

# La reconversión industrial en El Salvador y la necesidad de una política sectorial estratégica que le de dirección al proceso

Francisco Sorto

## 1. ¿Qué es la reconversión Industrial?

Según Eduardo Doryan Garrón, ex-Ministro de Ciencia y Tecnología de Costa Rica y experto en la materia, "la reconversión industrial es una acción articulada de la sociedad y del Estado en respuesta a un rezago importante del sector manufacturero ante el mercado internacional, ante un "shock" externo, o ante un cambio de política sustancial tendiente a modificar la estrategia de desarrollo de un país". Adicionalmente sostiene que, ante este tipo de eventos, existen dos caminos: a) dejar que las mismas empresas se ajusten por sí mismas, ignorando los costos, así como la resistencia social y política de los sectores afectados, o, b) generar acciones que faciliten el ajuste, promuevan el diálogo entre los sectores involucrados, revitalicen los sectores viables de proseguir operando competitivamente y catalicen el desarrollo de nuevas actividades productivas<sup>1</sup>.

La literatura sobre reconversión industrial proviene principalmente de los Estados Unidos, donde la penetración de sus mercados por parte de Japón y de Corea, entre otros países, ha venido desplazando una parte importante de la industria local, generando así marcadas tendencias ha-

---

1. Doryan Garrón, Eduardo-Entendiendo la Reconversión Industrial. Nota técnica sin número, INCAE, Costa Rica, 1990.

cia la terciarización de la economía, con lo cual los Estados Unidos han perdido terreno en la hegemonía tecnológica mundial, reduciéndose el potencial de crecimiento en ciertas industrias de alto valor agregado o en industrias de punta.<sup>2</sup>

Debido a la preocupación que dicho fenómeno despertó en el gobierno, se formó una comisión a nivel presidencial para detectar cuáles eran los orígenes de los problemas que experimentaba la industria; los resultados de los estudios mostraban que algunas de las llaves del éxito productivo de una economía dependían de la calidad de su educación, de la eficiencia de los servicios públicos prestados, de la cohesión social existente, del grado de competencia interna y de la armonía entre la estrategia empresarial y la política macroeconómica del gobierno.

A partir de los resultados anteriores, muchos expertos han contribuido en la formulación de complejas estrategias de reconversión industrial para recuperar la competitividad perdida; es oportuno señalar aquí, que la implementación de un programa de reconversión industrial es más necesario en una economía que ha estado inmersa dentro de regímenes proscriptivos,<sup>3</sup> como los observados en América Latina en las décadas pasadas.

La reconversión industrial es un proceso permanente de reorientación de la capacidad productiva de un país, en función de los precios relativos de los bienes y servicios demandados por los consumidores efectivos; por medio de la reconversión industrial se busca mejorar la asignación de los recursos productivos, por lo tanto, dicho proceso contempla no sólo la transformación de los parques industriales, sino que la mentalidad misma de los empresarios, en cuanto al desarrollo de una visión estratégica de mediano plazo, libre de las distorsiones provocadas por políticas proteccionistas.

## **2. ¿Cómo debe verse la reconversión Industrial en El Salvador?**

Para analizar adecuadamente la reconversión industrial en El Salvador, conviene hacerlo desde la perspectiva del actual programa de Ajuste Estructural, como consecuencia del cambio en la orientación de la política económica manejada por el Estado, la cual está empeñada en ampliar la apertura comercial y financiera del país con el exterior; a diferencia de

---

2. Buitelart, Rudolf M. —Elementos Básicos de un Proceso de Reconversión Industrial: Aspectos Teóricos y Prácticos, Conferencia Pronunciada durante el VII Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas, Agosto 1991.

