

Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

Propuestas para una política industrial en El Salvador

Joaquín Arriola

Este trabajo representa una síntesis de la segunda parte del documento "La industria en el Salvador: Análisis y Propuestas", del Dr. Joaquín Arriola, publicado en Avances N° 4, revista de la FUNDE, agosto 1993, 102 pág.

He aquí algunas características relevantes del sector manufacturero, que sirven de base para las propuestas:

a) El Sector industrial salvadoreño perdió en las últimas dos décadas el dinamismo que experimentara en las dos décadas previas. Su participación en la actividad productiva total disminuyó en la década de los setenta pasando a representar el 18.6% del conjunto de actividades mercantiles en la primera mitad, y al finalizar la década de los ochenta no se había logrado recuperar el valor agregado alcanzado en el sector al finalizar la década anterior.

b) Una característica estructural de la industria manufacturera salvadoreña es la baja productividad de la fuerza de trabajo.

c) Una característica estructural del proceso de acumulación de capital en El Salvador es que la industria manufacturera no ha tenido el efecto dinámico de arrastre que se considera inexcusable en todo proceso de desarrollo.

d) La acumulación del capital industrial en El Salvador se ha basado históricamente en una acelerada concentración y centralización del capital, con una extrema polarización según el tamaño de las empresas tanto en la distribución y eficiencia del capital como en la contribución relativa a la actividad económica industrial total.

e) El empleo industrial formal no se genera en la pequeña y mediana empresa, sino en la gran empresa.

f) El fraude a los trabajadores en relación con el seguro social alcanza a un tercio de los trabajadores de las medianas y grandes empresas, y a casi tres cuartas partes de los empleados en las pequeñas empresas. El 42% de los trabajadores

En este número:

Propuestas para una política industrial en El Salvador.

J. Arriola. p. 1

La delincuencia en San Salvador después de la guerra: causas y planes para su control.

M. Lungo p. 11

industriales no están asegurados por sus empresas.

g) Se requiere una ordenación del suelo urbano, y una normativa legal que regule la emisión de contaminantes industriales en áreas urbanas, debido a la enorme concentración industrial en el área metropolitana de San Salvador. No existe una política de promoción industrial en los diferentes Departamentos, que contribuya a descongestionar el área metropolitana de San Salvador y genere un desarrollo más equilibrado geográficamente.

h) En la industria manufacturera salvadoreña hay un importante potencial de crecimiento a corto plazo, capaz de generar un aumento significativo tanto en el volumen de empleo como en la oferta.

i) Existe un amplio potencial para el incremento de las exportaciones manufactureras, a partir de las capacidades instaladas.

j) La industria nacional depende de la demanda nacional y de la centroamericana como incentivo principal para la producción y el crecimiento del sector, siendo la exportación extraregional una actividad relativamente marginal en casi todas las ramas, con excepción de las fábricas maquiladoras.

k) El análisis en términos de secciones de producción nos permite explicar la extrema dependencia del crecimiento económico respecto a las importaciones. En tal contexto, cualquier intento de superar la tendencia al agravamiento del déficit comercial, que acompaña todo relanzamiento de la economía salvadoreña, por la vía del aumento de las exportaciones, es ilusoria, en tanto no existan las capacidades internas que permitan incorporar en el crecimiento un mayor porcentaje de bienes de producción doméstica.

Propuestas para una política industrial

1. Políticas comerciales

Partimos de considerar que la política de exportación no es un fin en sí misma: la estrategia de desarrollo debe definir en primer lugar los mecanismos para resolver los principales problemas socioeconómicos, que son la pobreza y el desempleo/subempleo masivos. La política de comercio exterior, debe estar diseñada como medidas de apoyo, subordinadas a la resolución de esos problemas fundamentales.

La política comercial relacionada con el desarrollo industrial no puede limitarse a reproducir en una escala ampliada las actuales estructuras de mercado (oferta y demanda industriales), pues éstas son precisamente una de las más importantes limitantes de la

transformación productiva de la industria. Por tanto, la política comercial debe atacar las distorsiones del mercado de productos industriales, tanto por el lado de la demanda como de la oferta.

