en que diferentes países desarrollados entraron en la década de los ochenta, ante la mayor competencia a la que sus economías se vieron sometidas por la aparición de nuevos competidores en el mercado mundial. En América Latina, y de manera particular en El Salvador, a la reconversión industrial se le suele vincular especialmente con los procesos de apertura externa que vienen siendo impulsados en el marco de los programas de ajuste estructural. De este modo, en la región, muchas veces se deriva la necesidad de la reconversión de la mayor competencia a que la producción industrial doméstica es sometida por la apertura del mercado interno a las importaciones.

En este trabajo, si bien el problema de la reconversión aparece vinculado al de la apertura externa tal como ésta se realiza dentro del ajuste estructural, el vínculo se plantea desde la perspectiva de la adecuación de ese tipo particular de reforma comercial frente a la necesidad de una reconversión industrial concebida como independiente del proce-

-
- * Esta es una versión ligeramente modificada de la ponencia presentada en el VII Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas de El Salvador (Agosto de 1991), dedicado al tema de la reconversión industrial.
 - ** El autor agradece los comentarios y sugerencias de Carlos Briones, quien, desde luego, no es responsable por los errores que aún quedan.

so de apertura. Dentro de esta perspectiva, el trabajo busca formular algunas valoraciones en torno a la reforma comercial que viene siendo impulsada desde 1989 en El Salvador, así como señalar posibles redefiniciones a la misma, a fin de convertirla en un instrumento de apoyo al tipo de reconversión exigida por la configuración de una estructura productiva acorde con la sustentabilidad en el tiempo de un crecimiento más o menos acelerado.

El trabajo se ha estructurado en tres partes. En la primera de ellas se examina brevemente la estructura de protección en El Salvador antes del inicio de la reforma comercial, y se formulan algunas valoraciones en torno a ésta última. El propósito de ello no es realizar una evaluación integral de ambas, sino principalmente resaltar aquellas características que resultan más relevantes de cara al problema de la reconversión industrial, particularmente desde la óptica con que ésta es enfocada acá. En la segunda parte se presentan las principales perspectivas sobre el problema apertura comercial-reconversión industrial, y se sugiere una nueva perspectiva en torno al mismo. Asimismo, se discute sobre la adecuación de la actual reforma de cara al tipo de reconversión industrial que debería ser privilegiado. Finalmente, en la tercer parte, se presentan algunas conclusiones.

2. La necesidad de una reforma comercial y la reforma actual

2.1. La estructura de protección antes de 1989

Una de las principales características de la estructura de protección arancelaria que se configuró en El Salvador en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones era la dispersión de las tasas protectoras. El cuadro 1 contiene datos sobre protección efectiva y nominal para 1987. En el cuadro se presentan dos estimaciones para cada tipo de protección: una de ellas (columna A) incluye la incidencia protectora del impuesto selectivo al consumo, mientras que la otra (columna B) la excluye. Las estimaciones difieren sustancialmente para los bienes de consumo no duradero de origen industrial, especialmente. Ahora bien, puesto que tal impuesto fue creado sólo hasta 1986, de entre estas dos al menos, la estructura de protección más representativa de la que estuvo vigente durante la época de sustitución de importaciones es la que no incluye su incidencia (columna B).¹

-
1. Aunque esta afirmación es en términos generales cierta, necesita, sin embargo, de algunas cualificaciones. Primero, debe tenerse en cuenta que en 1985-86 tuvo lugar una reforma arancelaria, que, aunque en general bas-

En el cuadro 1, la dispersión de la protección puede verse a tres niveles. A nivel de los sectores productivos, era particularmente notorio el grado de protección otorgado al sector industrial en su conjunto frente a la desprotección de que era objeto el sector agropecuario. A nivel del destino de la producción, sobresalía la protección de las ramas sustitutivas de importaciones frente a las productoras de bienes exportables. Finalmente, a nivel del sector industrial, era también notorio el tratamiento bastante diferenciado dado a la producción de bienes de consumo frente a la producción de bienes intermedios y de capital.

En términos de la terminología actualmente en boga, podríamos hablar de que la estructura de protección tenía tres sesgos: un sesgo en contra de las actividades agropecuarias, un sesgo en contra de las exportaciones y un sesgo en favor de la producción de bienes de consumo manufacturados. En este trabajo nos interesa especialmente el último aspecto, es decir, la estructura de protección al interior del sector industrial.

Una vez constatado que la estructura privilegió la sustitución de importaciones de bienes de consumo, especialmente no duraderos, un aspecto que llama la atención al examinar la estructura protectora del sec-

tante tímida, alteró las tasas arancelarias de muchos bienes, en algunos casos de manera significativa. Estos cambios en los aranceles nominales, sin embargo, prácticamente no alteraron ni la estructura de la protección efectiva ni su nivel medio (Véase Abusada *et. al.* 1985, cap. 3). Fue la introducción de otros instrumentos protectivos, como el citado impuesto al consumo, cuotas, prohibiciones y otras restricciones cuantitativas, lo que hizo que la protección se incrementara.

Segundo, los datos del cuadro 1 no reflejan completamente la magnitud de los incentivos otorgados a las distintas actividades en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones. En efecto, tales datos no toman en cuenta la incidencia protectora de otros instrumentos utilizados para promover el desarrollo industrial, como exenciones de impuestos directos e impuestos municipales, tasas de interés preferenciales, etc. (Por cierto, algunos de estos instrumentos, como las tasas de interés preferenciales, han favorecido también a la producción de bienes tradicionales de exportación). Si bien es poco probable que el tomar en cuenta los efectos de estos estímulos adicionales altere significativamente la estructura básica de protección efectiva (el *ranking* de las tasas de protección otorgadas a las distintas actividades), es muy probable que su nivel aumente de manera nada desdeñable. Aunque para algunas actividades pudiera ser el caso, no es muy probable que tal nivel pueda alcanzar el nivel medio de la columna A del cuadro 1, especialmente en lo que se refiere a los bienes de consumo no duradero.

tor industrial es la aparente falta de criterios, desde una óptica de desarrollo económico, en el *ranking* de las tasas de protección no sólo efectivas sino también nominales. Esto es válido para cada una de las tres grandes categorías de bienes (de consumo, intermedios y de capital), pero es particularmente notorio para el caso de los bienes de consumo no duradero. Por ejemplo, se tenía que la rama individual más protegida era la del tabaco. ¿Por qué? Es difícil dar una explicación estrictamente económica que tenga que ver con alguna visión de desarrollo. El producto es un bien de consumo que no tiene ningún atributo que lo haga un bien estratégico —para hablar de un criterio global— desde ninguna perspectiva. Tampoco genera grandes encadenamientos en la estructura productiva, ni conlleva externalidades económicas (positivas) importantes, si es que conlleva alguna. Además, la industria era sumamente oligopólica y en buena parte de capital extranjero.