3. Bhagwati, Jagdish-Economía Proteccionista, Germika, México 1990.

la política proteccionista implementada en la región en las últimas décadas; a raíz de ese giro, las industrias locales se verán obligadas a tomar las providencias del caso para trabajar bajo condiciones más competitivas; sin embargo, independientemente del programa de Ajuste Estructural ensayado en El Salvador, la reconversión es una necesidad impuesta por las cambiantes condiciones del entorno económico internacional, que exige la modernización permanente de los parques industriales y una mayor incorporación tecnológica en las actividades productivas; so pena de perder participación en el mercado mundial o de experimentar un proceso de desindustrialización gradual, ante la incapacidad de competir con técnicas de producción más eficientes. -

‘La implementación de un programa de Ajuste Estructural obliga a modificar los procesos productivos de todas las actividades económicas que se ven expuestas a una mayor competencia externa, ya que al eliminarse las barreras comerciales que les garantizaban a las empresas domésticas un mercado interno cautivo, éstas se ven forzadas a desarrollar ventajas comparativas reales; cuando se habla de reconversión industrial tiende a pensarse que las únicas ramas que deben modernizarse son las del sector industrial, sin embargo, cualquier actividad que haya experimentado un incremento en la competencia interna debe reconvertirse, entendiéndose por ésto la incorporación tecnológica necesaria para sobrevivir y crecer dentro de un mercado más dinámico. -

### **3. ¿Es necesaria una política sectorial y comercial estratégica para el éxito de la reconversión productiva?**

Algunos renombrados economistas sostienen que hacer política comercial e industrial estratégica carece de sentido en una economía pequeña, dadas las actuales condiciones del comercio internacional, donde las ventajas comparativas han sido superadas por medio del avance tecnológico<sup>4</sup> y donde la abundancia de recursos naturales y humanos ha perdido importancia en la estructura de costos de los bienes manufacturados; sin embargo, dejar que el entorno moldee por completo la estructura productiva de un país, denota carencia total de interés estatal para garantizar un mínimo de estabilidad productiva local; tal displicencia sólo logra aumentar la vulnerabilidad de una economía a los vaivenes del entorno económico internacional e impedir el desarrollo equilibrado y sostenido de la misma.

4. Brander, James A. —Art. Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy, Lib. Strategic Trade Policy and the New International Economics, editado por Paul R. Krugman, 1988.

Es irresponsabilidad de un gobierno privar a su país de la oportunidad de transitar ordenadamente de una economía protegida a una economía abierta, por tal motivo es necesaria la formulación de una política sectorial estratégica, de la cual forme parte la política de reconversión integral de la economía y en esta última, la reconversión industrial.

En El Salvador poco se ha avanzado en el diseño de una política de reconversión industrial y casi nada, por no decir nada, en la formulación de una política de desarrollo sectorial; la apertura comercial producida por el programa de Ajuste Estructural ha obligado a muchas empresas, principalmente grandes, a realizar esfuerzos de reconversión sin mayor respaldo estatal.

Hasta este momento lo único que ha hecho el gobierno para definir una política industrial nacional, es contratar con fondos del PNUD-CEPAL-ILPES a consultores independientes para que elaboren un documento sobre el problema, el cual fue presentado por el Ministerio de Economía en Marzo de 1991.

El documento elaborado por el Ministerio de Economía, es un borrador para generar discusión y no constituye la posición oficial sobre cuál será su política estratégica de reconversión industrial; en la introducción del mismo puede leerse lo siguiente: "Este documento tiene el propósito de servir como instrumento básico para la discusión con los diferentes agentes económicos y sociales e instituciones involucradas en el proceso de desarrollo industrial de nuestro país. O sea, tiene un sentido esencialmente motivador para la participación de grupos o personas interesadas en el quehacer económico y que puedan aportar, al tema de la reconversión y desarrollo de la industria nacional, sus conocimientos y experiencias para lograr una mejor precisión en la definición y ejecución de la política industrial y el programa de reconversión".<sup>5</sup>

Es importante involucrar a todos los sectores económicos en la tarea de la transformación productiva del país; sin embargo, el gobierno tiene la obligación de definir una política industrial básica que permita a dichos sectores adaptarse mejor a las condiciones del entorno económico interno y externo; no se debe esperar que la política industrial surja espontáneamente de la discusión de la problemática.