Esto requiere *al mismo tiempo* una política sustitutiva de importaciones y una política de industrialización orientada a la exportación, pero *no cualquier* política de este tipo:

Una política de industrialización sustitutiva de importaciones de a) productos de consumo popular y b) bienes intermedios y de capital de bajo desarrollo tecnológico. Las principales ramas identificadas son: industrias alimentarias, electrodomésticos y menaje del hogar; juguetes; equipo agrícola mecánico y eléctrico.

Una política de industrialización orientada a la exportación que aproveche a) los recursos naturales del país y b) la tradición manufacturera, en un proceso de incremento del valor agregado. Las ramas más importantes identificadas son: industrialización de productos agrícolas; industrialización de productos marinos; industria textil.

Los instrumentos de la política de promoción de exportaciones deben orientarse fundamentalmente a la mejora de la capacidad de comercialización por parte de los productores nacionales, y no tanto a la reducción del precio de oferta por la vía de los incentivos fiscales a la exportación. La creación de oficinas de promoción de exportaciones y de información a los exportadores son costosas, y deberán tratarse sobre una base regional. Lo mismo que las misiones comerciales, de suma importancia para abrir nuevos mercados, deberían coordinarse a nivel centroamericano.

2. Planificación industrial

La infraestructura institucional y técnica del país no es la que se requiere para poder aplicar políticas sectoriales de desarrollo en el marco de una estrategia global.

Con frecuencia, en especial en los últimos años, las actividades del denominado Ministerio de Planificación se han limitado a asesorar en materia de asignación de fondos disponibles —en su mayor parte fruto de donaciones— para la inversión pública, en concordancia con la ideología neoliberal que rechaza la regulación a largo plazo de la economía y deposita su confianza en los mecanismos del mercado para cualquier decisión sobre asignación de recursos, pero también en coherencia con las escasas capacidades técnicas de la administración pública para desarrollar una planificación más sofisticada.

Hoy la política industrial es inexistente, y el único conato que ha existido de aplicar una

(el denominado “proyecto de reconversión industrial”, promovido por el PNUD y la CEPAL) fue transferido a la “iniciativa” de los propios empresarios agremiados.

La planificación industrial tal como la concebimos incluiría:

- objetivos de crecimiento del sector industrial en su conjunto;
- selección y crecimiento de actividades industriales específicas;
- selección de proyectos dentro de determinadas ramas industriales;
- la selección de espacios de localización industrial;
- la proporción de producción industrial a exportar;
- la elección de técnicas de producción; y
- la proporción relativa de participación pública y privada en la producción industrial.

Dado que bajo las actuales circunstancias sería imposible implementar una política industrial tan compleja, consideramos que la política deberá limitarse a seleccionar aquellos objetivos que se consideren más vitales desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo en su conjunto, abandonando en el medio plazo la aplicación de políticas más integrales y comprensivas.

3. Fomento de competencia:

La política de fomento de la competencia se debe basar en un conjunto de medidas de diverso tipo, que en su mayor parte afectan indirectamente a la competencia. Para El Salvador, proponemos:

a) *regulaciones a la inversión extranjera* (ver #4).

b) *Controles de precios*: los precios de la canasta básica deben estar sujetos a control directo; las medicinas, excepto las esenciales deberán tener precios intervenidos, deben estar sujetas a controles indirectos, por la vía de las

compras que realiza el Seguro Social. Lo mismo que los materiales de construcción, que deberán ser suministrados a coste de producción a las comunidades y grupos de población sin vivienda. El resto de los precios industriales no estarán sujetos a reglamentación, más allá de la que establece la ley de Defensa del Consumidor.

c) *Licencias industriales*, tanto de producción, comercialización y exportación. Se deberá establecer una reglamentación que otorgue un trato más favorable a las empresas orientadas al mercado interno (doméstico y centroamericano), tanto mediante la concesión de suelo industrial como de acceso preferencial al crédito. Al mismo tiempo, se deberá establecer un marco legal claro y conciso en lo relativo a la fabricación y comercialización, que favorezca los productos con mayor componente nacional en su producción, (en textiles, industrias alimentarias, abonos y otras).

d) *Reestructuración de empresas*. En algunos casos será conveniente inducir la fusión de empresas, pues su dimensión no es la adecuada para aprovechar las economías de escala pertinentes. Pero en otros, convendrá, por el contrario, promover su división por la excesiva concentración, que genera efectos perversos sobre el mercado o incluso deseconomías de escala. Por un lado, no existe un mercado suficientemente amplio como para permitir la competencia en determinadas actividades, cuidando al mismo tiempo del aprovechamiento de las economías de escala. Por otra parte, las peculiaridades tecnológicas del parque industrial, caracterizado por un elevado grado de antigüedad y obsolescencia técnica, determina que no se puedan aprovechar las ventajas de umbrales de rentabilidad con escalas de producción más reducidas, que

caracterizan a las tecnologías modernas de producción flexible.