Cuadro 1
El Salvador: protección nominal y efectiva 1987

Sector	Nominal*		Efectiva*	
	A	B	A	B
Café	-25.0	-25.0	-28.1	-28.0
Algodón	0.0	0.0	-11.1	-9.8
Otros agropecuarios y minería	4.8	4.8	-2.6	-0.5
Alimentos	50.4	29.7	199.1	93.7
Bebidas y tabaco	225.7	88.5	1409.0	301.6
Textiles	54.2	40.5	121.7	84.8
Ropa, cuero y calzado	86.6	41.7	225.6	75.1
Madera y muebles	124.8	43.8	371.1	87.1
Papel e imprentas	52.8	27.3	105.1	43.7
Productos químicos	14.3	12.2	7.1	7.9
Caucho, plástico y minerales no met.	37.6	23.8	69.7	38.6
Industrias metálicas básicas	17.6	14.2	17.3	14.1
Maquinaria y equipo	29.0	21.7	56.6	38.6
Combustibles y electricidad	6.1	6.1	1.8	2.3
No transables	12.0	12.0	8.7	10.7
Exportaciones no tradicionales	0.0	0.0	-2.9	-2.6

Fuente: Banco Mundial (1989), cuadros 3.3 y 3.5, pp. 31 y 33.

* La columna A incluye el impuesto selectivo al consumo; la columna B no lo incluye.

Además de arbitraria, la estructura protectiva en el sector industrial era bastante indiscriminada: protegía la producción de todos los bienes industriales. Para que una actividad lograra protección, bastaba que fuera de origen industrial. Al interior de cada categoría de bienes, era muy difícil encontrar alguna pista de selectividad. Los únicos criterios de protección —vinculados a la facilidad de sustitución de importaciones y a la importancia cuantitativa que ésta podía alcanzar— parecen haber sido que su producción fuera simple en términos tecnológicos, y que el consumo de los bienes tuviera una difusión bastante amplia. Aunque esto último es sin duda un factor importante para que una industria pueda instalarse, desde una óptica económica el que un bien sea de consumo masivo no necesariamente se significa que debe gozar de los mayores niveles de protección. Por otra parte, desde una perspectiva de largo plazo, ninguno de los dos criterios señalados resulta necesariamente previsor.

En sus aspectos esenciales, esta estructura habría permanecido más o menos intacta desde finales de los cincuenta. Aunque no se dispone de datos comparables sobre protección efectiva para otros años, el cuadro 2 contiene datos sobre protección nominal que dan una idea al respecto. Los datos revelan que se habría protegido por casi tres décadas a la sustitución "fácil" de importaciones: la etapa "incipiente" de la industria ligera de bienes de consumo, habría durado todo ese tiempo.

Cuadro 2
El Salvador: protección nominal legal 1959, 1967 y 1987

Tipo de bien	Tasa de protección*		
	1959	1967	1987
Bienes de consumo	38.3	65.8	66.3
Bienes de consumo no duradero	65.9	100.0	n.d.
Bienes de consumo duradero	10.7	31.6	n.d.
Bienes intermedios	37.2	35.6	16.8
Bienes de capital	10.4	8.5	20.1
Total	35.0	42.1	37.1

Fuente: 1959 y 1967: SIECA (1973), cuadro 1, p. 17; 1987: Banco Mundial (1989), cuadro 3.4, p. 32.

* Se trata de promedios simples.

El único cambio notorio que se habría producido en la estructura de protección arancelaria en las últimas dos décadas sería el incremento de la protección nominal a los bienes de capital y su disminución para los bienes intermedios. Este cambio, sin embargo, tuvo lugar bastante tardíamente. En efecto, el cambio habría sido fruto de las reformas al arancel externo común introducidas en 1985-1986 de manera conjunta por los países miembros del MCCA. Dado el grado de desarrollo de la producción de estos últimos, la reducción de su protección, mientras se dejaba prácticamente inalterada la de los bienes de consumo, parece una medida un poco difícil de entender en términos económicos. En general, a lo largo del desarrollo de la estrategia sustitutiva de importaciones, la producción de bienes intermedios y de capital habría sido impulsada más por el mecanismo automático del crecimiento de la economía (tanto la salvadoreña como la centroamericana) que por cambios en la estructura de protección que buscaran favorecerla.

La protección a la industria ligera de bienes de consumo fue sin duda necesaria en su etapa verdaderamente incipiente, pero probablemente no a niveles tan elevados. Dados los niveles tan altos de protección a algunas ramas, es muy probable que en algunas de ellas parte de esa protección resultara redundante. De esta manera, la economía perdía en eficiencia, mientras el consumidor tenía que pagar las rentas de que se apropiaba el productor sobreprotegido. Por otra parte, se habría afectado el potencial exportador de las mismas. El cuadro 3 muestra que la relación exportaciones/producción, que puede denominarse propensión media a exportar, de esas industrias sobreprotegidas ha sido históricamente negligible. Aunque la relación que a partir de los datos de los cuadros 1 y 3 se puede establecer entre el nivel de protección efectiva y la propensión media a exportar en el sector industrial no es absolutamente tajante, si es bastante clara: en general, y en aquellos casos en que la industria establecida posee cierto desarrollo, entre mayor es el nivel de protección efectiva, menor tiende a ser la propensión media a exportar.