A pesar de la indefinición del documento en cuanto a la política industrial del gobierno, éste resulta valioso porque señala algunos elementos

---

5. MINISTERIO DE ECONOMIA —Dirección de Promoción y Desarrollo Industrial— BASES PARA LA FORMULACION DE LA POLITICA INDUSTRIAL Y PROGRAMA DE RECONVERSION INDUSTRIAL EN EL SALVADOR, Marzo 1991.

básicos que deben tenerse presentes en el diseño e implementación de dicha política; se reconoce la necesidad de una política industrial y tecnológica que incluya, entre otros: un programa de reconversión industrial, acciones de apoyo a la promoción de exportaciones, programas de mejoramiento de la infraestructura básica, una política de ciencia y tecnología, programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, el mejoramiento de la intermediación financiera y el fortalecimiento de los mercados de capital y una política clara de promoción de nuevas inversiones.

Como extensión natural de lo anterior, se destaca la urgencia de replantear la estrategia de crecimiento e industrialización, basándola en nuevos parámetros de eficiencia y de competitividad internacional; asimismo, debe definirse una política comercial con una nueva concepción sobre la integración regional, tomando en cuenta el grado de complementariedad de los países del área, así como la posibilidad de realizar un esfuerzo coordinado para el desarrollo de nuevos mercados y el máximo aprovechamiento de los acuerdos comerciales multilaterales.

Por otra parte, el sector privado ha realizado esfuerzos propios orientados a delinear una estrategia con la cual enfrentar, en el campo de batalla de la productividad, la mayor competencia externa ligada a la apertura comercial derivada del Ajuste Estructural; así tenemos que, en Julio de 1991 la Asociación Salvadoreña de Industriales, elaboró un diagnóstico sectorial del ramo, tipificando las áreas funcionales de 403 empresas agrupadas según la clasificación CIIU<sup>6</sup>, en nueve ramas.

Debido a la ausencia de una política industrial en el país, la gran empresa ha tenido que ir adivinando hacia donde debe dirigir sus inversiones en materia de reconversión, solicitándole al gobierno muchas veces medidas defensivas temporales para amortiguar los costos relacionados a la modernización de sus plantas; sin embargo, gran parte de la pequeña empresa se encuentra al margen de la asistencia financiera para la reconversión y ni siquiera son tomados en cuenta por las grandes gremiales, al diseñar sus programas de transformación productiva sectorial.

Las áreas estudiadas fueron: Area Organizativa, Producción, Mercadeo y Ventas, Exportaciones, Financiera y de Personal; se resalta la necesidad de la reconversión en el sector, se enumeran los factores que afectan el desarrollo de la industria y las variables de ajuste necesarias para lograr una mayor eficiencia productiva.

---

6. Asociación Salvadoreña de Industriales-Diagnóstico Sectorial de la Industria Manufacturera, Julio 1991.

En este diagnóstico como en el documento preparado por el Ministerio de Economía, se destaca la importancia del sistema financiero en el éxito del proceso de reconversión industrial; sin embargo, su importancia sólo se enfoca desde el punto de vista del financiamiento.

Es ese mismo sentido, el 29 de Agosto de 1991 se inauguró el VII Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas, teniendo como tema central del evento la reconversión; el congreso contó con invitados extranjeros que destacaron la importancia de ésta en la estrategia de crecimiento sostenido de Chile y Costa Rica.<sup>7</sup>

Dentro de la genda de discusión del congreso, fueron abordados algunos temas relacionados con el Financiamiento a la Reconversión Industrial, el Mercado Bursátil y la Reconversión Industrial y las Reformas Estructurales en el Sector Industrial; asimismo, se discutió la importancia que tiene sincronizar la reconversión integral de la economía con la modernización del sistema financiero, debido al apoyo que debe brindar a los esfuerzos de incorporación tecnológica sectorial y para facilitar su adaptación a un escenario más competitivo.

