

---

**FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO**  
**-FUNDE-**

---

DOCUMENTO DE TRABAJO #49

IMPACTO DE LA POLITICA COMERCIAL  
SOBRE LA INDUSTRIA

Por  
Joaquín Arriola Palomares

San Salvador  
Noviembre 1993

---

Repto. Santa Fe, 35 Av. Norte #9Bis  
Apdo. Postal 1774 Centro de Gobierno San Salvador, El Salvador  
Tel/Fax: 503-26-7343 Correo elec: fundesv@ni.apc.org

---

## INDICE

1. Introducción . . . . .	1
2. Estructura de la producción industrial . . . . .	3
3. Medidas de política comercial (1989-1993) . . . . .	8
3.1 Importaciones . . . . .	8
3.2 Exportaciones . . . . .	9
3.3 Tipo de cambio . . . . .	10
4. Lógica de las medidas (neoliberalismo) . . . . .	11
5. Impacto de las medidas . . . . .	13
5.1 Análisis cuantitativo. Evolución de las importaciones y del déficit comercial . . . . .	13
5.2 Análisis cualitativo. Percepción empresarial . . . . .	19
6. Alternativas . . . . .	21
6.1 La coordinación de las políticas comerciales, macroeconómicas y la política industrial . . . . .	21
6.2 Profundizar la creación de una zona comercial en el area centroamericana . . . . .	22
6.3 Vincular la política comercial con los avances hacia la integración económica centroamericana . . . . .	22
7. Referencias . . . . .	24

## 1. Introducción

La política económica implementada por el gobierno de ARENA desde 1989 responde a un enfoque básicamente neoliberal. En este sentido, se ha orientado fundamentalmente a modificar las condiciones de constitución de los precios, buscando una mayor intervención de los mecanismos de la demanda y la oferta en la fijación de los precios relativos.

Los principales precios de la economía se han visto sujetos a un proceso de liberalización que ha avanzado más en unos casos que en otros:

- Los salarios permanecen sujetos al exceso de oferta, salvo en algunas franjas de trabajadores cualificados. De este modo, el salario mínimo se mantiene por debajo del precio de reproducción de la fuerza de trabajo, no siendo los costes laborales unitarios (costes salariales por unidad de producto) una restricción mayor a la competitividad de las empresas.

- las tasas de interés han sido parcialmente liberalizadas, de tal forma que estas sufrieron una elevación considerable en los primeros años de gestión del actual gobierno. Sin embargo, la estructura de las tasas de interés sigue reflejando cierta ineficiencia del sistema bancario: los márgenes entre tasas activas (las que se cobra a los prestatarios) y pasivas (las que se paga a los depositarios) siguen siendo muy elevadas. Aunque las tasas activas reales (descontada la inflación) no son especialmente elevadas, la política del gobierno de utilizar los coeficientes de caja como un mecanismo anticíclico, ha llevado a que la obtención de un crédito para inversión se vuelva una tarea con excesivas complicaciones burocráticas, excesivos requisitos en materia de garantía y grandes dificultades de acceso inicial.

- el tipo de cambio es el precio sobre el que con mayores resultados ha actuado la política liberalizadora. Actualmente el precio de la divisa (dólar) está fijado directamente por la oferta y demanda, limitándose en Banco Central de Reserva a establecer una cotización oficial en función de la establecida en el mercado semanalmente. Se han unificado las tasas oficiales y de mercado (bancario, paralelo y negro) y se ha logrado cierta estabilidad en el tipo de cambio. Curiosamente, algunos organismos, abanderados del neoliberalismo, abogan por una intervención directa del Banco Central para forzar una devaluación, ante el comportamiento depresivo de las exportaciones y la acelerada elevación en las importaciones.

El gobierno carece de políticas sectoriales. A la ausencia de política industrial<sup>1</sup> se le añade un enfoque de la política comercial reducido al manejo de las tarifas arancelarias y no arancelarias.

En este documento queremos analizar el impacto de la política comercial sobre el sector industrial. Este objetivo se ve sujeto a una limitación fundamental: el corto período de tiempo transcurrido entre la aplicación de las medidas y la hora de escribir estos comentarios, hace difícil evaluar el impacto real, por cuanto las modificaciones de comportamiento sectorial en la industria ante las variaciones de las estructuras de precios relativos tienen períodos de maduración de cuatro y más años<sup>2</sup>, y el lapso que media entre alguna de las medidas más importantes y el momento actual es inferior a dos años.

Con esta advertencia por delante, el presente documento comienza con el análisis de la estructura de la producción industrial (sección 2), para concluir que la industria salvadoreña se encuentra en términos generales en una situación de estancamiento, cuando no de deterioro productivo. La presentación de la política comercial del actual gobierno (sección 3) nos permite constatar que dicha política no se orienta a revertir la situación estructural del sector, sino que por el contrario responde a una lógica que margina específicamente los criterios de rentabilidad de mediano y largo plazo, y por tanto resulta incompatible con un desarrollo industrial coherente (sección 4). En la sección 5 intentamos un primera estudio de impacto de la política comercial del actual gobierno sobre el sector industrial, y concluimos el documento con una sección dedicada a presentar algunas recomendaciones de reorientación de la política comercial, articulada al desarrollo industrial.