Al margen de que se siguiera o no con el proceso de sustitución de importaciones, es indudable que la estructura de protección debió haber sido reformada significativamente desde hace mucho tiempo. Sin embargo, la oposición de algunos grupos económicos internos, algunas rigideces institucionales derivadas de la membresía salvadoreña del Mercado Común Centroamericano, así como la falta de previsión, fueron postergando la medida. En 1989, inspiradas, y a la vez inducidas, por las posiciones del Banco Mundial, las actuales autoridades económicas optaron por la implementación de una reforma comercial. En el próximo apartado se discuten las principales características de esta reforma.

Cuadro 3**El Salvador: Relación exportaciones/producción en la manufactura**

Sector	62-67	68-72	73-78	79-84
Alimentos	16.7	14.8	26.8	11.8
Bebidas	0.3	0.6	0.8	0.8
Tabaco	0.04	0.02	0.15	1.3
Textiles	40.1	42.7	52.0	52.0
Calzado, cuero y vestuario	9.5	12.3	17.8	20.3
Madera y muebles	21.1	15.1	15.6	4.7
Caucho, plástico y minerales no met	27.8	53.3	n.d.	34.3
Productos químicos	34.2	37.1	43.6	32.9
Industrias metálicas básicas	27.0	54.4	67.9	33.6
Productos metálicos	43.8	40.4	68.7	49.0
Maquinaria y equipo	1.1	2.8	4.7	2.7

Fuente: Calculado sobre la base de MIPLAN, *Indicadores Económicos y Sociales*, varios números.

n.d. = No disponible

2.2. La reforma comercial en marcha

El proceso de apertura comercial iniciado por las actuales autoridades económicas en 1989 pretende disminuir tanto la dispersión de las tasas de protección como su nivel. Para ello sería necesario tanto la reestructuración de las tasas arancelarias nominales como la eliminación de restricciones cuantitativas al comercio internacional. En la agenda de reforma del gobierno, para finales de 1993 se espera haber reducido el número de tasas arancelarias a básicamente tres (10% bienes de capital, 15% bienes intermedios y 20% bienes de consumo), y eliminado completamente todo tipo de restricciones cuantitativas, así como todo tipo de exenciones a la importación.² Al parecer, por hoy, los reformadores no han optado por dar el "paso ambicioso" preferido por el Banco Mundial (1989, p. 38), consistente en la fijación de una tasa uniforme para todos los impuestos al comercio internacional.

El proceso parece estarse llevando a cabo de manera bastante acelerada. Al cabo de dos años, han tenido lugar tres desgravaciones³ arancelarias. En la primera de ellas, realizada en septiembre de 1989, se

2. GOES (1990), cuadro de Matriz de Políticas, cuadro 1 y anexo.

3. En realidad no se trata simplemente de una desgravación, sino más bien de una reestructuración, pues si bien es cierto que hay desgravaciones a la

redujo la tasa arancelaria (legal) máxima de más de 200% a sólo 50%; en la segunda, ejecutada en abril de 1990, se redujó el arancel máximo al 35% y se elevó el piso arancelario de 0 a 5%; en la tercera desgravación, el techo se redujo a 30%, mateniéndose el 5% como piso. Asimismo, se han eliminado una serie de restricciones cuantitativas como depósitos previos, prohibiciones, etc., y se han eliminado en buena medida las exenciones que benefician al sector privado.

En la medida en que son los bienes de capital e intermedios los que más se benefician de las exenciones, y que con la reforma sus tasas legales serán incrementadas, los cambios en la estructura de protección favorecerán a este tipo de bienes, aunque los de consumo seguirán gozando de una mayor protección. Es decir, la protección efectiva para los primeros aumentará, mientras que para los segundos disminuirá, pero la tasa protectora de los segundos seguirá siendo superior a la de los primeros.

Los objetivos de esta reforma han sido expresados claramente por el Banco Mundial (1989, p. 37) en un documento sobre la economía salvadoreña:

[se persigue] "aumentar el comercio internacional, particularmente las exportaciones, e incrementar la eficiencia de la asignación de los recursos domésticos como medio para respaldar un crecimiento sostenible más rápido en el largo plazo, y de esa manera elevar los niveles de vida y el empleo".

Así, bajo la óptica del Banco Mundial, la reforma comercial, en la medida en que reduciría el sesgo en contra de las exportaciones y conduciría a una mejor asignación de los recursos, potenciaría el crecimiento de largo plazo.

¿Cuál son los criterios para la configuración de esta nueva estructura de protección? A nivel global, se persigue llegar a alcanzar un régimen comercial más o menos neutral, en el que quede prácticamente eliminado el sesgo antiexportador de la estructura protectora anterior (Banco Mundial, 1989, p. 38). El establecimiento de tal régimen, sin embargo, no requiere necesariamente de la fijación de una tasa única para las distintas categorías de bienes según su uso o destino, una de las carac-

importación de ciertos bienes (en el caso de los bienes de consumo) en el sentido de disminución de tasas arancelarias, se imponen también mayores gravámenes a otros (en el caso de los bienes intermedios y de capital). Sin embargo, esta reestructuración conduce a una disminución del arancel medio, de manera que en términos globales puede hablarse de una "desgravación".

terísticas fundamentales de la estructura de protección en ciernes. Aparentemente, en la concepción de los reformadores, un elemento importante en esta uniformidad es la simplicidad y transparencia que daría a la estructura. En efecto, a diferencia de una estructura más selectiva, ésta no demanda mucho en términos de honestidad de los funcionarios públicos; tampoco requiere de una gran capacidad administrativa, ni de gran competencia técnica para la fijación de niveles de protección que atiendan a las características específicas de las distintas ramas industriales.

Como se señaló arriba, el plan de reforma comercial es llegar al establecimiento de tres tasas de acuerdo al uso de los bienes. En este sentido, para un tipo dado de bien, según su destino, habría una tasa única, independientemente de su origen, complejidad tecnológica, grado de desarrollo de la industria doméstica, etc. Este criterio de uniformidad es, dentro de cada categoría de bien, también, en buena medida, un criterio de neutralidad, que se encuentra fundado en un viejo principio de la teoría económica internacional: el principio de las ventajas comparativas. En este caso, se trata de las ventajas comparativas *estáticas*. La idea parece ser que si en el pasado éstas no se habrían sido respetado, y muchas industrias poco eficientes habrían logrado competir gracias a una elevada protección, ahora tales ventajas deberían observarse estrictamente, y la competitividad debería fundarse en la capacidad de producir a precios mundiales más favorables.

