

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1991

**SUMARIO**

Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica. <i>Larry Wilmore y Jorge Máttar.</i>	7
Perspectivas sobre la equidad. <i>Marshall Wolfe.</i>	21
Actores sociales y ajuste estructural. <i>Eugenio Tironi y Ricardo A. Lagos.</i>	39
La selectividad como eje de las políticas sociales. <i>Percy Rodríguez Noboa</i>	55
El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional. <i>Peter West.</i>	63
Conversión de la deuda externa en capital. <i>Michael Mortimore.</i>	87
Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa. <i>Colin Bradford.</i>	109
Relación entre productividad media y productividad agrícola. <i>Gerardo Fujii.</i>	117
Los nuevos escenarios internacionales. <i>Ernesto Ottone.</i>	127
Contaminación industrial y urbana: opciones de política. <i>Hernán Durán.</i>	137
Inserción internacional e innovación institucional. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	149
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	179
Publicaciones recientes de la CEPAL.	180
Lista de publicaciones de la CEPAL.	183

## Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica

Larry Willmore\*  
Jorge Máttar

La reconversión industrial, denominada también modernización industrial o reestructuración industrial, es la adaptación del sector industrial a un mundo dinámico. En todos los países con economía de mercado las industrias tienen que adaptarse continuamente a cambios tecnológicos, cambios en la moda o de los gustos del consumidor, y a variaciones de los precios relativos. Se trata de un proceso que Schumpeter denominó "destrucción creativa", es decir, el abandono de viejos productos y métodos de trabajo y su reemplazo por otros nuevos.

En el largo período de industrialización "hacia adentro", las industrias centroamericanas quedaron al margen de las transformaciones tecnológicas ocurridas en el resto del mundo. En la actualidad tienen que hacer frente a una desgravación arancelaria, y a una apertura comercial que exige mayor productividad, mayor especialización, escalas de operación más adecuadas, y el mejoramiento de la calidad en los procesos de diseño, fabricación y distribución de manufacturas, y en los servicios conexos.

Dada la escasez de información básica sobre las condiciones de producción en las industrias centroamericanas y sobre sus posibilidades de sobrevivir a un proceso de apertura, la Unidad de Desarrollo Industrial de la Subsección de la CEPAL en México, emprendió el Proyecto de "Reconversión industrial en Centroamérica: diagnóstico e identificación de necesidades de cooperación técnica", CAM/89/012, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con fondos del Programa Especial de Cooperación Económica para Centroamérica. El presente artículo tiene el doble propósito de dar a conocer el marco analítico utilizado en el Proyecto, y algunos resultados de las investigaciones empíricas.

\*Los autores son, respectivamente, jefe y funcionario de la Unidad de Desarrollo Industrial de la Subsección de la CEPAL en México.

## I Apertura comercial y reconversión industrial

La apertura comercial promete una mejor asignación de los recursos y una mayor eficiencia productiva, pero ambos beneficios tardarán en manifestarse. En el corto plazo, la apertura significa un costo por la caída del producto y del empleo en las actividades que antes gozaban de alta protección, pero este costo suele ser menor del que es posible imaginar, por dos razones. Primero, porque si a la apertura acompaña una devaluación real de la moneda, algunas actividades podrán sobrevivir, e incluso exportar, con tasas de protección arancelaria menores. Segundo, porque muchos ajustes se efectúan *dentro* del sector manufacturero e incluso *dentro* de ramas o empresas. Esta reconversión industrial resulta menos costosa, por ejemplo, que una transferencia de recursos del sector industrial al sector agrícola. Para ilustrar el posible costo de la apertura, examinemos brevemente la experiencia de Chile y la de México antes de analizar el incipiente proceso de apertura en Centroamérica.

### 1. Chile<sup>1</sup>

Chile inició su apertura comercial hace más de quince años; es una experiencia que erróneamente suele citarse como ejemplo del alto costo de la desgravación arancelaria. Deben distinguirse a este respecto cuatro etapas. La primera abarca de 1974 a 1976, cuando se eliminaron los controles cuantitativos y se redujeron los aranceles de un promedio simple de más de 100% (en gran parte protección redundante) a un máximo de 60% y un promedio de alrededor de 35%, mientras se devaluaba fuertemente, en términos reales, la moneda nacional. Esta reforma no afectó al comercio exterior, pero el país entró en recesión desde 1975 por el desplome del precio del cobre (su principal producto de exportación) y por las políticas antiinflacionarias del gobierno.

Durante la segunda etapa, de 1976 a 1981, sí hubo apertura: el arancel se fue reduciendo gradualmente hasta situarse, a mediados de

<sup>1</sup> Este análisis se basa, en gran parte, en CEPAL, 1990a, recuadro IV.8, p. 87.

1979, en un 10% parejo, salvo para los automóviles. Un fuerte endeudamiento externo permitió fijar el tipo de cambio nominal para fines antiinflacionarios; esto produjo una sobrevaluación del peso chileno y un *shock* externo. Entre 1982 y 1984, en la tercera etapa, se devaluó el peso un 23% en términos reales y además subieron los aranceles del 10% al 35%. Por último, en la cuarta etapa, a partir de 1985, volvieron a bajar los aranceles hasta llegar en 1988 a un arancel uniforme de 15%.