---

<sup>1</sup> Ver Joaquín Arriola: La industria en El Salvador: diagnóstico y propuestas. Avances n° 4. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) octubre 1993

<sup>2</sup> En el período de maduración de las políticas de precios sobre el comportamiento del sector industrial influyen, entre otros factores, la estructura de costes de las empresas (créditos adquiridos, demanda de nuevos créditos, costes salariales), manejo de cash flow (necesidad relativa de créditos para manejo de capital circulante) su dependencia de las importaciones (participación de las importaciones en el valor bruto de la producción) su distribución de mercados (local y extranjero) o su cuota de participación en el mercado nacional. Es evidente que las políticas comerciales (aranceles de importación y beneficios a la exportación) tienen incidencias muy diferentes en unas empresas y otras, y en unas ramas industriales y otras.

## 2. Estructura de la producción industrial

En el cuadro 1 se observa la relación porcentual entre el valor agregado y el valor bruto de la producción, es decir, la relación entre la producción nacional neta anual con respecto a la transferencia de valor acumulado (amortización) y las importaciones consumidas en el año<sup>3</sup>.

CUADRO 1

PARTICIPACION DEL VALOR AGREGADO EN EL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION					
	1986-88	1989	1990	1991	1992
INDUSTRIAS ALIMENTARIAS	37.0	35.6	35.9	35.9	35.9
BEBIDAS	84.9	80.2	79.2	79.3	79.3
TABACO	76.6	75.2	75.8	75.7	75.8
TEXTIL	40.1	38.4	38.7	38.7	38.7
CUERO Y CALZADO	39.1	38.9	39.4	39.4	39.5
MADERA	64.4	61.0	61.9	61.9	61.9
PAPEL Y ARTES GRAFICAS	38.7	37.1	38.2	38.2	38.2
INDUSTRIAS QUIMICAS	34.7	35.2	35.1	35.1	35.3
PETROLEO	30.5	29.4	36.8	36.8	36.8
PRODUCTOS NO METALICOS	57.6	56.3	55.0	55.0	55.0
METALICAS BASICAS	39.1	32.8	37.9	37.9	37.9
PRODUCTOS METALICOS	47.8	40.6	36.5	36.5	36.5
MAQUINARIA NO ELECTRICA	63.5	58.0	56.8	56.7	56.8
MAQUINARIA ELECTRICA	33.6	32.5	33.6	33.6	33.6
MATERIAL DE TRANSPORTE	41.5	36.7	40.0	40.0	40.1
INDUSTRIAS DIVERSAS	34.1	35.0	35.0	35.0	35.0
TOTAL	42.9	41.3	42.2	42.2	42.2

Fuente: elaboración propia con datos del BCR, Revista Trimestral, varios números

<sup>3</sup> VA/VBP, donde VBP = VA+A+M

VA = valor agregado; VBP = valor bruto de la producción  
A = amortizaciones de capital fijo; M = importaciones

Los datos del cuadro anterior nos permiten observar en los años 1989-1992 un deterioro productivo en diversas ramas, especialmente en la industria alimentaria (bebidas), metálicas básicas y en la maquinaria no eléctrica. Durante los años de gestión del actual gobierno, en estas ramas se reduce de forma especialmente significativa la participación del valor agregado en el valor total de la producción. Hay que señalar que el sector textil reduce en dos puntos la participación del valor agregado nacional en el valor de la producción, lo cual nos aporta una primera indicación del impacto de la política económica, que en el sector industrial se ha limitado a promocionar la maquila textil.

Esta situación es especialmente grave, pues se trata de las ramas de mayor participación, tanto por volumen de empleo como por producción, en la industria manufacturera nacional.

CUADRO 2

RELACION ENTRE IMPORTACIONES Y VALOR AGREGADO					
	1986-88	1989	1990	1991	1992
INDUSTRIAS ALIMENTARIAS	13.9	12.7	11.7	14.4	14.6
BEBIDAS	7.6	5.6	7.0	7.4	9.0
TABACO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TEXTILES	74.0	91.5	113.0	139.7	122.0
CALZADO Y CUERO	23.7	20.1	29.0	28.1	23.2
MADERA	28.0	17.6	18.3	20.7	25.8
PAPEL Y ARTES GRAFICAS	201.6	190.9	189.2	175.3	200.5
INDUSTRIAS QUIMICAS	508.2	422.7	437.8	442.1	464.0
PETROLEO	199.6	205.6	398.1	250.8	291.7
PRODUCTOS NO METALICOS	42.2	30.6	32.1	34.0	43.5
METALICAS BASICAS	217.4	311.4	253.6	204.0	228.8
PRODUCTOS METALICOS	541.8	427.5	464.9	569.3	517.1
MAQUINARIA NO ELECTRICA	1602.0	1567.3	1585.4	1704.1	2010.1
MAQUINARIA ELECTRICA	435.4	362.5	297.3	474.7	460.6
MATERIAL DE TRANSPORTE	3947.5	3487.8	2924.0	3680.6	5177.1
INDUSTRIAS DIVERSAS	106.4	268.1	265.9	179.2	221.0
TOTAL	108.6	102.2	113.4	111.4	123.5

Fuente: BCR, Revista Trimestral, varios números

El cuadro 2 nos confirma el deterioro productivo en algunas ramas. En este caso, comparamos el valor de las importaciones con el del valor agregado en las diversas ramas, lo cual no da un índice aproximado de la competitividad de la industria nacional<sup>4</sup>

Es particularmente relevante el caso de la industria textil, en la cual el valor de las importaciones comienza a ser superior al valor agregado nacional a partir de 1990. En este caso, se trata de la influencia directa de las actividades maquiladoras, que no solamente se han desarrollado espectacularmente en los últimos cuatro años, sino que incluso han venido a ocupar y sustituir capacidad instalada de la industria textil nacional. Los bajos salarios que resultan de la generalización de la subcontratación externa e interna<sup>5</sup> acentúa aun más el deterioro de las capacidades productivas locales.