Ahora bien, en general, la aplicación de ese criterio de neutralidad conduce a favorecer la producción de aquellos bienes en que existe una ventaja de costos debido a factores que están en su mayoría, o en buena medida, vinculados a la naturaleza (clima, suelos, etc.) o a la dotación de "factores de producción". Para un país como El Salvador, en el caso del sector industrial principalmente, esto conduce, en principio, a favorecer la producción de aquellos bienes intensivos en trabajo, debido al precio relativamente bajo de este "factor de producción". Esto tiene sin duda el mérito de favorecer el crecimiento del empleo, particularmente en un horizonte temporal no muy largo, pero tiene a su vez algunas desventajas importantes, derivadas del carácter estático de la teoría en que el referido principio se funda, como a continuación veremos.

2.3. Algunas observaciones críticas a la reforma comercial actual

En términos generales, puede afirmarse que la reforma en marcha carece de una visión de largo plazo en cuanto a la configuración de una estructura productiva acorde con un proceso de crecimiento fuerte y sostenido en el tiempo. La estructura *esencial* de la protección en rea-

alidad no cambia mucho con relación al régimen anterior: es cierto que se reduce la dispersión y el nivel de las tasas, pero es la industria de bienes de consumo la que sigue estando protegida con relación a las demás. Más específicamente, dado que los niveles de protección ofrecidos son relativamente bajos y que en El Salvador la industria de bienes de consumo duradero es prácticamente inexistente, se trata fundamentalmente de la industria de bienes de consumo no duradero. No puede negarse que la reforma puede, en efecto, llevar a una observación más estricta de las ventajas comparativas estáticas y contribuir a reducir las distorsiones e ineficiencias que generaba el régimen comercial anterior. Sin embargo, como veremos más adelante, de esto no se sigue necesariamente que el crecimiento de largo plazo resulte favorecido. La reducción de esas distorsiones e ineficiencias puede ser una condición necesaria, pero no suficiente para ello.

Aparte del criterio implícito de favorecer a las ramas con ventajas comparativas estáticas, en el nuevo régimen no habría ningún criterio de selectividad. En términos de indiscriminación, éste se diferenciaría muy poco del antiguo régimen. En efecto, al igual que el régimen anterior, el nuevo fomentaría indiscriminadamente también la producción de todos los bienes de consumo, sólo que ahora utilizando niveles de protección más uniformes y mucho menores. Esto significa que las prioridades del desarrollo industrial cambian poco con relación al modelo anterior de industrialización, o sencillamente no hay prioridades (en el caso de una tasa única para cada grandes grupos de bienes), más que las que dictan las ventajas comparativas estáticas.

Al mismo tiempo, el nuevo régimen comercial fomentaría indiscriminadamente la importación de ese tipo de bienes, particularmente de aquellos que no se producen internamente, o que, produciéndose, no resulten competitivos, incluyendo naturalmente todo tipo de bienes suntuarios. Como veremos más adelante, las consencuencias de tal indiscriminación no son precisamente favorables desde el punto de vista de la acumulación de capital, factor fundamental para el "crecimiento sostenible más rápido", que la reforma busca.

Al privilegiar exclusivamente las ventajas comparativas estáticas, la reforma parece responder a los planteamientos teóricos —pero con implicaciones de política económica de gran trascendencia— sobre economía internacional de los setenta hacia atrás, que están siendo "superados" —hasta donde puede hablarse de superación en teoría económica— por los nuevos planteamientos de los ochenta.⁴ La perspectiva

4. Sobre estos nuevos planteamientos, véase P. Krugman (1986 y 1987). También Salazar y Garrón (1990).

de los ochenta respalda bastante abiertamente la idea de las ventajas comparativas *dinámicas*, y promueve con claridad la idea de *construcción* de ventajas comparativas.

Estos nuevos planteamientos habrían sido llevados a la práctica con anterioridad a los desarrollos teóricos de los ochenta por países que han llegado a alcanzar un desarrollo industrial exitoso, como Japón y Corea del Sur.⁵ En ellos, la selectividad y el tratamiento deliberadamente discriminatorio de la política industrial y de la política comercial juegan un papel importante. Cabe señalar que esta selectividad y discriminación no son incompatibles con un régimen comercial globalmente neutral, como el que se requiere para reducir el sesgo contra las exportaciones. Sólo que requieren de un papel más activo por parte del Estado en la promoción del desarrollo industrial, que no es precisamente la idea de los defensores del *laissez faire* que dirigen la actual gestión económica en El Salvador.

En realidad, la idea de la selectividad no es muy nueva, ni siquiera dentro de los confines de la teoría neoclásica. En efecto, aún en esta teoría pueden encontrarse poderosas razones en favor de otorgar un tratamiento diferencial a por lo menos algunas actividades, particularmente en los países subdesarrollados. De acuerdo con Schydrowsky (1988, p. 67), su justificación se encuentra en el hecho de que "los mercados en economías de países subdesarrollados no son perfectos y por lo tanto no llevan automáticamente a una óptima asignación de los recursos". De ahí que para este autor, en tales países una política industrial selectiva tenga tres grandes objetivos: "1) Compensar las diferencias entre rentabilidad privada y rentabilidad social; 2) Compensar externalidad positivas y negativas, evitando de esta manera que circunstancias fuera del control de la empresa y que son fundamentalmente responsabilidad de la colectividad no incidan en forma indeseable en las decisiones empresariales; 3) Anticipar cambios en los costes debido al fenómeno de aprender haciendo" (Schydrowsky 1988, p. 67; citado en Buitelaar 1989, p. 268)

Aunque justificable también a partir de planteamientos neoclásicos como el anterior, la idea de la selectividad que acá se desea resaltar es que no todas las ramas del sector industrial tienen igual "importancia estratégica", —o iguales ventajas comparativas dinámicas— y que, de ser necesario, aquellas con tal atributo deberían de recibir un tratamiento especial, discriminatorio, a fin de protegerlas en sus inicios de

5. Véase Fajnzylber (1983 y 1989) y Yotopoulos (1990).

la competencia internacional, y fomentar su desarrollo. Habría algunos criterios para definir ese carácter estratégico: potencial en el comercio internacional; bienes con alto contenido de tecnología, generadores de un gran valor agregado, poseedores de una elevada elasticidad-ingreso de la demanda y, de ser posible, una baja elasticidad-precio de la misma (Yotopoulos 1990). Algunos de estos criterios son especialmente importantes si se tiene en mente un crecimiento liderado por las exportaciones, como es la propuesta del Banco Mundial.