En pocas palabras, Chile experimentó en realidad dos períodos de apertura comercial. Uno empezó en 1976 y terminó en 1981. En este período, el peso chileno se *revaluó*, en términos reales, más de un 75%, circunstancia desfavorable para la supervivencia de un sector manufacturero acostumbrado a la protección; a pesar de ello, las exportaciones de manufacturas crecieron más de 20% al año, y la producción industrial lo hizo a un promedio de 6.5% (cuadro 1).

El segundo período de apertura se inició a partir de 1985 y todavía continúa. El peso chileno, en términos reales, se ha devaluado un 33%, habiéndose creado otros incentivos para la exportación de productos nuevos. Entre 1985 y 1988 las exportaciones industriales tradicionales (harina de pescado, papel y celulosa) y las exportaciones agropecuarias crecieron un 21% al año mientras las industriales no tradicionales lo hacían un 27%. Hoy en día, el 20% de las exportaciones chilenas son manufacturas no tradicionales, que incluyen metales básicos (5.4%), alimentos (4.7%), maderas (4.4%) y productos químicos (2.6%). A la vez, la producción industrial registra altas tasas de crecimiento (cuadro 1).

La experiencia chilena revela, pues, que la apertura puede dar lugar a una reestructuración de la producción *dentro* de las mismas ramas industriales, dependiendo de su capacidad de reconversión. En general, las empresas aprendieron a competir y, por lo visto, se volvieron más eficientes. La producción se redujo en las ramas que no fueron capaces de resistir la competencia externa (por ejemplo, en las de material de transporte y de equipos eléctricos). Hubo otras ramas que, con grandes dificultades, lograron recuperarse, reducir sus costos e incluso convertirse en exportadoras (textiles y vestuario, artículos de plástico, línea blanca, bienes de capital). Otras, a

Cuadro 1  
CHILE Y MEXICO: PRODUCCION  
MANUFACTURERA EN PERIODOS DE APERTURA  
COMERCIAL  
(Tasas de crecimiento anuales)

Años	Chile		México
	1976-1981	1985-1990	1985-1990
1°	4.9	0.1	7.0
2°	10.1	8.3	-3.4
3°	7.4	4.2	3.9
4°	7.7	6.3	3.0
5°	5.9	10.0	6.0
6°	3.3	0.4 <sup>a</sup>	5.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Enero-junio de 1990 respecto al mismo período de 1989.

pesar de la protección de que gozaban en el pasado, resultaron ser relativamente competitivas: sin muchas innovaciones lograron resistir la desgravación arancelaria (acero, petroquímica, azúcar).

## 2. México

La apertura mexicana no ha llegado aún al grado de la chilena, pero se ha efectuado a un ritmo muy rápido. El programa se inició en julio de 1985 con la sustitución de una gran cantidad de permisos previos, o licencias de importación, por aranceles. Al principio de 1986 el arancel máximo se redujo del 100% al 50% y a los dos años quedó en 20%. Pocos productos siguen sujetos al permiso previo de importación, y los principales son los granos básicos, los productos farmacéuticos, los vehículos automotores y los computadores. Dentro de poco se iniciará la liberalización de las importaciones de automóviles y de computadores.

Al principio, a la apertura acompañó una devaluación real del peso mexicano que evitó un crecimiento acelerado de las importaciones. Sin embargo, como a partir de 1988 el peso se ha revaluado continuamente en términos reales, las importaciones se fueron volviendo más atractivas y empezó a sentirse su competencia.

Es importante destacar que el arancel mexicano, a diferencia del chileno, no es uniforme y que incluso muchas importaciones están exentas del pago de este impuesto. El arancel tiende a aumentar cuanto mayor es el grado de elaboración del producto, lo cual implica que la protección *efectiva* de las industrias que producen bienes

finales pasa del 20%. Si la producción de un bien determinado requiere, por ejemplo, un insumo intermedio que, a precios internacionales, cuesta la mitad del valor del bien final, la protección nominal del 20% implicará una protección efectiva del 30% si el insumo recibe una protección de 10%, y del 40% si el insumo no recibe protección alguna.

En el sector industrial, la apertura no ha sido por lo tanto tan devastadora como se temía. Salvo en 1986, año recesivo por la caída del precio internacional del petróleo, la producción industrial ha registrado un crecimiento satisfactorio (cuadro 1). Ni una sola rama industrial se encuentra a punto de desaparecer por culpa de la apertura. De 1985 a 1988 las exportaciones no petroleras (en dólares) crecieron al 6.8% anual y las manufactureras al 13.4%.

La industria textil y de la confección puede considerarse una de las más afectadas por esa apertura. Los aranceles se redujeron, en diciembre de 1987, al 10% para las fibras, al 15% para las telas y al 20% para la ropa, pero el empleo (exceptuada la maquila) sólo cayó un 7.2% —de 428 000 personas en 1985 a 397 000 en 1988—, mientras su contribución al producto interno bruto bajó un 8.6%. Además, las exportaciones de productos textiles crecieron notablemente, y la rama mantiene un balance comercial positivo. (*El mercado de valores*, 1990, pp. 26-36).