Esta realidad la confirman las series de comercio internacional de la UNCTAD; como se puede observar en los datos del cuadro 3, El Salvador no ha modificado básicamente su estructura de exportaciones en las últimas dos décadas, que sigue centrada en la exportación de productos agrícolas por más del 50% de las exportaciones totales, pero el peso relativo de la industria textil (fibras textiles, tejido y vestidos) se ha deteriorado sustancialmente:

CUADRO 3

PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES TEXTILES EN LAS EXPORTACIONES TOTALES						
1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992
21,6	23,7	25,3	8,2	12,1	13,9	15,2

Fuente: UNCTAD p.145 y BCR, Revista Trimestral

<sup>4</sup> Un índice más ajustado de la competitividad en el mercado nacional sería el obtenido de la comparación entre el valor de las importaciones y el del valor agregado consumido localmente

<sup>5</sup> Subcontratación externa es el alquiler de la maquinaria y la fuerza de trabajo a un proveedor o cliente de origen extranjero; la subcontratación interna es la que realizan las grandes empresas nacionales -esencialmente para reducir los stocks y los costes salariales- e incluso las maquiladoras nacionales, que realizan subcontratación de segundo grado con pequeñas empresas de costura -para reducir el impacto de las fluctuaciones de los envíos de telas para coser.

El deterioro industrial lo podemos observar en el cuadro 4 de los índices de concentración y diversificación de las exportaciones.

CUADRO 4

INDICES DE CONCENTRACION Y DE DIVERSIFICACION DE LAS EXPORTACIONES		
	1980	1990
N° DE MERCANCIAS EXPORTADAS <sup>6</sup>	116	97
INDICE DE DIVERSIFICACION <sup>7</sup>	0,753	0,745
INDICE DE CONCENTRACION <sup>8</sup>	0,380	0,415

Fuente: UNCTAD p.243

Mientras que el número de productos exportados se ha reducido durante la década de los 80 de 116 a 97 (síntoma de pérdida de capacidad productiva), el índice de diversificación se ha mantenido

<sup>6</sup> Número de productos exportados, con un valor superior a \$ 50.000 (en 1980) ó \$ 100.000 (en 1990) y que representan > 0,3% del valor total de las exportaciones.

<sup>7</sup> Desviación absoluta de la estructura de exportaciones del país por producto respecto a la estructura mundial, según la siguiente fórmula:

$$S_j = \frac{\sum_i |h_{ij} - h_i|}{2}$$

donde  $h_{ij}$  = parte del producto  $i$  en el total de exportaciones del país  $j$   
 $h_i$  = parte del producto  $i$  en el total de las exportaciones mundiales.

<sup>8</sup> Índice de Hirschmann normalizado para obtener valores comprendidos entre 1 y 0 (concentración máxima) a partir de la fórmula siguiente:

$$H_j = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^{239} (x_i/X)^2} - \sqrt{1/239}}{1 - \sqrt{1/239}}$$

donde:

$j$  = índice del país; \*  $x_i$  = valor de las exportaciones del producto  $i$

$X = \sum_{i=1}^{239} x_i$  239 corresponde al número de grupos de la CECI

más o menos igual, mientras que el índice de concentración se ha agravado lo cual es una clara señal de escaso dinamismo productivo<sup>9</sup>

En definitiva, comprobamos que el sector industrial es el que mayores dificultades está encontrando para recuperar el daño causado por la coyuntura de la guerra civil. Además, el comportamiento global del sector continua agravándose en los últimos cuatro años, respecto incluso a los últimos años del período de guerra.

Podemos suponer que la ausencia de políticas sectoriales, en particular de cualquier indicio de política industrial, es la causante de la atonía de la industria nacional; sin embargo, creemos poder mostrar que las políticas comerciales y de precios implementadas por el gobierno contribuyen a esta situación en el sector.

---

<sup>9</sup> A efectos de comparación, pensemos que los países desarrollados exportan unos 230 productos, tienen un índice de diversificación entre 0,3 y 0,6, y un índice de concentración entre 0,05 y 0,25

### 3. Medidas de política comercial (1989-1993)

#### 3.1 Importaciones

En septiembre de 1989 el gobierno de Arena decidió aprovechar la resolución del Consejo Arancelario Centroamericano del año anterior, para iniciar un proceso de desgravación arancelaria, que frenta a la tasa legal máxima anterior, superior al 200%, en 1991 situa el arancel máximo en un 35% y para 1992 baja el techo arancelario a un 20% para todos los productos, con excepción del calzado, textiles y confecciones, cuyo arancel se redujo al 30%.

Para diversas mercancías producidas en el país, la variación del arancel en dos años fue como se indica en el cuadro 5:

CUADRO 5

	1989	1990	1992
calzado	80	30	30
textiles	65	30-35	30
cerveza	70	35	20
alimentos			
procesados	70	35	20
muebles	70	35	20

Muchos productos terminados que son esenciales para la actividad industrial, que tenían aranceles que oscilaban entre el 30%-65%, a partir de enero de 1992 han quedado rebajados al 20%.

Paralelamente, el piso arancelario, que para muchos bienes intermedios se situaba incluso en un 0% (pasta de papel y otras), ha sido elevado a un 5%.

Las restricciones no arancelarias, que afectaban a productos como tabaco, alimentos, bebidas, calzado, ciertos textiles y artículos de papelería etc, bajo diversas modalidades (prohibiciones, autorizaciones previas a la importación, depósitos o impuestos selectivos al consumo) fueron sustancialmente disminuidas. En concreto, se eliminaron los depósitos previos y el impuesto selectivo al consumo.