El argumento de que las deseconomías se producen en las empresas del sector público suministradoras de los servicios básicos esenciales no la compartimos, pues una reestructuración de la administración de las mismas, que aleje los comportamientos corruptos y nepotismo político de las empresas públicas y las dotes de una administración técnicamente calificada, permitirá aumentar tanto la eficiencia empresarial como la eficiencia social de la oferta de los servicios públicos, que no

se puede guiar exclusivamente por el criterio empresarial de la ganancia financiera a corto plazo.

e) *Reserva de determinadas actividades de importancia nacional* al gobierno. En particular, la producción y distribución de agua, que en pocos años podrá sufrir un tratamiento especulativo si no está bajo control público. La red de alta tensión y la producción de energía eléctrica deberá seguir fundamentalmente bajo control público. Las telecomunicaciones deberán ser aprovechadas para realizar un proceso de transferencia tecnológica a nuestro país, y solamente en este sentido es aceptable la penetración de las empresas multinacionales en el sector, frente a la lógica de la privatización por la privatización que ahora impera. La reconstrucción de la red ferroviaria exige un esfuerzo concertado de los poderes públicos de la región, que permita aprovechar el esfuerzo inversos para ampliar la base industrial (producción de material ferroviario). La falta de tradición empresarial al respecto exige participación conjunta del sector público.

f) *Controles sobre empresas públicas* (ver #7).

En algunos casos será conveniente inducir la fusión de empresas, pero en otros, convendrá promover su división

g) *Legislación sobre patentes y transferencia de tecnología.* La política de apoyo incondicional a las reglas del juego definidas por el GATT está provocando un auténtico desmantelamiento de la legislación protectora del sector industrial, y una apertura indiscriminada a las importaciones que no garantizan en absoluto que se produzca un relanzamiento de las actividades manufactureras y un dinamismo del sector. Por lo demás, las presiones norteamericanas para favorecer una legislación protectora de sus empresas en nuestros países, está llevando a aceptar como válidos sus planteamientos en materia de patentes (plazos de vigencia, mecanismos de control y de represalias, etc.) que atentan contra las posibilidades de expansión de la industria por la vía de la imitación, único método conocido para los países con características similares al nuestro (pobre, pequeño, y con ausencia de base tecnológica). Deberá revisarse la política de adhesión al GATT, reconsiderando sin ideologismos las ventajas e inconvenientes de las decisiones tomadas así como las dificultades de retrotraer la situación. Habrá que estudiar las posibilidades de una acción concertada entre los países de la región, en materia de protección de recursos productivos instalados (industria fonográfica, reproducción de autopartes, etc.).

h) *Desarrollo de la ley de Defensa del Consumidor.* La ley actual es un buen instrumento para contribuir a mejorar la competencia en los mercados nacionales. Para ello sería conveniente la creación de una Comisión para la Investigación de las Prácticas Restrictivas de la Competencia¹, adscrita al Ministerio de Economía y compuesta por representantes de la administración y de los consumidores, garantizando su independencia de intereses financieros particulares, y la experiencia en materias jurídicas y económicas. Los objetivos de la comisión serán: controlar la concentración y centralización del poder económico; promover la competencia; ayudar a controlar la inflación; impulsar un crecimiento econó-

mico balanceado; promover el bienestar social en interés de los consumidores. La Comisión deberá disponer de poderes especiales para realizar investigaciones, publicar informes y hacer recomendaciones al poder ejecutivo y al legislativo. Estos poderes especiales deberán abarcar la posibilidad de investigar, entre otras actuaciones: los acuerdos entre empresas para restringir la competencia; acuerdos restrictivos impuestos por empresas dominadoras del mercado; actos tendientes a una centralización del poder económico; las quiebras, etc.