### 3. Centroamérica

Hace 30 años, los países centroamericanos agruparon sus economías tras un arancel externo común con el propósito de fomentar la sustitución de importaciones a nivel regional. Como señaló la SIECA, "Centroamérica, al construir el Mercado Común, enunció desde el principio una política de industrialización y desarrollo 'hacia adentro', y como parte de ésta se concibieron distintos instrumentos, de los cuales el más importante fue un arancel de clara orientación proteccionista, unido al régimen de libre comercio" (SIECA, 1974, tomo IV, p. 38).

Al iniciarse el proceso, la sustitución de las importaciones en un mercado común protegido aceleró el crecimiento. El producto industrial creció a una tasa anual del 8.4% en los años sesenta, muy superior a la del 5.7% del producto bruto de la región (cuadro 2) y como resultado, la con-

tribución del sector manufacturero al producto bruto regional ascendió del 12% en 1960 a más del 16% en 1970, reflejando la sustitución de las importaciones por la producción regional de bienes de consumo final. Al pasar el tiempo, sin embargo, estas oportunidades fáciles de sustituir importaciones se fueron agotando. Las tasas de crecimiento bajaron en los años setenta, y más todavía en los ochenta, debido a que las economías se vieron afectadas por los conflictos armados y por la drástica caída del comercio intrarregional.

Algunos centroamericanos llegaron a la conclusión de que la estrategia de crecimiento hacia adentro no era viable en la región, a causa de las limitaciones que presentaba un mercado protegido muy estrecho. Por eso tenía que hacerse una reforma arancelaria. Costa Rica fue el primer país que la impulsó; en 1985 logró convencer a sus colegas del Mercado Común Centroamericano de la necesidad de establecer un nuevo arancel externo, cuyas características principales fueron:

*Simplicidad.* Se eliminaron las tarifas específicas; todas se fijaron en términos *ad valorem*.

*Flexibilidad.* Se establecieron mecanismos más flexibles para poder modificar el arancel común, sin requerir la aprobación de la cámara de diputados de cada país.

*Menor protección.* Las tasas de protección bajaron, en promedio, y se eliminaron las exenciones fiscales, estableciéndose un piso del 5% para los insumos importados. En buena medida, se disminuyó la protección redundante, es decir, la que no utilizaban los productores.

El nuevo arancel fue aplicado por tres países en 1986, y por el cuarto (Nicaragua) en 1987. Honduras dejó hace tiempo de participar en el arancel común, y mantiene su propio arancel proteccionista.

En octubre de 1987 el Gobierno de Costa Rica decretó unilateralmente una pequeña desgravación arancelaria y estableció un programa de reducciones semestrales para llegar a un arancel con una tasa máxima del 40% al finalizar 1990. Para los productos textiles, la confección de ropa y el calzado, la desgravación programada ha sido más lenta, pero se pretende llegar al 40% para fines de 1992. Costa Rica, sin embargo, dejó de estar a la cabeza de la desgravación arancelaria porque en septiembre de 1989, el gobierno salvadoreño anunció su propósito de contar con un

Cuadro 2  
CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO GLOBAL Y DEL SECTOR  
MANUFACTURERO  
(Tasas de crecimiento anuales, a precios de 1980)

	1960- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985	1985- 1990
<i>Total</i>					
Manufacturas	8.4	6.1	4.4	-0.9	1.3
PIB	5.7	5.3	3.5	-0.6	2.3
<i>Costa Rica</i>					
Manufacturas	9.2	8.9	5.9	0.2	4.4
PIB	6.1	5.8	5.1	0.2	4.5
<i>El Salvador</i>					
Manufacturas	8.1	5.6	0.3	-2.5	2.7
PIB	5.6	5.4	0.8	-2.0	1.8
<i>Guatemala</i>					
Manufacturas	7.6	4.8	7.7	-2.1	1.7
PIB	5.5	5.6	5.8	-1.2	2.8
<i>Honduras</i>					
Manufacturas	7.0	6.8	6.2	1.0	4.6
PIB	5.0	3.8	7.1	0.6	3.3
<i>Nicaragua</i>					
Manufacturas	11.1	5.9	-1.0	0.9	-9.4
PIB	6.9	5.1	-1.2	0.6	-5.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

arancel *uniforme* del 20% para 1994 y redujo la tasa máxima al 50%, manteniendo la mínima de 5%. En marzo de 1990 la tasa máxima bajó al 35%, dejando a El Salvador en esta fecha con el menor arancel de Centroamérica. El mismo mes, el gobierno guatemalteco redujo asimismo su tasa máxima al 37%, arancel muy parecido al de El Salvador. Y en octubre de 1990 el gobierno nicaragüense bajó sus aranceles a un máximo de 20%, el menor de Centroamérica.

Hasta 1990, Honduras se había quedado al margen de las reformas arancelarias, pero el nuevo gobierno adoptó en ese año un programa muy ambicioso. Por decreto del 8 de marzo de 1990 bajó el arancel máximo al 40% y estableció un mínimo del 2%. En enero de 1991 el máximo descendería a 35% y el mínimo subiría a 4% y para comienzos de 1992 se espera una tasa máxima del 20% con una mínima del 5%.