Los productos que estaban sujetos a depósitos previos a la importación eran a su vez los de mayor protección arancelaria: algunos alimentos, bebidas, tabaco, textiles, manufacturas de cuero, calzado, productos de de papel e imprentas. El impuesto selectivo al consumo se aplicaba ciertos textiles y productos de papel e imprenta, alimentos para animales, electrodomésticos,

calzado importado, vehículos de transporte colectivo, cigarrillos y cervezas importados, embarcaciones de recreo, vinos y pescados frescos... en general, los productos importados de fuera del area MCCA eran gravados con una tasa de entre 20% y 100%.

Para 1990 se habían liberado los controles de importación de leche desceremada, huevos, pollos, quesos, harinas de legumbre y harinas de algodón, diversos productos textiles (cordelería, sombreros y tapices, fibra de algodón). Todavía se mantienen prohibiciones a la importación de fibras de henequén, sacos de yute, kenaf y prolipropileno, obedeciendo a una política de protección a la empresa fabricante de estos sacos de fibra natural, propiedad de la familia Borgonovo, y que se ve sometida a la competencia de Pakistán y Bangla Desh. Así mismo, todavía se requiere autorización ministerial para importar azúcar, cuyo precio internacional es inferior a los costes de producción, a causa de un fuerte dumping por parte de la CEE. También está sometida a regulaciones especiales la importación de petróleo y de cemento.

### 3.2 Exportaciones

Paralelamente al proceso de desarme arancelario se establecieron medidas de incentivación horizontal a la producción para la exportación. La ley de Fomento a las Exportaciones de 1986, que establecía mecanismo de admisión temporal y exenciones fiscales para las empresas exportadoras de bienes no tradicionales, fue sustituida por la Ley de Reactivación de Exportaciones y la Ley de Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales, promulgadas en marzo de 1990 (DO t.307 n.88. 18/04/90).

En la primera de estas leyes, se establece un reembolso del 8% sobre el valor fob de las exportaciones para cualquier tipo de exportación fuera del área centroamericana. Según la ley, dicha devolución se establece "como compensación tanto sobre los impuestos de importación como de otros indirectos generados por la actividad exportadora". En realidad, se trata de un incentivo a la exportación, especialmente hacia los EE.UU. Si tenemos en cuenta que el arancel medio norteamericano para las importaciones salvadoreñas, no beneficiarias de algún sistema de preferencias, es precisamente del 8%, esta medida busca generalizar la entrada al mercado norteamericano de la producción salvadoreña, liberada del costo que supone el pago de aranceles.

Con la ley de zonas francas y recintos fiscales, se convierte todo el territorio nacional en zona franca, al permitirse la instalación de las empresas exportadoras en cualquier parte del territorio nacional.

La eliminación de restricciones a la exportación de diversos productos, generalmente de menor precio en el mercado interno que en los mercados externos (agroquímicos, cueros, hilados, desperdicios de papel etc.) y la liberalización de los precios de 230 productos en junio de 1991 (solo quedaron controlados 9 precios) contribuyó a incentivar las exportaciones.

### 3.3 Tipo de cambio

El tipo de cambio no es un instrumento de política comercial, aunque sea frecuente su manipulación para obtener ventajas en el comercio internacional. El tipo de cambio expresa el precio en moneda extranjera de la moneda nacional, es decir, es un indicador del poder relativo de la moneda (de los flujos económicos de la nación) frente a otras monedas (flujos económicos nacionales).

En el corto plazo, y bajo condiciones de fuerte desequilibrio en el comercio exterior, diversos sectores promueven la manipulación del tipo de cambio, como una medida que a través de la devaluación supuestamente podría incentivar las exportaciones y desincentivar las importaciones en caso de déficit comercial agudo (a la inversa, en el caso de superavit).

En julio de 1989 se suspendió el tipo de cambio fijo regulado por el BCR (o lo que es similar, la fijación oficial del precio del dólar, por estar constituidas la totalidad de las reservas en esa moneda<sup>10</sup>), y en junio de 1990 se unificó el tipo de cambio sobre el establecido por las casas de cambio de los bancos comerciales, a partir de la compra-venta de dólares en el mercado libre.

La entrada autónoma de divisas es tan fuerte en los últimos años - en 1992 y 1993 casi triplica a las entradas por exportaciones- que el precio del dólar se mantiene relativamente estable en los años posteriores a la liberalización del tipo de cambio, a pesar del deterioro de la balanza comercial del país, que se ve acelerado en los mismos años.

---

<sup>10</sup> El Salvador forma parte de la "zona dólar", sin que las autoridades se hayan planteado en ningún momento si esta situación sigue siendo favorable, o debería ser modificada, siquiera gradualmente. El porcentaje de países sujetos al dólar se redujo de un 43% en 1976 al 23,7% en 1989 (FMI 1991 pag.3).

#### 4. Lógica de las medidas (neoliberalismo)

La reforma comercial que se ha aplicado en el país responde a los lineamientos del Banco Mundial, en su fase actual neoliberal. En este sentido, desde antes de la toma de posesión del gobierno de Arena, se insistía en la crítica a la política arancelaria proteccionista, y sobre la base de su fracaso, se pasó a postular una reducción drástica de los aranceles, con el objetivo de

"aumentar el comercio internacional, particularmente las exportaciones, e incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos doméstico 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"

(Banco Mundial: El Salvador, Country Economic Memorandum 1989, cit. en L. Abrego (1991) p.476)

Como suele ser frecuente en las recetas neoliberales, el diagnóstico es una simple trasposición de los problemas estructurales de las economías desarrolladas a los países subdesarrollados, combinada con la promoción de los intereses del capital trasnacional.