Por otra parte, resulta bastante evidente que muy pocas industrias productoras de bienes de consumo no duradero —que son las que la nueva estructura de protección buscaría fomentar, dada la casi inexistencia de una industria de bienes de consumo duradero y sus menores ventajas comparativas estáticas— cumplen con los criterios arriba señalados. En parte por su poca importancia y por su escasa complejidad tecnológica, muchas de esas industrias, por cierto, están siendo transferidas de los países capitalistas desarrollados a los subdesarrollados. Además, es en muchas de ellas, donde el acceso a los mercados de los países desarrollados se encuentra más restringido, particularmente mediante el mecanismo de fijación de cuotas (este es el caso, por ejemplo, de los textiles, vestuario y calzado). En una estrategia de crecimiento liderada por las exportaciones, éste es un factor de gran importancia. Cabe preguntarse, entonces, sobre la sustentabilidad en el largo plazo de la estructura industrial favorecida por la nueva estructura protectora y la del crecimiento fundado en ella.

3. Apertura comercial y reconversión Industrial

3.1. Principales perspectivas en torno al problema apertura comercial-reconversión Industrial

Hasta ahora no hemos considerado un punto de gran importancia: la competitividad del sector industrial en el marco de la apertura externa. Una de las interrogantes que surge dentro de esa problemática es si la reforma comercial, en tanto disminuye significativamente la protección a prácticamente todas las ramas industriales que producen bienes de consumo, puede terminar por acabar con una buena parte del sector industrial, de no tomarse medidas que al menos compensen esa pérdida de protección; es decir, si no hay, por ejemplo, una reconversión industrial. Esta es precisamente una de las perspectivas desde las que suele enfocarse a la reconversión industrial.

Bajo la perspectiva de los propulsores de la apertura comercial, ese problema de compensación no se plantea. En realidad, la reconversión

industrial se concibe algunas veces como un "proceso a través del cual las empresas industriales se ajustan a las políticas económicas que promueven la eficiencia y la competitividad de los sectores productivos. La responsabilidad de la reconversión industrial es adjudicada a las empresas, quienes descubren sus propias ventajas comparativas en un nuevo entorno económico" (FUSADES 1991). O bien, se asume que, dado que la apertura comercial debe ir acompañada de una devaluación compensada, la reconversión industrial no es necesaria; en este caso, la devaluación bastaría para compensar a las empresas industriales por la pérdida de protección resultante de la desgravación arancelaria. La primera posición no excluye, naturalmente, a la segunda, es decir, la necesidad de una devaluación compensada; sólo que la ve más en términos de promoción de exportaciones o de reducción del sesgo contra ellas y de hacer frente a los problemas de balanza de pagos que la apertura conlleva, que en términos de la conveniencia de no desproteger o de no propiciar la destrucción de una buena parte a la industria doméstica.

Estas posiciones, vinculadas principalmente al Banco Mundial y asumidas en El Salvador por instituciones como FUSADES y algunos funcionarios de gobierno, tienen implicaciones importantes. La primera de ellas, que aboga por una reconversión destructiva o violenta guiada exclusivamente por los cambios en los precios relativos que la apertura comercial conlleva, puede conducirnos a la larga a una estructura productiva similar a la que prevealecía antes de la segunda guerra mundial. En efecto, si nos atenemos a las ventajas comparativas estáticas y dados la velocidad con que las innovaciones tecnológicas se vienen dando en los países capitalistas desarrollados y nuestra pobre competitividad industrial, podríamos terminar especializándonos nuevamente en la producción de bienes primarios.

La segunda posición, que encuentra la solución en la devaluación compensada, asume implícitamente que no había nada malo con los niveles de competitividad y productividad en el sector industrial antes de que se iniciara el proceso de apertura. Como veremos más adelante, en el caso de El Salvador al menos, ésta parece ser una apreciación demasiado optimista sobre la situación del sector. Por otra parte, parecen haber pocas dudas de que el binomio apertura comercial-devaluación compensada reduce el sesgo del régimen de comercio en contra de las exportaciones, a la vez que no deja desprotegida a la industria en general. Pero para que esto se traduzca en una mejora más perdurable de nuestro desempeño exportador y de nuestra posición en nuestro propio mercado, es necesario incrementar la competitividad *auténtica* de la economía, en este caso del sector industrial.

Estas posiciones contrastan con la perspectiva —en nuestra opinión más razonable— de quienes, no concordando con el darwinismo social implícito en la primera de ellas, ya sea por su ineficacia o por lo innecesario de sus costos; ni tampoco aceptando la competitividad espúrea que la devaluación ofrece,⁶ plantean que la reconversión industrial es imprescindible para una recuperación o elevación auténtica de la competitividad del sector industrial. En El Salvador ésta es la posición principalmente de los economistas académicos. A nivel internacional, esta es la posición de algunos organismos especializados de Naciones Unidas, como CEPAL y ONUDI, por ejemplo. En medio de estas dos perspectivas se encuentra una tercera que vincula la necesidad de la reconversión casi exclusivamente a la apertura externa. Esta es la posición típica de los perdedores (efectivos o potenciales) directos o inmediatos de la apertura, como los empresarios industriales.⁷

La segunda perspectiva sostiene —en nuestra opinión de manera correcta— que la necesidad de la reconversión industrial va más allá del proceso de apertura externa. En este sentido, la reconversión sería una medida impostergable independientemente de si hay o no apertura del mercado interno a las importaciones. La apertura no haría sino aumentar la urgencia de la reconversión.