Paradójicamente, los gobiernos centroamericanos han tropezado con más oposición para subir las tasas arancelarias bajas que para bajar las altas, comportamiento comprensible por dos razones. En primer lugar, porque las tasas altas representan a menudo una protección excesiva,

es decir, tan prohibitiva que la competencia entra de contrabando en vez de por la aduana. En segundo lugar, porque las tasas bajas se aplican normalmente a los insumos, no a los bienes finales, y la protección de un insumo equivale a un impuesto a la actividad industrial.

La segunda razón se basa en el hecho de que la protección que interesa para una actividad es la *efectiva*, es decir, la del valor agregado, y no la nominal. Se puede explicar con un ejemplo simple. Si suponemos que, a precios internacionales, un par de zapatos vale 10 pesos centroamericanos y el cuero para producirlo, 6 pesos, el valor agregado por el fabricante, a precios internacionales, sería entonces de 4 pesos (10 menos 6). Con una tasa de protección nominal del 40%, los zapatos se podrían vender en 14 pesos, dejando 8 pesos (14 menos 6) de valor agregado para el zapatero. La protección *efectiva* resulta ser de 100% porque el valor agregado, a precios internos, es el doble del valor agregado a precios internacionales. Ahora bien, si el país es importador de cuero y se le aplica un impuesto del 20% a la importación de este insumo, el costo del cuero sube de 6.00 a 7.20 pesos, el valor agregado baja de 8.00 a

6.80 pesos y la protección efectiva se reduce a 70%. El zapatero no puede eludir el aumento de sus costos comprando cuero nacional de la misma calidad porque las tenerías aprovecharán el arancel para subir sus precios al nivel del producto importado, incluido el impuesto arancelario. Si el país exporta cuero, un subsidio a la exportación produce el mismo efecto porque el precio doméstico sube al nivel del precio internacional más el subsidio. (Es lo que sucede efectivamente con el cuero fino en Costa Rica). Por eso los fabricantes de calzado desean que se nieguen a las tenerías los subsidios de exportación y hasta piden que se les prohíban las exportaciones para que el precio doméstico del cuero se mantenga por debajo del precio internacional.

Solamente en El Salvador se ha establecido una meta de protección para el largo plazo: un arancel uniforme de 20%. Aunque representaría una protección considerablemente más baja que la vigente en la actualidad, implica todavía un sesgo antiexportador importante porque un mismo producto valdrá un 20% más en el mercado doméstico que en el internacional. En teoría, el sesgo se puede eliminar subsidiando las exportaciones, o por lo menos las que el gobierno desea estimular, pero esta solución presenta dos dificultades. La primera, porque sería una violación de las reglas del comercio internacional, y las exportaciones subsidiadas podrían verse sujetas a impuestos compensatorios en los países importadores, y la segunda, porque si el programa tuviera éxito (como sucedió recientemente con los Certificados de Abono Tributario en Costa Rica), podría significar serios problemas fiscales para el Estado.

Si el Estado desea eliminar el sesgo antiexportador de algunas actividades (que podemos llamar no tradicionales) sin otorgar subsidios ex-

plicitos, tendría que hacer una *devaluación compensada* de su moneda y fijar impuestos de exportación a las actividades no deseadas (que podemos llamar tradicionales).

Las implicaciones de esta opción se comprenden mejor con un ejemplo. Si se supone que el tipo de cambio único y libre es de 10 pesos por dólar y que existe un arancel parejo del 20% para las importaciones, se presenta un sesgo contra las exportaciones porque el producto que vale 12 pesos en el mercado local vale sólo 10 pesos en el exterior. Ahora bien, si se devalúa la moneda a 12 pesos por dólar y se baja simultáneamente el arancel a cero, esta devaluación compensada no es inflacionaria porque el artículo que valía 12 pesos en el mercado local seguirá costando 12 pesos. Pero el mismo artículo valdrá ahora 12 pesos también en el exterior: desapareció el sesgo antiexportador. Si el Estado no desea que los exportadores de productos tradicionales (café, banano, carne, entre otros) se beneficien con la devaluación, le bastará aplicar simplemente un impuesto del 16.7% para que vuelvan a recibir sólo 10 pesos por cada dólar de exportaciones. Este impuesto de exportación también puede compensar la pérdida fiscal que resulta de la eliminación del arancel de importación.

Cuando cinco países, con cinco monedas distintas, comparten un mercado común, la aplicación de devaluaciones compensadas requiere necesariamente una coordinación, pero no deja de ser factible. Por eso es de suma importancia que todos los miembros del MCCA efectúen las devaluaciones compensadas al mismo tiempo. Si uno se mantiene al margen, sus productores quedarán en desventaja competitiva con respecto a los demás países y pronto repercutirán sus efectos en la balanza comercial.