El fomento del comercio internacional, particularmente las exportaciones, es la única política de crecimiento que explícitamente aplican los gobiernos neoliberales, y esto por dos razones: en el caso de países con una estructura de producción restringida, con grandes espacios vacíos en la matriz interindustrial, se supone en la perspectiva dominante que la tasa de acumulación será dependiente de la tasa de ahorro (ahorro interno y externo-inversión extranjera) y limitada por la capacidad de importar los bienes necesarios a la ampliación de la capacidad productiva instalada (disponibilidad de divisas).

Por tanto, el aumento de las exportaciones permite desplazar la restricción o límite externo a la acumulación, y por tanto elevar la tasa de crecimiento general de la economía.

Por otro lado, la promoción de las exportaciones permite resolver un problema menos estructural, pero más acorde con las preocupaciones inmediatas de los neoliberales. Como la política de ajuste necesariamente comporta una reducción de la demanda tanto pública (Estado) como privada (asalariados), el incremento de las exportaciones viene a resolver a los capitalistas el problema de las salidas, al permitir trasladar al mercado externo la producción que no se puede vender en el mercado interno.

La política de ajuste la deben pagar los trabajadores a través de la reducción de su consumo (contracción del salario real) y de las prestaciones públicas (contracción del gasto social). Pero el objetivo último de estas políticas, elevar la tasa de ganancia de

los capitalistas, no se podría cumplir si los capitalistas vieran reducidos sus mercados.

La dificultad fundamental con este análisis es que hay actividades productivas cuyas mercancías no son exportables (por ejemplo la producción de viviendas y edificios), y otras que por diversas razones vinculadas a la estructura e historia de los precios relativos nacionales, están adaptadas al mercado interno, pero requieren un tiempo amplio para poder generar una oferta exportable (tiempo necesario para realizar la adaptación técnica de la empresa, la localización de mercados externos, el establecimiento de los canales de distribución etc.). Por esta razón, la respuesta de las empresas es mucho más adaptativa a la contracción de la demanda interna que a los estímulos a la exportación. Y esto explica como la aplicación de las políticas de ajuste en América Latina se ha traducido en una reducción de la capacidad productiva global.

En El Salvador, este efecto contractivo sobre la producción industrial de las políticas de ajuste neoliberal no se ha notado como en otros países, por la existencia de un fuerte factor autónomo de generación de demanda de consumo, como son las remesas y la ayuda externa. No obstante, la estructura de la industria manufacturera muestra una situación de atonía que, ante el panorama dinámico de la demanda, solo se puede achacar a la falta de dinamismo empresarial y a las señales negativas trasladadas por la política neoliberal hacia la producción industrial.

## 5. Impacto de las medidas

### 5.1 Análisis cuantitativo. Evolución de las importaciones y del déficit comercial

El cuadro 6 nos muestra como la estructura de las importaciones se ha modificado en las dos décadas pasadas. Si tenemos en cuenta que los precios de los combustibles se elevaron sustancialmente entre 1975 y 1985 y que los precios internacionales de los productos manufactureros no ha dejado de elevarse en términos relativos y absolutos, el cuadro señalado nos muestra sobre todo la creciente dependencia alimentaria del país, pues siendo este rubro uno de los que ha sufrido una caída en los precios internacionales relativos en los últimos años, su participación en las importaciones totales se ha elevado con respecto a la estructura de los primeros años 70.

CUADRO 6

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES POR PRINCIPALES CATEGORIAS							
	1970	1975	1980	1985	1989	1990	1992
P. Alimentarios	13,9	12,2	17,7	15,5	14,4	14,2	10,3
Materias primas agrícolas	2,0	1,8	1,9	1,9	1,9	3,3	4,9
Combustibles	2,5	8,4	17,7	24,3	9,9	15,5	7,5
Minerales	2,4	1,8	1,9	1,6	2,3	3,8	5,3
P. Manufacturados	79,3	75,8	60,7	56,7	71,4	63,2	72,0
Químicos	21,7	22,4	19,3	20,1	20,4	19,2	14,8
Otras manufacturas	34,6	26,9	28,1	22,9	24,9	23,3	31,0
Maquinas y material de transporte	23,0	26,5	13,4	13,7	26,0	20,7	26,2

Fuente: UNCTAD p.167

CUADRO 7

CLASIFICACION ECONOMICA DE LAS IMPORTACIONES									
	1979	1980	1981	1987	1988	1989	1990	1991	1992
BS. DE CONSUMO	26,6	31,9	30,7	24,3	25,6	25,4	31,6	26,5	28,8
no duraderos	21,1	28,4	28,1	21,1	22,3	22,2	28,6	22,9	24,6
duraderos	5,5	3,5	2,6	3,2	3,3	3,2	3,0	3,6	4,2
BS. INTERMEDIOS	52,6	56,6	57,8	50,3	49,3	49,7	49,8	50,5	45,8
(petroleo)	11,0	15,7	15,1	10,5	8,0	7,5	9,6	9,0	7,5
(fertilizantes)	2,6	2,7	4,8	2,7	2,3	2,8	2,4	2,1	1,8
BS. DE CAPITAL	20,9	11,5	11,5	25,4	25,1	24,1	24,1	23,0	25,4
manufacturas	6,4	4,7	4,0	7,3	7,9	6,7	5,6	6,3	7,1
transporte	7,9	3,5	4,3	12,5	12,1	12,2	8,1	10,6	12,1
agropecuario	1,7	0,7	0,8	1,3	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7
construcción	2,8	1,3	0,8	1,1	1,1	1,5	0,7	0,8	0,9
otros	2,0	1,2	1,7	3,2	3,2	3,0	3,4	4,5	4,5

Fuente: elaboración propia con datos de: Banco Central de Reserva, Revista Trimestral (vv.nn.)