Esta segunda perspectiva —y en menor medida la tercera— sostiene que la necesidad de la reconversión se deriva del deterioro de la competitividad y productividad de nuestra base industrial, asociado principalmente —no exclusivamente— a la obsolescencia tecnológica de la misma. A diferencia de la posición que ve la devaluación compensada como suficiente, esta perspectiva parte de que los niveles de competitividad y productividad del sector industrial antes de la reforma no son aceptables.

Aunque no se dispone de índices de competitividad y productividad para el sector industrial salvadoreño, hay alguna evidencia, aunque in-

-
6. No todos, dentro de esta segunda perspectiva, rechazan la devaluación compensada. La medida suele ser rechazada como mecanismo para incrementar la competitividad, pero no necesariamente --o no por todos-- como política de corto plazo, tendiente a contrarrestar los efectos adversos de balanza de pagos que trae la apertura.
 7. Un breve y esquemático documento presentado en el Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas por empresarios vinculados a Industrias Eureka de El Salvador, es bastante elocuente al respecto. El documento comienza planteándose la pregunta de por qué es necesaria la reconversión industrial. La respuesta que se ofrece es: "Por sobrevivencia en el mercado".

directa, que parece respaldar esa apreciación. Por ejemplo, datos recientes muestran que la brecha de productividad y competitividad de los países latinoamericanos con mayor desarrollo industrial (Brasil, México y Argentina) y los países miembros de la OCDE y los países de industrialización reciente no latinoamericanos, se ha ensanchado en las últimas dos décadas (Fajnzylber 1989, pp. 95-97). Si eso es válido para tales países, difícilmente puede dejar de serlo para El Salvador, que en la década pasada experimentó inclusive un proceso de desindustrialización.⁸ Esta constituye sin duda una razón de peso para el impulso de la una reconversión industrial, y es la que hasta ahora parece haber tenido una mayor difusión, aunque no por ello se ha impuesto en la práctica.

Ahora bien, en nuestra opinión, existe otra razón en favor de impulsar una reconversión industrial, que también es independiente el proceso de apertura externa, pero que no suele ser considerada por la segunda perspectiva en favor de la reconversión. Esta razón surge de la necesidad de hacer sostenible en el largo plazo el proceso de crecimiento económico, y se discute a continuación.

3.2. Más allá de la reconversión técnica

Al igual que la perspectiva que se preocupa por la reconversión industrial sólo a la luz del proceso de apertura, la perspectiva académica convencional sobre la reconversión supone implícitamente que la estructura industrial existente es adecuada para respaldar un proceso sostenible de crecimiento acelerado, y su propuesta central se reduce fundamentalmente a mejorar la base tecnológica del aparato productivo industrial *existente*. En otras palabras, se trata de una reconversión industrial *técnica*. Desde una perspectiva de corto y mediano plazo, esto talvez sea suficiente. Desde una perspectiva de largo plazo, sin embargo, probablemente no lo es, como trataremos de explicar más adelante.

Por otra parte, bajo estas perspectivas (la segunda y la tercera) las *prioridades* en cuanto a la *estructura* del desarrollo industrial prácticamente no difieren mucho con relación a las del Banco Mundial: siguen siendo básicamente las mismas: es la base industrial o las ramas industriales que se encuentran ya instaladas los que deben ser fomentadas. Naturalmente, entre las dos perspectivas siguen existiendo diferencias trascendentales. Para el Banco Mundial el problema se subordina

8. La desindustrialización se define como la disminución de la participación de la industria manufacturera en el producto total. La participación promedio del sector industrial en el PIB total descendió de 18.9 en los últimos cuatro años del decenio de los setenta, a 17.3 en el decenio de los ochenta.

fundamentalmente a la existencia o no de ventajas comparativas. En efecto, en su perspectiva, parece estarse dispuesto inclusive a sacrificar el desarrollo industrial hasta ahora alcanzado, si las ramas industriales no tienen ventajas comparativas estáticas, y prácticamente no se plantea ningún esfuerzo de política sectorial; pero si el sector tuviera ventajas comparativas, la producción industrial tendría un estímulo en la protección arancelaria, que en líneas generales favorece a la actual estructura industrial.

En contraste, para la perspectiva académica convencional, la industrialización seguiría siendo el eje en que debería fundarse en gran medida el crecimiento económico, con bastante independencia de si el sector posee o no ventajas comparativas estáticas; en caso de que no las poseyera, éstas deberían ser construidas, para lo cual serían fundamentales los esfuerzos de política sectorial. Ahora bien, es evidente que la política comercial estaría sesgada en favor de los bienes de consumo, específicamente de los no duraderos. Una política industrial que apoye de manera uniforme a la estructura industrial existente no haría sino mantener o reforzar ese sesgo. En cierto sentido, al no definirse claramente prioridades para la política industrial —en este caso bajo su modalidad reconversión industrial— se aboga por una especie de neutralidad de esa política. Así, estaríamos ante una política económica hacia el sector industrial totalmente neutral. El corolario de ello sería el desarrollo de aquellas ramas con ventajas comparativas estáticas.

En nuestra opinión, esta visión sobre la reconversión no es lo suficientemente previsora. La reconversión industrial no debería reducirse a una reconversión técnica de la base industrial *existente*. Creemos que también es necesario una reconversión que favorezca la configuración de una estructura industrial que constituya una base firme a un proceso fuerte y *sostenido* de crecimiento económico, y que —al menos en el largo plazo— la estructura industrial existente no puede cumplir con ese rol, por las razones que hemos sugerido arriba. Desde una perspectiva de largo plazo, éste es el tipo de reconversión más importante, aunque sin duda el más complejo y difícil.