## II

### El papel del Estado en la reconversión

Al adoptar una desgravación arancelaria, el Estado envía un mensaje a los empresarios sobre la necesidad de ajustarse a la competencia internacional, pero el papel del Estado no termina con decretar la apertura comercial. La adopción

de políticas que sigue a esa apertura es crucial y puede facilitar u obstruir el proceso de reconversión.

Son básicamente tres los tipos de política que puede adoptar el Estado: i) políticas liberales, en

el sentido de no discriminar entre ramas o empresas; ii) políticas que canalizan su ayuda a determinadas ramas industriales; y iii) políticas que la dirigen a empresas específicas. La adopción de un tipo de política no excluye la adopción de los demás; en efecto, con frecuencia se aplican simultáneamente los tres tipos de política.

### 1. *Las políticas liberales*

Las políticas liberales no favorecen a determinadas ramas ni a empresas específicas, sino dejan que las fuerzas del mercado se encarguen de seleccionar a los ganadores. Los autores de un estudio reciente, de franca tendencia liberal, son muy claros al respecto: "El papel del gobierno", opinan, "en ningún caso deberá ser el de dictaminador sobre qué empresas o qué sectores son o podrán ser ganadores o perdedores, ni el de salvador de empresas en quiebra. Más bien, su función será la de crear condiciones apropiadas para que la reconversión sea posible, asistiendo el proceso con medidas generales y específicas. Entre estas últimas podrían estar apoyos fiscales a la investigación y desarrollo de nuevos productos, procesos o tecnologías; creación de sistemas nacionales de información de patentes, bancos de datos, etcétera; inversión en educación y créditos fiscales a empresas que impartan educación y reentrenamiento de personal" (Centro de Investigación para el Desarrollo, 1988, pp. 111-112).

Las políticas liberales no implican necesariamente un Estado inactivo, porque éste puede apoyar la reconversión con servicios e incentivos fiscales sin discriminar entre empresas o ramas industriales. Además, es de suma importancia el buen manejo de las políticas fiscal y monetaria para evitar las presiones inflacionarias, y el mantenimiento de un tipo de cambio realista para evitar problemas con la balanza comercial. Muchas veces conviene también privatizar las empresas estatales, o por lo menos sanear sus finanzas para que no operen con pérdidas. Aunque los que apoyan la política liberal están en contra de ayudar a empresas específicas, es decir, a los dueños de los medios de producción, están de acuerdo en que se ayude a trabajadores específicos, es decir, a los desocupados que hayan perdido sus empleos por el proceso de reconversión. En los países avanzados, esa ayuda se proporcio-

na automáticamente en la forma de seguro de desempleo y de readiestramiento. El gobierno español, al producirse una drástica reducción en el empleo industrial debido a la reconversión, decidió suplementar el seguro de desempleo con fondos de promoción de empleo que, además de garantizar cierto ingreso a los trabajadores afectados, sirven para subsidiar a los empresarios que proporcionan trabajo a los desocupados. En Centroamérica, donde no existe seguro de desempleo y los trabajadores no logran cobrar muchas veces prestaciones por su despido cuando una empresa se declara en quiebra, se podría pensar en crear mecanismos para ayudar a los obreros cuando sufran los efectos de la reconversión.

Una quiebra, por traumática que sea para el empresario y para sus empleados, hace posible que el negocio en quiebra pase a manos de otro empresario capaz de realizar su reconversión. Los autores del estudio citado, al analizar programas de reconversión en varios países del mundo, llegaron a la conclusión de que "los países con más éxito ... pusieron en práctica instrumentos que ... evitaron que industrias en dificultades se convirtieran en problemas incontrolables. Entre estos instrumentos destacó el de permitir la quiebra de empresas incapaces, por sí mismas, de afrontar los cambios tecnológicos o la competencia internacional. Al mismo tiempo, la política fiscal incorporó mecanismos que hicieron muy atractiva la capitalización o adquisición de firmas en problemas o quebradas" (Centro de Investigación para el Desarrollo, 1988, p. 38). Si el gobierno, con las mejores intenciones, intenta evitar las quiebras, puede obstaculizar el proceso de la reconversión.

### 2. *Las políticas dirigidas a ramas específicas*

Cuando el Estado, por mantener altas barreras arancelarias, ha contribuido a la creación de industrias ineficientes, se puede pensar que él mismo tiene la obligación de ayudar a esas industrias cuando sufren las consecuencias de una desgravación arancelaria. Como las empresas no son responsables de un cambio brusco en las reglas del juego, ni pueden adivinarlo, el Estado debe identificar las ramas más afectadas (¿los perdedores?) y amortiguar el impacto que pueda causarles la apertura. Normalmente se hace con subsidios implícitos (aranceles) pagados por el

consumidor en vez de subsidios explícitos pagados por el Ministerio de Hacienda. Chile, por ejemplo, mantuvo un alto arancel para su industria automotriz durante muchos años; México recurrió a la protección temporal en forma de restricciones cuantitativas a las importaciones de productos farmacéuticos, computadores y automóviles; y Costa Rica proporcionó a las ramas de textiles, de confección y de calzado dos años más para bajar los aranceles al máximo de 40%.