Los años de gestión neoliberal no han contribuido a acelerar la capacidad de acumulación de la economía salvadoreña, el cuadro 7 nos muestra como la participación relativa de las importaciones de bienes de capital (bienes de inversión) se mantiene en un cuarto de las importaciones, con el agravante que el componente que sí muestra una tendencia al alza es el de los medios de transporte, mientras que los bienes de capital para la industria manufacturera se colocan en una participación relativa en las importaciones casi dos puntos porcentuales inferior a la lograda en los últimos años de la administración anterior.

Esta situación reflejada en las estadísticas de comercio confirman nuestra afirmación de que la política de ajuste neoliberal refuerza el patrón de consumo importado y desincentiva la producción para el mercado local, volviendo la acumulación más frágil y dependiente de las fluctuaciones incontrolables de la demanda y los precios de los mercados externos

CUADRO 8

VARIACION DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES 1989-1992 (en %)		
	IMPORTACIONES 92/89	EXPORTACIONES 92/89
ALIMENTOS, B. y T.	109.22	221.76
TEXTIL	76.40	64.73
CALZADO Y PIEL	46.28	2.75
MADERA	67.69	..
PAPEL Y AG	33.45	43.62
QUIMICA	34.70	47.52
PETROLEO	79.48	79.56
P. NO METALICOS	63.40	..
METAL BASICAS	-11.31	..
P. METALICOS	46.38	26.90
MAQUINARIA	48.29	..
MAQ. ELECTRICA	53.34	25.76
TRANSPORTE	59.10	..
VARIOS	-9.19	57.20
TOTAL	43.32	146.04

Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCR

Entre 1989 y 1992, las exportaciones manufactureras aumentaron un 146%. Pero si descomponemos las exportaciones por ramas, teniendo en cuenta que las exportaciones se cobran en dólares, y que el tipo de cambio se devaluó en el mismo periodo un 50%, resulta que solamente la rama de alimentación, bebidas y tabaco experimentó un dinamismo exportador significativo; todas las demás ramas aumentaron el valor de sus exportaciones en colones por debajo del porcentaje de la devaluación cambiaria, y tan solo la industria textil (y la exportación de aceites de petróleo) se mantiene en los niveles próximos a dicha devaluación. En conclusión, con la excepción de las industrias alimentarias, el país ha sufrido un retroceso relativo en el valor de las exportaciones manufactureras, en los años de aplicación de la política neoliberal.

Por otro lado, son unos pocos rubros los que mantienen el dinamismo exportador en los últimos años: en la rama alimentaria, el azúcar; en la industria química, los medicamentos; en la industria textil, los artículos de vestuario y en la industria papelera, los envases de cartón, son los únicos productos que, mediante importantes índices de crecimiento exportador, contribuyen a mantener los indicadores por encima del desastre total<sup>11</sup>.

La característica más significativa de la balanza comercial, desde 1990, es la tendencia acelerada al incremento del déficit. Esto es resultado, por una parte, del deterioro de los términos de intercambio para el café, que continúa siendo el motor de las exportaciones: 45% de los ingresos por exportaciones en 1990, 38% en 1991, 26% en 1992.

Por otro lado, las importaciones están creciendo a un ritmo muy acelerado, aproximadamente unos 200 millones de dólares al año, desde 1989. Los crecimientos más espectaculares se han producido en los bienes de consumo duradero: (el material de transporte pasó de ser el 7.4% de las importaciones totales en 1990 a más del 12% en 1992, los aparatos eléctricos, han pasado en dos años del 4% de las importaciones a cerca del 7%), y los alimentos (del 6,5% al 10%) - especialmente el trigo, que como consecuencia del cambio en la dieta alimentaria, ha pasado en dos años del 1.1% de las importaciones al 3.5%. Los abonos también han multiplicado por cuatro su peso en las importaciones (el 0,4% al 1,6%), consecuencia de la finalización de la guerra y la ampliación de la superficie de cultivo.

Como consecuencia, en 1992 se ha tenido un déficit comercial de unos 1100 millones de dólares<sup>12</sup>. Los ingresos por exportaciones, fueron este año inferiores a los de 1988, mientras que las importaciones aumentaron más de un 60% respecto a aquel año.

---

<sup>11</sup> Estos cuatro rubros representan el 31.3% de las exportaciones manufactureras en 1992, con un crecimiento respecto a 1989 (en dólares) del 233,6% (azúcar sin refinar); 43% (medicinas); 64,2% (envases) y 188,1% (artículos de vestuario). De estas cuatro actividades, una tiene poco valor agregado (azúcar); otra se concentra en dos de seis empresas exportadoras (envases de papel y cartón) y otra está vinculada a las actividades de maquila (vestuario).

<sup>12</sup> En los seis primeros meses de 1993, el déficit alcanza una cifra de 580 millones de dólares



Fuente: elaboración propia, con datos del BCR:  
Revista Trimestral

La mala situación de la balanza por cuenta corriente, además de por el serio deterioro de la balanza comercial se ve agravado por la repatriación de utilidades de las empresas multinacionales, que alcanza la cifra de 150 millones de dólares (142,7 millones en 1990), con un déficit en el capítulo de unos 125 millones al año, desde que se instaló el actual gobierno, un incremento de unos 10 millones respecto a la situación en los años inmediatamente anteriores<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> En los años 80 el déficit de la balanza por cuenta corriente era compensada por las transferencias unilaterales, que aun en 1988 daba un saldo de balanza por cuenta corriente positivo en 25 millones de dólares. Una característica del actual periodo de gobierno es haber deteriorado la situación a tal punto que el saldo se ha vuelto negativo: -184 millones en 1989, -135 millones en 1990 y -118 millones en 1991. El saldo negativo de la balanza por cuenta corriente ha disminuido todavía en 1992, situándose en -152 millones de dólares, a pesar de la contribución de la ayuda internacional, que alcanzó los 709 millones de dólares.