4. Regulación de la inversión extranjera:

La inversión multinacional no es precisamente un beneficio sin costes para los procesos de acumulación en los países subdesarrollados: ciertas actividades económicas, tales como las Zonas Francas o las actividades de maquila, desincentivan la participación del capital multinacional en varios objetivos de la política de desarrollo. Los beneficios que pueda obtener la economía nacional de una inversión extranjera dependen de la capacidad de construir una base empresarial y tecnológica nacionales, y por tanto, de la transferencia de la capacidad gerencial y productiva formal e informal (*learning by doing*) en el caso del capital transnacional. En particular, El Salvador requiere de una legislación específica referida a la promoción de la inversión industrial transnacional, que entre otros compromisos incluya los siguientes:

- Participación de personal nacional en los equipos gerenciales y equipos de control de producción;
- capacitación técnica de la mano de obra;
- contenido local en las materias primas e insumos utilizados;
- compromisos de reinversión;
- acuerdos de coinversión con empresarios locales;
- instalación de industrias de fabricación de productos que sustituyan procesos que

generan elevados daños ecológicos;

- industrias de reciclaje de desechos industriales, agrícolas y urbanos;
- producción "verde" (productos medicinales naturales, envasado de producción agrícola orgánica –sin pesticidas ni abonos químicos, etc.).

5. Política para la pequeña empresa

El sector de la pequeña empresa no requiere una política proteccionista diseñada para mantener cuotas de mercado y defender a la empresas existentes frente a la competencia exterior de las empresas mayores o más modernas. Por el contrario, se requiere una política desarrollista, que contribuya a promover empresas económicamente viables, que puedan realizar una adecuada concentración de capital (acumulación), en orden a contribuir al crecimiento de la renta real y a mejorar los niveles de vida de la población. En esta línea, definimos seis grandes objetivos:

- a) modernización (de productos, de tecnología, de gestión administrativa y de comercialización);
- b) crecimiento selectivo (selección de empresas y ramas a ser ayudadas por la Administración en su proceso de desarrollo);
- c) mejora de las capacidades gerenciales y administrativas;
- d) impulso al dinamismo tecnológico: mejora de las condiciones de acceso a la tecnología y de las capacidades de adaptación de tecnologías a las condiciones locales;
- e) promoción de la complementariedad interindustrial (vinculación al sector capitalista, mejora de la interrelación entre pequeñas empresas);
- f) acceso y mejora de la legalidad; por el hecho de formar parte muchas pequeñas empresas,

total o parcialmente, de la economía informal, se deberá crear un sistema selectivo de incentivos que regule y ordene las pequeñas transacciones comerciales. Al mismo tiempo, las unidades productivas deben ser incorporadas al sistema legal de relaciones laborales, para lo cual el Estado debe cubrir las situaciones de enfermedad o accidentes del trabajador y sus familiares; una política de reducción fiscal a cambio de inversión en formación profesional, vivienda o capital fijo puede contribuir a que muchas empresas busquen su formalización.

Para avanzar en estos grandes objetivos se deberá contar con los recursos financieros que permitan:

- Proveer de servicios técnicos (investigación de mercado, promoción de productos, información sobre tecnologías, acceso a materiales y equipo, impulso a los contactos entre empresas, etc.);
- promocionar la capacitación especialmente a nivel administrativo y gerencial;
- facilitar el acceso a suelo industrial y a servicios comunes (edificios, infraestructura energética, de comunicaciones, etc.);
- mejorar el acceso al crédito de fomento.

6. Desarrollo tecnológico:

En orden a reducir la dependencia tecnológica que caracteriza a la industria nacional, el país deberá *controlar* sus importaciones de tecnología para eliminar o modificar las consecuencias indeseables de la tecnología importada y *reducir* dichas importaciones de tecnología. El tiempo de aplicar estas medidas es diferente: en un primer momento hay que elevar la importación de tecnología para mejorar las capacidades productivas a corto plazo. Pero estas importaciones deben seguir en un segundo momento un esquema de racionalización en la asignación de recursos, y la promoción exclusivamente de las importaciones que se consideren sustanciales para el esfuerzo del desarrollo.