Quienes proponen programas de ayuda para las ramas más afectadas por la apertura subrayan que la ayuda debe ser *temporal* para permitir la expansión de ramas competitivas. Para citar un estudio costarricense, "la reconversión industrial no debe entenderse únicamente como equivalente con una función de 'hospital' de empresas o de sectores en problemas" (Salazar y Doryan, 1990, p. 83).

El Estado puede también, al menos en teoría, seleccionar ramas industriales y proporcionar ayuda a *todas* las empresas que las componen, sin discriminación. Esta es, precisamente, la función de los aranceles, proteger ramas y no empresas. En los programas de reconversión no se conocen casos en los que se proporcionen subsidios explícitos a todas las empresas de una rama determinada. El Gobierno de España, por ejemplo, seleccionó 12 ramas y las declaró en proceso de reconversión, pero la ayuda estatal masiva se concentró en pocas empresas.

Una forma en que el Estado puede ayudar a todas las empresas de una rama determinada es mediante la capacitación de operarios y de obreros especializados. Existen programas de esta índole en todos los países de la región (Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en Costa Rica, Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) en El Salvador, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) en Guatemala, Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) en Honduras y Sistema Nacional de Capacitación (SINACAP) en Nicaragua), y puede darse preferencia a las necesidades laborales de ciertas ramas. Además, sin la ayuda estatal, los empresarios no proporcionarían capacitación suficiente a sus operarios por causa de las llamadas "externalidades". Cuando el empresario contrata una persona sin experiencia tiene que pagarle; por ley o por costumbre, un salario

mayor del que su productividad merece. Una vez capacitada, se espera que su productividad sea mayor que su salario, con lo cual el empresario recuperará su "inversión". El problema es que el operario, ya capacitado, puede marcharse a trabajar en otra empresa con un salario mayor. En eso consiste la "externalidad": el empresario que capacita a su personal beneficia sin compensación a los operarios y a otros empresarios.

Muchos creen que la intervención del Estado en la reconversión tiene por fuerza que ser selectiva. La agencia de reconversión industrial de Costa Rica, la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), argumenta, por ejemplo, que "el universo del sector industrial costarricense consiste en alrededor de 4 700 empresas, sin incluir el llamado 'sector informal', por lo que sería imposible atender en el Programa a todo este conjunto de empresas. Además, es conveniente concentrar los esfuerzos y los recursos escasos en aquellos sectores que tienen mayor potencial para crecer ..." (CODESA, 1989, p.13). Pero agrega "es necesario que el Programa atienda tanto a los sectores bajo 'stress' o presión competitiva causada por la desgravación arancelaria como a los sectores con amplio potencial de expansión y ventajas competitivas" (CODESA, 1989, p.14). Al parecer, el Programa pretende ayudar tanto a los ganadores como a los perdedores e incluso ser así selectivo.

La selección de ramas que merecen apoyo en la reconversión es una tarea sumamente difícil. La agencia costarricense de reconversión industrial estimó conveniente aplicar 12 criterios:

- a) La ventaja comparativa, estática y dinámica.
- b) Los objetivos del programa de ajuste estructural.
- c) El 'stress' impuesto por la desgravación arancelaria.
- ch) El potencial exportador y los nichos de mercado.
- d) El número de empresas y empleados incluidos.
- e) La prioridad que los sectores reciben de otros programas.
- f) La concentración y factores de democracia económica.
- g) Las prioridades regionales.
- h) Los enlaces intersectoriales.
- i) El potencial tecnológico y comercial.

j) La organización y disposición de las empresas.

k) Otros tipos de externalidades e imperfecciones de mercado que hagan necesaria la intervención compensatoria." (CODESA, 1989, p. 15).

Algunos de estos criterios no son realmente independientes, como por ejemplo, la ventaja comparativa y el potencial exportador o el número de empresas y la concentración. Sin embargo, al tener presente tantos criterios, resulta difícil imaginar una rama industrial que quede fuera del programa de reconversión.

En el programa oficial de reconversión industrial de Costa Rica cumplen un papel muy importante los grupos de trabajo llamados Comités Empresariales Subsectoriales (CES), que deben operar en cada rama seleccionada por el Ministro de Economía. Cada comité cuenta con tres representantes del gobierno (CODESA, Ministerio de Ciencia y Tecnología y Ministerio de Economía) y un mínimo de cuatro representantes del sector privado, nombrados por la Cámara de Industrias. Hasta el momento, se han formado comités en siete ramas: alimentos, calzado, textiles (incluida la confección), productos farmacéuticos (sólo industria nacional), artes gráficas, madera y metalmecánica. La instalación de estos comités fue aprobada, pero no funciona, en otras dos ramas: las del cartón y los plásticos. Aún no se ha determinado si alguna de estas ramas merece la ayuda estatal para su reconversión.