CUADRO 9

PORCENTAJES DE COBERTURA DEL COMERCIO EXTERIOR (EXPORTACIONES SOBRE IMPORTACIONES) POR RAMAS DE ACTIVIDAD				
	1989	1990	1991	1992
ABT	47.8	51.2	58.7	73.5
TEXTIL	102.1	103.7	91.4	95.4
CALZADO Y PIEL	103.6	91.5	74.0	72.7
PAPEL Y AG	52.6	58.2	56.6	56.6
QUIMICA	17.1	17.4	17.4	18.7
PETROLEO	6.8	3.6	2.3	3.0
P.METALICOS	59.0	70.6	48.9	51.1
MAQ.ELECTRICA	19.8	29.4	13.9	16.2
VARIOS	48.9	48.1	69.3	84.7
	22.3	32.8	35.6	38.3

Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCR

Si observamos el cuadro 9, las principales ramas involucradas en el comercio exterior han sufrido en los cuatro años de gestión neoliberal un deterioro en el grado de cobertura; textil y calzado de forma especial, y dentro de alimentación bebidas y tabaco, el rubro de bebidas también ha sufrido un deterioro significativo. En esta situación se percibe el impacto de la política de apertura comercial por un lado y la ausencia de políticas de fomento a la producción dirigida al mercado interno. La participación acelerada de la maquila en las actividades textiles se traduce en un reforzamiento de la dependencia de componentes importados en la producción industrial.

De esta forma, la política de promoción de exportaciones (la política neoliberal) profundiza la principal consecuencia negativa que se achacaba a la antigua política de sustitución de importaciones: el agravamiento del déficit externo. Con la particularidad de que el deterioro del comercio externo no se produce como en aquella situación por la aparición de nuevas

demandas de importación como consecuencia del dinamismo industrial, sino que por el contrario se realiza en un contexto de falta de dinamismo industrial, es decir, que las importaciones vienen a sustituir la capacidad productiva nacional que no se valoriza convenientemente.

## 5.2 Análisis cualitativo. Percepción empresarial

Hay que considerar es que la empresa industrial salvadoreña está fuertemente orientada a los mercados internos: como se ve en el cuadro 10, tres cuartas partes de su producción total se vende en el mercado interno, y otro 15% en Centro América. Menos del 10% se destina a los mercados mundiales. Tan solo la industria del textil, confección y cuero destina un tercio de su producción a los mercados mundiales; hay ramas que prácticamente no exportan nada fuera del area centroamericana: las industrias de la rama del metal están fuertemente concentradas en el mercado salvadoreño y en parte en el centroamericano<sup>14</sup>.

Por el contrario, las materias primas de origen local solo representan poco más un tercio del consumo total de insumos. las industrias metálicas y la químico-farmacéutica y papelera, son las más dependientes de insumos imortados, en un porcentaje superior a los dos tercios del consumo total<sup>15</sup>.

Esta situación dibuja un panorama de fuerte dependencia externa por la via de los costos, escaso dinamismo exportador y en consecuencia alta subordinación a la cuota del mercado local.

Es sencillo predecir que los empresarios industriales considerarán más negativa la política comercial que eleve sus costes de producción en primer lugar, y la que les obligue a competir con productores externos que vengan a disputarles el mercado interno<sup>16</sup> en segundo lugar.

---

<sup>14</sup> D.C. & Associates (1991 p.85)

<sup>15</sup> D.C.& Associates p.51

<sup>16</sup> Algo de esto se trasluce en la incapacidad del gobierno salvadoreño en cumplir el compromiso contraído en el marco de la creación de la zona de libre cambio centroamericana, consistente en elevar el piso arancelario del 5% al 10%, medida fuertemente adversada por los industriales locales.

CUADRO 10

CONSUMO DE MATERIAS PRIMAS Y EXPORTACIONES POR RAMAS DE ACTIVIDAD Y TAMAÑO DE LAS EMPRESAS. 1991		
	% DE MATERIAS PRIMAS NACIONALES	% DE PRODUCCION EXPORTADA FUERA DEL AREA CA
ALIMENTACION	67,7	7,9
TEXTILES Y CALZADO	47,2	32,4
MADRA	42,8	0,7
PAPEL Y ARTES GRAFICAS	26,0	7,5
QUIMICA Y FARMACEUTICA	14,1	5,2
MINERALES NO METALICOS	60,0	0,2
METALICAS BASICAS	20,2	2,1
MAQUINARIA	23,7	1,0
OTRAS	37,5	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>37,5</b>	<b>9,5</b>
GRANDES	47,0	9,5
MEDIANAS	40,1	9,0
PEQUEÑAS	32,1	0,9

Fuente: elab. propia a partir de DC & Associates cuadros 21 y 36

Las críticas de los industriales a la política comercial se realiza en círculos retringidos, aunque su percepción del proceso de liberalización se puede percibir en revistas empresariales como la de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) o en la de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).

La posición dominante en el discurso empresarial es una aceptación de la política comercial neoliberal, con frecuencia más por motivos ideológico-políticos que como consecuencia de un análisis en profundidad de sus implicaciones (ausente en los medios de comunicación empresariales). Pero al mismo tiempo son generalizadas las críticas contra la velocidad de la aplicación de la política de disminución de aranceles, y se critica la falta de medios por parte

del gobierno para acompañar a los empresarios locales en su esfuerzo de adaptación a las nuevas condiciones del mercado.