El mecanismo más adecuado hacia este fin consiste en aplicar ciertos principios de cooperación tecnológica, especialmente entre las empresas extranjeras que inviertan en el país y las empresas nacionales:

a) Facilitando al país receptor la elección entre los procesos complejos pero de funcionamiento sencillo, aunque con costos de mantenimiento elevados, y los procesos menos complejos, de mecanismo operativo más delicado pero susceptibles por la transmisión y difusión del *know-how*, de permitir hacer frente a los problemas de mantenimiento y a la evolución ulterior de los sistemas tecnológicos;

b) no limitar el análisis de los efectos de la incorporación de la tecnología importada a los aspectos mercantiles (coste), sino además tener en cuenta las limitaciones de la coherencia técnica, a fin de evitar los errores en la dimensión de la unidad productiva y los problemas ulteriores que pueden surgir en el mantenimiento de la misma, que pueden abocar al receptor a una situación de reforzamiento de la dependencia tecnológica.

c) definir los criterios de elección tecnológica en función de los objetivos de la estrategia nacional de desarrollo y no repetir de forma mimética del criterios de elección propios de las multinacionales;

d) dadas las condiciones espaciales y de recursos energéticos del país, es necesario orientar el desarrollo tecnológico hacia aquellas tecnologías relativamente menos consumidoras de energía y menos productoras de desechos industriales contaminantes. los efectos ecológicos y sociales de la tecnología (efectos sobre la salud de los trabajadores y los ciudadanos en general; efectos sobre la redistribución de

la renta a consecuencia del coste de los paquetes tecnológicos, etc.) deberán cuantificarse a la hora de decidir sobre la eficiencia entre tecnologías opcionales.

7. Criterios de gestión de las empresas públicas:

El sector público industrial salvadoreño es casi inexistente. Esta es una de las causas del atraso industrial del país: todos los ejemplos de desarrollo industrial acelerado en los países subdesarrollados, han combinado en distintas proporciones la inversión pública y privada en el área industrial. Consideramos por

tanto imprescindible la definición de una política de inversión pública directamente productiva. La inversión será predominantemente pública, mixta o fundamentalmente privada, en función del problema central: situación de monopolio, falta de capacidad empresarial o falta de recursos financieros para acometer la actividad. El diseño de estos programas será a su vez compartido entre la administración pública, el sector empresarial y los mismos trabajadores. En especial, habría que contemplar la posibilidad de generar con recursos públicos las inversiones de "vanguardia" en determinadas actividades que se pudieran contemplar como especialmente sensibles dentro de un plan de desarrollo global, y que no aparecen como potencialmente rentables a los inversores privados en realidad existentes. Tres áreas aparecen como relevantes a este aspecto:

meter la actividad. El diseño de estos programas será a su vez compartido entre la administración pública, el sector empresarial y los mismos trabajadores. En especial, habría que contemplar la posibilidad de generar con recursos públicos las inversiones de "vanguardia" en determinadas actividades que se pudieran contemplar como especialmente sensibles dentro de un plan de desarrollo global, y que no aparecen como potencialmente rentables a los inversores privados en realidad existentes. Tres áreas aparecen como relevantes a este aspecto:

- La instalación de astilleros de escala media para la construcción y reparación de buques de pesca y motores marinos (problema de experiencia empresarial y volumen de inversión);

Todos los ejemplos de desarrollo industrial acelerado han combinado la inversión pública y privada en el área industrial

- la creación de una fábrica de vidrio (problema de monopolio);
- la creación de una empresa o empresas de procesamiento y producción industrial de fertilizantes y plaguicidas biológicos;

También deberá contemplarse con criterios empresariales el fomento de la actividad investigadora (es decir, de producción y venta de productos tecnológicos). Se requiere con cierta urgencia la creación de institutos o capacidades de investigación, información y desarrollo en las áreas: textil y de fibras naturales; diseño industrial; mejoramiento agrícola (biogenética, ingeniería rural, etc.).

8. Políticas de localización industrial:

El desarrollo capitalista es desigual y combinado, es decir, el mismo proceso de acumulación se basa en la centralización de recursos, no sólo entre unidades productivas, sino también social y espacialmente. El caso del sector industrial salvadoreño muestra una extrema polarización en este proceso de centralización espacial, de forma que el 90% de la actividad manufacturera se concentra en el área metropolitana.