### 3. Las políticas dirigidas a empresas específicas

La intervención estatal en empresas específicas es difícil pero no por eso deja de observarse con frecuencia. Se traduce en un tipo de ayuda que llega a contadas empresas. El Gobierno de España, por ejemplo, empezó en 1982 a canalizar una ayuda estatal masiva a sólo 796 empresas. Estos créditos blandos se utilizaron en parte para comprar activos y reducir planillas, pero parte importante se destinó a la cancelación de las deudas que las empresas tenían con bancos privados. Un 70% de la ayuda del programa español de reconversión se destinó a las empresas estatales; del resto, la mayor parte fue para empresas privadas de gran tamaño, incluso extranjeras. Por ejemplo, en la rama de componentes electrónicos, donde existen empresas privadas de tamaño

reducido, las empresas más grandes recibieron la casi totalidad de la ayuda financiera, y en la rama de textiles, el 76% de las empresas grandes recibieron alguna ayuda, y sólo la recibieron el 36% de las medianas y el 4% de las pequeñas (Molero y Buesa, 1989, pp. 77-123 y Belzunegui, 1989, pp. 87-116).

En México, el Programa de Financiamiento Integral para la Reconversión Industrial (PROFIRI) es muy módico comparado con el programa español, pero es similar en cuanto a la concentración de la ayuda en pocas empresas. Hasta 11 millones de dólares de los fondos de PROFIRI pueden prestarse para "cualquier proyecto que tenga como objeto alcanzar o mejorar su competitividad internacional". En 1987, primer año del programa, aproximadamente 120 millones de dólares (100 del Banco Mundial, 20 del gobierno mexicano) se destinaron para créditos subsidiados a 89 empresas. La gran mayoría de los créditos (81%) fue para activos fijos y el resto (19%) para capital de trabajo. La empresa grande recibió 87% del crédito total, la mediana 9% y la pequeña 4% (*El mercado de valores*, 1988, pp. 3-9). En 1988 PROFIRI prestó una cantidad similar, pero no hay información sobre el número ni el tamaño de las empresas prestatarias.

En Costa Rica se introdujo en 1989 una línea de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 50 millones de dólares para "turismo y reconversión industrial", la cual se otorgó a empresas individuales a través de bancos comerciales, atendándose a criterios comerciales convencionales. Por insistencia de la Cámara de Industrias, se estableció un crédito tope por empresa, para evitar que unas pocas acaparasen todos los recursos. En abril de 1990 se consiguió una línea de crédito de 30 millones de dólares del Banco Mundial para la reconversión industrial. Las empresas interesadas tendrán nuevamente que solicitar créditos de este fondo por medio de los bancos comerciales. Una vez aprobada por el banco, se pasará la solicitud a CODESA para que la Agencia de Reconversión haga una "auditoría de reconversión".<sup>2</sup> No están muy claros los criterios de la auditoría, pero sí que un buen estado financiero será condición necesaria, pero no suficiente, para recibir los créditos.

<sup>2</sup> Información proporcionada por el Ministro de Economía, Industria y Comercio, Lic. Antonio Burgués, en La

### III

## Hacia un diagnóstico de las necesidades de reconversión

### 1. Metodología y principales resultados

En esta sección se describe la metodología de trabajo seguida por el Proyecto y se resumen algunos de sus resultados principales, identificándose en especial los problemas que son comunes a la mayoría de las ramas estudiadas.

Se seleccionaron las ramas particularmente vulnerables a la apertura comercial o con potencial exportador, descartándose las que contaban con la protección natural que les brinda su alto costo de transporte (cemento, tabique, tejas, bebidas, etc). También se excluyeron, dentro de las ramas textil y de confección, las actividades de maquila. Se decidió agregar el caucho (CIU 355) y los productos plásticos (CIU 356) a la industria química, dedicando a ésta la atención de dos consultores; de la rama barro, loza, porcelana y vidrio (CIU 361-362) se consideró que la parte más importante correspondía a las industrias de muebles sanitarios y de vidrio, en que las empresas (una de vidrio, tres de muebles sanitarios) tienen fuertes nexos con empresas transnacionales y pueden recibir, por lo tanto, la asesoría necesaria para la reconversión de sus respectivas casas matrices. Se prefirió, por esas razones, ampliar los informes sobre la rama de alimentos, la que se dividió en dos subramas: la de alimentos perecederos (embutidos y lácteos) y la de alimentos enlatados o en conserva.

El grupo de ramas industriales que se decidió, en definitiva, analizar fue el siguiente: industria alimenticia (cárnicos y lácteos y enlatados y envasados); cuero y calzado; madera y muebles; industria metalmecánica; industria química; industria textil (tejido plano y tejido de punto) y de confección.

A cada uno de los consultores seleccionados se le proporcionaron instrucciones para la elaboración de los informes que debían presentar, así como sobre las características de las empresas cuya visita interesaba, teniéndose presente que debían incluir tanto empresas pequeñas como

medianas y grandes de cada rama. Se les recomendó, asimismo, visitar de preferencia las empresas sin nexo alguno o con muy poca relación con empresas transnacionales, en vista de que éstas reciben asesoría de sus casas matrices.

En total se visitaron 358 plantas; de ellas 119 tenían hasta 50 empleados, 128 entre 51 y 150, y 107 con más de 150 (cuadro 3). La magnífica acogida que tuvieron los consultores en la mayoría de las empresas donde fueron atendidos por ejecutivos de muy alto nivel o por los mismos propietarios muestra la inquietud que existe en el medio por los problemas, pero también por las oportunidades, que derivan de la desgravación arancelaria. Un porcentaje considerable de las plantas visitadas, incluso las de pequeño tamaño, exportan parte de su producción tanto a la región (42%) como fuera de ella (26%), pero las más grandes muestran la mayor tendencia a hacerlo.