## 6. Alternativas

El desarrollo de la industria nacional o centroamericana no es compatible con una política neoliberal, orientada exclusivamente a la apertura comercial, e incapaz de elaborar una política de desarrollo sectorial. Por tanto, las propuestas que apuntamos a continuación, buscan superar las limitaciones de la concepción neoliberal de la política comercial, para avanzar en la vinculación de la política comercial con una verdadera política de desarrollo.

### 6.1 La coordinación de las políticas comerciales, macroeconómicas y la política industrial

Hoy en día es un lugar común que las dimensiones de los países de Centro América no son suficientes para desarrollar un sector industrial más menos complejo, por los problemas que se presentan con la reducida dimensión nacional (ausencia de economías de escala, elevados costes de aprendizaje e iniciación, problemas de disponibilidad de mano de obra etc.)

Superar la dependencia de la agroexportación de la región centroamericana requiere que se articule una política de planificación del desarrollo industrial a escala regional. Para ello resulta imprescindible crear los mecanismos institucionales que permitan coordinar las políticas comerciales, macroeconómicas y la política industrial, para lograr los mayores efectos en el menor espacio de tiempo posible:

- se deben coordinar las políticas crediticias y fiscales, para crear el entorno adecuado de incentivos a la inversión productiva, y desincentivar la inversión especulativa

- la coordinación de la política macroeconómica debe servir para facilitar el mantenimiento de tasas de interés internas bajas y estables y fondos de crédito para la inversión al abrigo de los condicionamientos de los mercados monetarios abiertos; se trata de evitar los efectos perversos de las alzas de las tasas de interés internacionales<sup>17</sup>, sobre los mercados internos de crédito. sobre el déficit fiscal

---

<sup>17</sup> los indicadores más recientes anuncian un alza en el inmediato futuro de las tasas de interés internacionales, con los efectos depresivos sobre la actividad económica mundial y negativos sobre la deuda externa del tercer mundo que ello comporta

en definitiva, partimos de considerar que la política industrial (de largo plazo) no puede subordinarse al manejo coyuntural de la política económica, pues en una época de rápidas fluctuaciones del ciclo económico, se impediría la adecuada planificación en la orientación de los recursos y las prioridades sectoriales que toda política industrial comporta.

### 6.2 Profundizar la creación de una zona comercial en el area centroamericana

El desarrollo de una zona de libre comercio implica la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio entre los países integrantes de la zona, pero igualmente importante es definir los criterios y niveles de la protección externa conjunta.

En efecto: no es factible la creación de nuevas ramas industriales en la región, o el desarrollo de las ya existentes, si no se establecen criterios de protección temporal a las industrias nacientes, y mecanismos de incentivación a la inversión en las áreas consideradas preferentes dentro de la industria manufacturera.

El mercado centroamericano (30 millones de consumidores potenciales, 15 millones de consumidores reales) si tiene las dimensiones mínimas para el establecimiento de algunas industrias hoy inexistentes en la región. Al mismo tiempo, la industria de los diferentes países de la región debe poder acceder libremente a cualquier lugar del territorio centroamericano. La mejora de la red viaria y de la infraestructura de transporte es un factor que redundará en el corto plazo en la mejora de los niveles de producción y de utilización de la capacidad instalada en las industrias locales.

### 6.3 Vincular la política comercial con los avances hacia la integración económica centroamericana

Hay que tener en cuenta que la integración económica a partir de una zona de libre comercio depende tanto de decisiones políticas (el desarrollo institucional y legal que permita avanzar hacia la creación de un espacio económico supranacional exige cesiones de soberanía acordadas entre los países miembros del espacio económico) como de los diferentes niveles de desarrollo: cuanto mayores sean las disparidades de desarrollo, mayor será la dependencia, y cuanto más similares los niveles de desarrollo, más se reforzarán los lazos de interdependencia en un proceso de integración.

La integración no se puede reducir a la creación de un espacio de libre comercio. Por eso, la política comercial, en un proceso de integración de diversos espacios productivos, debe ser utilizada con criterios que vayan más allá de la discusión de los niveles de protección efectivos y la política de desgravación arancelaria. La política comercial debe servir efectivamente para facilitar el procesos de integración, es decir para transformar los diferentes espacios nacionales en un espacio productivo único.

La decisión de fomentar determinada actividad industrial en un país, tomada por acuerdo en el marco de la integración, debe llevar a definir la política comercial regional más adecuada para favorecer el despliegue de dicha industria en uno u otro país de la región.

Por tanto, la política comercial común no debe limitarse a unificar las tarifas y barreras no arancelarias, sino que debe articularse regionalmente con las políticas industriales regionales y nacionales.

## 7. Referencias

- Abrego, Lisandro: Reforma comercial y reconversión industrial en El Salvador: algunas reflexiones Realidad Económico-Social n° 22 julio-agosto 1991 pp 469-490
- Banco Interamericano de Desarrollo: Progreso económico y social en America Latina 1992 Washington D.C. octubre 1992
- D.C.& Associates: Diagnóstico sectorial de la industria manufacturera ASI, julio 1991
- Fusades: Análisis de la rentabilidad privada y económica del sector industrial salvadoreño Documento de Trabajo n° 31 agosto 1992
- FMI: Exchange rate policy in developing countries: some analytical issues Occasional paper 78, marzo 1991
- UNCTAD: Handbook of international trade and development statistics. 1992 Naciones Unidas, Nueva York 1993