Cualquier economía dinámica capitalista establece unos patrones de distribución de recursos que generan desbalances territoriales y sociales, pues un desarrollo balanceado territorialmente resulta muchas veces ineficiente en términos de tasas de crecimiento (productividad). Pero una extrema polarización como la que vive nuestro país es igualmente ineficiente, porque dificulta precisamente el dinamismo y la flexibilidad de la economía. Por ello, la búsqueda de una mayor eficacia distributiva en la economía no se reduce a la distribución del ingreso y de los activos, sino que contempla también la distribución espacial.

Una política de planificación espacial deberá considerar los desequilibrios regionales en materia de localización industrial, pero no solo

esto; las características de la industrialización salvadoreña generan o aceleran otros desequilibrios, que también se manifiestan en el ámbito espacial, y que son los que reflejan las desventajas de la excesiva centralización y concentración:

– *Los desequilibrios urbano/rural:* Este problema requiere una mejora sustancial del ingreso de los trabajadores rurales, así como una política que incremente en forma acelerada la eficiencia de la producción agrícola, para inducir un uso mayor de capital en la agricultura y la generación de actividades de procesamiento de materias agrícolas. De esta manera la agricultura, tanto por la demanda de insumos como por la oferta de materias primas, sería un estímulo para la actividad manufacturera.

– *Los desequilibrios intraurbanos,* con el crecimiento mucho más acelerado del área capitalina respecto a otras áreas urbanas. Una política de deslocalización de la actividad industrial deberá contemplar paralelamente una descentralización de la administración y los servicios públicos y no podrá tener éxito si no cuenta con una política de redistribución del ingreso.

La política de descentralización industrial deberá atenerse a los principios de especialización departamental, a las ventajas relativas de cada área. En este sentido, parece de especial interés el desarrollo de las industrias vinculadas al aprovechamiento de los recursos naturales, tanto agrarios como marinos. Hay toda una gama de insumos agrícolas (aperos, bienes de consumo campesino –papas, sombreros, ladrillos, muebles, hamacas) que producidos de forma semiartesanal, pueden ser generados por medio de industrias de mayor productividad y calidad si se facilita la inversión local de bienes de capital.

Por ello consideramos tres polos de desarrollo industrial: las áreas urbanas de San Miguel y La Unión, y en torno al puerto de Acajutla, en

Sonsonate. El desarrollo de estas áreas como espacios de atracción de inversión industrial requiere una fuerte inversión en materia de infraestructura de carreteras y portuaria, mejora del servicio eléctrico y de los servicios de subsuelo (teléfono, agua, alcantarillado), una fuerte implicación de las autoridades locales y departamentales y por fin, una política de incentivos que contemple el subsidio temporal (concesiones fiscales, subsidios a la inversión de capital y/o al empleo general, suelo y planta industrial, etc.), a la creación de empleos industriales en estas áreas.

Finalmente, hay que paralizar la política de "siembra a voleo" de Zonas Francas, impulsada por la AID. En particular, son ineficientes las zonas francas diseñadas en áreas alejadas de centros urbanos por los elevados costes de acondicionamiento de infraestructuras públicas y de creación de centros habitacionales y servicios sociales (viviendas, centros de salud, escuelas, esparcimiento, etc). En nuestra opinión, el proyecto de crear 17 Zonas Francas es totalmente irrealista y sólo contribuye a dificultar la generación de un sector industrial más integrado a la economía nacional y de mayor valor agregado. Proponemos que la AID sustituya su programa de Zonas Francas por un programa de apoyo a las áreas de desconcentración industrial que señalamos más arriba, en particular apoyando la construcción y mejora de las infraestructuras materiales y de servicios.

9. Apoyo a la comercialización

El sector manufacturero de El Salvador se encuentra ligado a tres categorías de demanda que no tienen porqué coincidir en las coyunturas: una parte del sector manufacturero está vinculado a la demanda del sector agrario; otra parte está vinculado a la demanda de consumo centroamericana; otra parte está vinculada a la política norteamericana de apoyo al consumo de mercancías del área Centroamericana y el Caribe.

La tipología anterior debe servirnos para establecer políticas verticales, que tomen en consideración la existencia de diversos tipos de mercado, que requieren diferentes capacidades tecnológicas, comerciales, de inversión y capacitación obrera y empresarial.