La Comisión económica para América Latina y el Caribe ha mantenido en los últimos años una fuerte asistencia técnica en materia de reconversión industrial para los países centroamericanos; el 8 de Octubre de 1990 con recursos del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) publicó un estudio sobre reconversión industrial en Centroamérica y el 19 de Diciembre del mismo año, publicó un informe sobre talleres de reconversión industrial para el área.<sup>8</sup>

Además, dicho organismo ha publicado una serie de diagnósticos por ramas industriales con altas probabilidades de reconvertirse, tales como el caso de la industria textil y del calzado; sin embargo, el diseño de una política industrial nacional es responsabilidad de las autoridades económicas de cada país y es en este punto donde no se ha avanzado mucho en El Salvador.

Los esfuerzos más visibles realizados por el gobierno para acompañar el desmantelamiento de las barreras comerciales y las distorsiones en los precios relativos locales, se encuentran en la separación de fon-

---

7. Motles Glisser, Isaac-Conferencia sobre: Una Visión Empresarial de la Experiencia Chilena en la Transformación del Sector Textil, VIII Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas, Agosto 1991.

8. CEPAL-RECONVERSION INDUSTRIAL EN CENTROAMERICA, LC/G. 1640, Octubre 8 1990; Informe de los Talleres de Reconversión Industrial en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, LC/MEX/L. 149, Dic. 19 1990.

dos prestables destinados al financiamiento de proyectos de reconversión; pero antes de separar fondos para el proceso, es fundamental evaluar la capacidad de reconversión de cada actividad en general y de cada rama industrial en particular; la asistencia financiera indiscriminada en apoyo de todos los sectores afectados por la mayor apertura comercial puede ser desastrosa, ya que pueden estarse asignando recursos a industrias que ya superaron su etapa de maduración y que tienen pocas oportunidades de sobrevivencia en un mercado más hostil; es necesario por lo tanto el establecimiento de una política industrial clara por parte del gobierno, que permita administrar eficientemente la cartera de préstamos del sistema financiero; en caso contrario el sistema bancario podría no recuperar fondos otorgados a empresas sin viabilidad financiera dentro de un mercado más abierto.

Es fundamental contar con suficientes recursos para financiar la reconversión industrial; pero tal premisa no es suficiente para garantizar el éxito de la transformación productiva de la economía, máxime cuando se ha efectuado la desgravación arancelaria más aceleradamente de lo acordado; el 6 de enero del corriente año se efectuó la última modificación a los aranceles, bajando el techo del 30% vigente desde el 5 de Junio de 1991, al 20%, a excepción de algunas partidas constituidas por textiles y calzado.

Los pasos que se han dado en materia de reconversión apuntan principalmente a la modernización del parque industrial, por medio de la reposición de equipo, adquisición de maquinaria moderna y la ampliación de plantas; se ha relegado a planos secundarios la inversión en capital humano y la incorporación tecnológica y de conocimientos.

Se ha malentendido lo que es la reconversión industrial, menospreciando los beneficios que se pueden lograr en eficiencia por medio de una mejor organización, de la conformación de un equipo ejecutivo dinámico y de la ejecución de proyectos.

## **Conclusiones**

Debido a las cambiantes condiciones del entorno económico mundial, y como resultado de la puesta en marcha de un programa de liberalización económica en el país, se hace necesaria la implementación de un programa de reconversión industrial, que involucre a todos aquellos sectores que se vean afectados por el aumento de la competencia externa.

Para que dicha transformación sea exitosa y se reduzcan al mínimo posible los costos de la transición, es necesario que el Estado defina una

política estratégica que oriente al sector privado sobre la dirección que debe darle a sus inversiones; en caso contrario la economía se ajustaría automáticamente y desordenadamente, con elevados costos económicos y sociales para el país. No obstante el estado final de la producción nacional no sería estable.