En esta línea, la reconversión, a la vez que debería buscar reforzar la base industrial existente, aunque de manera selectiva, debería propiciar también la creación de una nueva base industrial. Esto es, la reconversión debería ser entendida también como el fomento a la creación de nuevas industrias en aquellas actividades que posean *ventajas comparativas dinámicas* en el sentido definido arriba (es decir, las que se caracterizan principalmente por tener gran potencial en el comercio internacional, incorporar un alto contenido de tecnología, generar un im-

portante valor agregado y cuyos bienes poseen una elasticidad-ingreso de la demanda alta), y *gran potencial en el comercio internacional*.⁹

En nuestra opinión, estas industrias deberían de ser las principales protagonistas de la reconversión industrial. Se trataría, en este sentido, no sólo de una reconversión técnica de la base industrial, sino también de lo que podríamos llamar una *reconversión productiva o estructural* de la misma. Es preciso señalar que esta reconversión pudiera muy bien llevar reducir o abandonar algunas ramas "sin mucho futuro", es decir, a una reconversión, aunque dirigida, un tanto destructiva en algunos casos. En efecto, como hemos señalado arriba, no se trata de proteger o fomentar uniforme e indiscriminadamente, y a toda costa, a todo el sector industrial, sino fundamentalmente a aquellas actividades industriales que reúnen las características arriba señaladas, que obviamente no comprenden todo el sector industrial.

La reforma comercial debería ser tal que respalde o favorezca también esta reconversión productiva. En esta línea, debería pensarse en el fomento a la instalación de ese tipo de industrias y en una protección o promoción especial a las industrias nacientes con las características arriba señaladas. No nos detendremos en el problema de cuáles son los instrumentos específicos que deberían usarse para tal propósito. Ahora bien, cualesquiera que éstos sean, la tarea demanda el establecimiento y puesta en práctica de criterios diferentes a los de la actual reforma, a fin de avanzar hacia la configuración de un régimen comercial más adecuado.

Asimismo, la tarea exige un complejo trabajo de identificación, a nivel de ramas o actividades específicas, de tales industrias. En el caso de que se opte por el uso de instrumentos arancelarios —que parece ser la alternativa más viable, si bien teóricamente no es la más óptima— exigiría también una tarea nada fácil de establecimiento de los niveles diferenciados de protección (la aplicación del principio del arancel "hecho a la medida" podría ser necesario para tales industrias), tarea que iría mucho más allá de la simplicidad de fijar una tasa única para grandes grupos de bienes de acuerdo con su destino o uso. A esto es lo que llamaríamos una política o una reforma comercial visionaria. No es necesario recalcar que esto requiere de una estructura institucional y

-
9. De acuerdo con Fajnzylber (1989, p. 93), en los últimos decenios los grandes sectores con esas características han resultado ser la industria metalmeccánica (que incluye tanto bienes de capital como de consumo duradero) y la de productos químicos. Naturalmente, una estrategia industrial selectiva tiene que descender de esos grandes sectores a ramas o actividades mucho más específicas.

administrativa más compleja que la que tienen en mente los defensores de las ventajas comparativas estáticas, y de la que prevaleció durante la época de protección indiscriminada y permanente; una estructura que en El Salvador sin duda no sería fácil de establecer con rapidez.

Podría cuestionarse la idea de protección a la industria naciente dada la experiencia con las industrias ligeras en las últimas tres décadas, y las críticas que han sido formuladas al proteccionismo —sobre todo en las últimas dos décadas—, tanto sobre bases teóricas como empíricas. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que las críticas han sido más bien a la protección excesiva y/o a la protección permanente o indefinida. Naturalmente, no se trata de volver al pasado, sino aprender de él, y no es a favor de esas modalidades de políticas por lo que estamos a favor.

Primero, en nuestra perspectiva, se trataría de una protección especial, selectiva, temporal y limitada (no excesiva o redundante, por ejemplo). Segundo, el argumento de proteger a la industria naciente nunca ha sido abandonado ni siquiera por los economistas neoclásicos, ni sobre la base de argumentos teóricos (Véase Corden 1974 y Krugman 1986 y 1987) ni sobre la base de razones empíricas (Chenery y otros 1987). Desde una perspectiva distinta, neoestructuralistas como Fjynzylber (1983 y 1989) han subrayado también la existencia de evidencia que respalda la conveniencia del apoyo a la industria naciente. El argumento es aún más legítimo si se trata de industrias que se les preve que tienen futuro o ventajas comparativas dinámicas. Estas serían industrias "con potencial de acumular elevadas rentas económicas (y tecnológicas)" (Yotopoulos 1990, p. 1070), o, en palabras de otro economista, que generan importantes externalidades, sobre todo en términos de difusión de progreso técnico (Krugman 1986).

3.3. Apertura comercial, Inversión y reconversión

Existe otro factor vinculado al carácter indiscriminado de la actual reforma comercial que es importante desde el punto de vista de las posibilidades de impulsar una reconversión de dimensiones adecuadas. Como es bien sabido, la reconversión industrial —ya sea técnica o productiva— exige un volumen considerable de inversiones. Aparte de un contexto socio-político y macroeconómico propicio para ello, el esfuerzo demanda también un contexto microeconómico adecuado. Este contexto micro, sin embargo, no puede reducirse a la mera ausencia de distorsiones en los precios relativos, que es la única dirección por la que se estaría avanzando actualmente en El Salvador.

Como ya señalamos, aunque la actual reforma puede contribuir a eliminar algunas distorsiones derivadas de la política comercial, partes

importantes de su contenido conllevan efectos perniciosos de cara a la acumulación de capital. En efecto, centrada en la necesidad de disminuir los niveles y la dispersión de las tasas de protección, la actual reforma comercial está alterando los precios relativos en favor del consumo: los aranceles de los bienes de consumo bajan, mientras que los de los bienes de capital se incrementan (si a esto agregamos el alza de las tasas reales activas de interés, luego de más de quince años de presentar niveles altamente negativos, el desajuste en tal relación de precios se vuelve aún mayor). La baja indiscriminada de los aranceles a la importación de bienes de consumo, ya sea que esta importación sea competitiva o no (ya sea que existan producción domésticas o no), sobre todo en el contexto de consumo reprimido de muchos bienes duraderos que caracterizó a la década pasada, no hace sino favorecer el consumo y desestimular la inversión, por mucho que el ahorro financiero pueda crecer gracias a la existencia de tasas de interés más atractivas en términos reales.¹⁰ La fuerte caída sufrida el año pasado por la formación de capital fijo y la importación de bienes de capital puede estar empezando a sugerir mucho a ese respecto.