Por tanto, las políticas industriales deberán ser esencialmente verticales. Esta recomendación va en contra de la moda neoliberal de aplicar políticas horizontales, y esencialmente políticas arancelarias. Sin embargo, la recomendación está en consonancia con las necesidades de un sector manufacturero con un importante potencial de expansión, pero a la vez con graves dificultades de diversificación.

Creemos que una política industrial en el país debe comenzar por generar desde el sector público una institucionalidad que dé cobertura técnica y apoyo informativo a las empresas en materia de comercialización. Los intentos de FUSADES de cubrir este vacío en la política estatal no han sido suficientemente exitosos, por cuanto se han basado exclusivamente en las posibilidades abiertas por la política comercial norteamericana, y no en un diagnóstico adecuado de la situación y potencial exportador del sector industrial salvadoreño.

Pero el eje de la política industrial deberá orientarse en torno al fomento del mercado interno/centroamericano y a la diversificación productiva vinculada al abastecimiento de este mercado. Por tanto, es inevitable, si se quiere hacer operativa una política industrial de fomento, concertar a nivel centroamericano una política de apoyo al desarrollo de nuevas industrias, que incluya medidas de protección regional a la producción realizada localmente.

Esta política deberá hacerse por ramas, por cuanto los procesos tecnológicos varían sustancialmente de una ama a otra, y el sentido de los que debamos entender por "producción local" será muy distinto en unos u otros casos —desde

productos completos, a faces específicas del proceso de producción: desde actividades que se integren verticalmente (agroindustria), a actividades que desarrollen vínculos horizontales (componentes electrónicos, maquinaria).

10. Desarrollo de nuevos agentes productivos

La política industrial que proponemos no puede estar desvinculada del objetivo global de desarrollo de las fuerzas productivas, en especial a partir de los integrantes de lo que denominamos Sector Social de Producción Popular (SSPP).

Por ahora el SSPP se encuentra concentrado en las actividades productivas del sector primario; las experiencias en el sector secundario se limitan a ciertas actividades artesanales o semiartesanales (muebles), y tan solo en la industria pesquera y en la experiencia piloto del polígono industrial Don Bosco se refleja la capacidad de los trabajadores y los sectores populares marginados para llevar a cabo actividades productivas industriales de forma autogestionada y con criterios de operación técnica, comercial y administrativa conformes a los que rigen en las empresas capitalistas.

A partir de estas incipientes experiencias y de la necesidad de articular las explotaciones agropecuarias del sector popular al sector manufacturero, proponemos dar prioridad en la gestión de la política industrial y de la política económica en general a la articulación de un sector social de producción industrial. Los instrumentos a aplicar para la consecución de este objetivo serán los siguientes:

a) Fomento de la capacitación técnico-industrial y gerencial entre los trabajadores asalariados;

b) prioridad en la asignación de los contratos de obra del Estado a las empresas autogestionarias, cuando se den situaciones de igualdad en materia de calidad y precio con las empresas capitalistas;

c) asignación de líneas de crédito especiales al desarrollo de industrias autogestionarias de procesamiento de productos agrarios, de fabricación de herramientas y maquinaria y de producción de insumos agrícolas;

d) generación de apoyos técnicos a las empresas autogestionarias y cooperativas para la comercialización y penetración en nuevos mercados;

e) integración de los trabajadores y de las empresas del sector social en el proceso de creación del marco institucional de la integración regional y en el desarrollo de políticas regionales de desarrollo industrial;

f) flexibilización de la actual legislación cooperativa para favorecer la diversificación productiva y capacidad de acumulación de empresas cooperativas;

e) fomentar empresas mixtas con las municipalidades en nuevos sectores (por ejemplo, sistemas de recogida y reciclaje de basura, desarrollo de áreas sociales en su mayor parte supeditadas a la iniciativa de la caridad privada –guarderías, comedores sociales, acogida y reinserción de alcohólicos y drogadictos, niños desamparados, etc.).

¹ En la línea de la propuesta de la UNCTAD: *First Draft of a Model Law or Laws on Restrictive Business Practices to Assist Developing Countries in Devising Appropriate Legislation*. United Nations, New York 1979.