Esto apunta nuevamente a la necesidad de una mayor selectividad en la apertura externa. Es evidente que existen una gran cantidad de bienes de consumo suntuario —consumidos por una minoría, que es también la que tiene la mayor capacidad de invertir— que no se producen internamente, y cuya importación absorbe un volumen considerable de recursos. La desgravación de este tipo de importaciones no volverá más eficientes a industrias inexistentes, ni reducirá el sesgo antiexportador para bienes cuya producción interna es también inexistente (Si impedirá el que puedan instalarse domésticamente casi cualquier tipo de esas industrias, para no hablar de sus efectos adversos de balanza de pagos). En este sentido, la importación de este tipo de bienes no debería recibir el mismo tratamiento arancelario que, por ejemplo, la de bienes no suntuarios que compiten con producción doméstica. Lo mismo puede decirse sobre la importación de aquellos bienes suntuarios que se producen domésticamente.

Finalmente, esta apertura indiscriminada no nos conduce sino a un despilfarro de nuestra abundancia relativa de divisas, que dadas sus

10. Esto tiene importantes implicaciones para la parte de la reforma tributaria en marcha que se funda en la economía del lado de la oferta. En efecto, dada la naturaleza de la reforma arancelaria, la supuesta eficacia de las políticas tributarias propuestas por esa teoría para favorecer la acumulación de capital se vuelve aún más dudosa. Menos dudosa sería su eficacia en términos de generación de una mayor enajenación económico-social.

bases artificiales, podría reducirse significativamente muy pronto, o incluso desaparecer en el mediano plazo. Por ello, ese privilegio temporal debería ponerse al servicio del incremento o mejora de nuestra capacidad productiva y de un crecimiento que pueda beneficiar a todos, y no del aumento del consumo de una minoría.

4. Conclusiones

De lo planteado en las páginas precedentes quisieramos resaltar o sugerir lo siguiente:

- Aunque la implementación de una reforma comercial constituya desde hacía mucho tiempo una necesidad por una serie de razones, la reforma que comenzó a ser implementada hace dos años conducirá a la configuración de un régimen comercial que, si bien reduce el sesgo antiexportador y puede favorecer una mayor eficiencia global en la economía, conserva muchas de las deficiencias del régimen comercial anterior. Desde una perspectiva de largo plazo principalmente, la reforma en marcha parece ser poco previsor. Además, aún en el corto plazo y mediano plazo, pudiera atentar contra uno de los pilares básicos de cualquier estrategia de crecimiento: la acumulación de capital.
- La situación será más grave si no se avanza en el proceso de reconversión ni siquiera en su dimensión técnica, como parece ser el caso. En efecto, a dos años de haberse iniciado la apertura externa y después de haberse realizado tres desgravaciones arancelarias, no existe aún un programa de reconversión industrial claramente definido, que vaya más allá de una simple declaración de promesas o buenas intenciones. En este sentido, pareciera que, en la práctica, las actuales autoridades estarían optando por el darwinismo social que subyace a una las posiciones dentro de la perspectiva general del Banco Mundial sobre la reconversión.
- El problema es aún mayor si se considera que la reconversión no es simplemente un problema derivado de la apertura externa, y tiene mucho que ver con el deterioro que nuestra competitividad y productividad industrial ha sufrido en las últimas décadas. En este sentido, el continuar con una actitud darwiniana, puede acabar con el escaso desarrollo industrial producto de cuatro décadas, que no estuvieron exentas de sacrificios económicos y sociales para una buena parte de la sociedad salvadoreña. Así, en menos de una década podríamos perder las ganancias que nos han costado casi medio siglo.

- En este contexto de pasividad real o drawinismo social, lo que en nuestra opinión constituye, desde una óptica de largo plazo, la dimensión más importante de la reconversión industrial —la transformación de la estructura industrial existente a fin de volverla acorde con el logro de un crecimiento rápido sostenible en el tiempo— está aún más lejos de ser impulsada. En efecto, si ni siquiera se establece la institucionalidad que la reconversión técnica exige, menos puede esperarse de que se avance en la creación de la institucionalidad, todavía más compleja, que la reconversión industrial productiva demanda. Así, parece que una reconversión previsora tendrá que seguir esperando al lado de una reforma comercial visionaria.

REFERENCIAS

- R. Abusada, L. Sjaastad, Hans Genberg y C. Rodríguez (1985). *Política comercial en El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Planificación.
- Banco Mundial (1989). *El Salvador: Country Economic Memorandum*. Borrador Confidencial.
- R. Buitelaar (1989). "El debate sobre el futuro de la industrialización en América Latina, o cómo subir la senda escarpada hacia crecimiento y equidad". *Pensamiento Iberoamericano* # 16, pp. 265-271.
- H. Chenery, S. Robinson y M. Syrquin (1986). *Industrialization and Growth*. Nueva York: Oxford University Press.
- W.M. Corden (1974). *Trade Policy and Economic Welfare*. Nueva York: Oxford University Press.
- F. Fajnzylber (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen.
- (1989). "Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina". *Pensamiento Iberoamericano* # 16, pp. 85-129.
- FUSADES (1991). "Hacia una reconversión eficiente del sector industrial". *Informe Económico Semanal* # 21 (3 de junio).
- Gobierno de El Salvador (1990). *Documento de negociación con el Banco Mundial*. San Salvador: Mimeo.
- P. Krugman (1986). *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge: MIT Press.
- (1987). "Is Free Trade Passé?". *Journal of Economic Perspectives* vol 1, # 2 (Otoño), pp. 131-144.
- Ministerio de Planificación (MIPLAN), *Indicadores económicos y sociales*. San Salvador: MIPLAN.

- J.M. Salázar y E.D. Garrón (1990). "La re conversión industrial y el Estado concertador en Costa Rica". *Pensamiento Iberoamericano* # 17, pp. 69-90.
- Schydrowsky (1988). "La política industrial frente a las brechas del desarrollo económico", en R. R. Urriola, ed., *Políticas de industrialización en América Latina*. Quito: CEPLAES-ILDIS.
- SIECA (1973). *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, tomo 3. Buenos Aires: BID-INTAL.
- P.A. Yotopoulos (1990). "Políticas de tipo de cambio real para el desarrollo económico: una interpretación heterodoxa". *Comercio Exterior* vol. 40, # 11, pp. 1064-1073.