Finalmente se editaron diez diagnósticos que se presentaron en el Seminario-Taller sobre Reconversión Industrial celebrado en Guatemala, los días 29 y 30 de mayo de 1990. El propósito fue discutir los resultados del Proyecto con autoridades, especialistas e industriales a nivel de Centroamérica (CEPAL, 1990 b). Posteriormente se realizaron talleres en cada país de la región, en los que fue posible profundizar en la discusión de los problemas específicos de las industrias de acuerdo con las características de cada país (CEPAL, 1990c). Aunque la muestra de 358 empresas no pretendió ser estadísticamente representativa, se pudo comprobar, en el seminario regional y en los talleres nacionales, que en términos generales refleja con precisión la situación que viven las empresas centroamericanas en este momento.

El Proyecto permitió verificar la difícil situación por la que atraviesan las industrias de estos países. Las causas principales son la caída de la demanda, los elevados niveles de capacidad ociosa, el atraso tecnológico, las deficientes o nulas actividades de control de calidad, la falta de liquidez, la pérdida de mercados dentro y fuera de la región, la escasez de divisas y la necesidad

Cuadro 3  
CENTROAMERICA: EMPRESAS VISITADAS

	Pequeñas (hasta 50 empleados)	Medianas (de 51 a 150 empleados)	Grandes (más de 150 empleados)	Total
Industria de alimentos	19	23	17	59
Embutidos y lácteos	8	13	10	31
Enlatados y envasados	11	10	7	28
Confección de ropa	9	12	4	25
Industria textil	7	20	34	62 <sup>a</sup>
Tejido de punto	5	11	12	28
Tejido plano	2	9	22	34 <sup>a</sup>
Cuero y calzado	36	17	15	68
Cuero	14	7	2	23
Calzado	22	10	13	45
Madera y muebles	10	10	7	28 <sup>a</sup>
Industria química	31	35	22	90 <sup>b</sup>
Sustancias químicas	5	—	1	6
Abonos y plaguicidas	—	2	2	4
Resinas y compuestos	—	—	1	1
Pinturas	5	1	—	6
Productos de caucho	1	2	3	6
Productos de plástico	4	9	3	16
Cosméticos, detergentes	16	21	12	51 <sup>b</sup>
Industria metalmecánica	9	10	7	26
<i>Total</i>	<i>121</i>	<i>127</i>	<i>106</i>	<i>358</i>

<sup>a</sup>Una empresa no proporcionó información sobre el número de empleados.

<sup>b</sup>Dos empresas no proporcionaron información sobre el número de empleados.

de mejorar la gestión empresarial y la productividad laboral. La situación se ha tornado aún más compleja debido a los programas de desgravación arancelaria emprendidos recientemente por los cinco países y a la imperiosa necesidad de reactivar el crecimiento industrial.

Se pudo percibir la gran preocupación de los industriales y gobiernos por los efectos de la apertura comercial y también se apreció la gran necesidad de asistencia técnica para que las empresas puedan hacer frente a las nuevas condiciones de la competencia.

En diversas oportunidades se pudo concluir que la mejora en la eficiencia de las plantas no depende tanto de la modernización de los equipos o de la realización de cuantiosas inversiones sino más bien de la implementación de mecanismos para mejorar la gestión empresarial, aprovechar al máximo la materia prima, mejorar la

planificación y el control de inventarios, la comercialización, etc., lo que supone costos o inversiones relativamente pequeños. Sin embargo, en otros casos resulta indispensable modernizar la maquinaria pero este solo hecho no significaría un aumento sostenido de la eficiencia; los factores antes señalados también son necesarios para lograrlo.

A pesar de tratarse de cinco países con estructuras y niveles de desarrollo industrial diversos, se encontraron algunas coincidencias en la problemática de las empresas. En esos casos la adopción de medidas correctivas en el marco de iniciativas a nivel regional, resultaría más factible.

## 2. Los problemas comunes a todas las ramas

En los párrafos que siguen se presenta un resumen de los principales problemas que afectan a

las empresas y que es urgente encarar, especialmente a la luz de los procesos de desgravación que están experimentando los países del área. Si bien existen problemas específicos de cada rama, se encontraron otros que son comunes a la mayoría de ellas.<sup>3</sup>

La gestión empresarial es un punto crítico en el desempeño de la empresa. Una gestión eficaz permite aliviar diversos problemas que de otra forma se acumulan y se refuerzan entre sí, creando cuellos de botella que pueden paralizar el funcionamiento de la empresa. En la mayoría de las empresas grandes y medianas visitadas existen sistemas de gestión modernos, según los cuales las diversas áreas están a cargo de especialistas en quienes se delegan responsabilidades específicas; en cambio en las unidades de menor tamaño, el propietario realiza personalmente las funciones de administración, proveeduría, producción, ventas, etc. En las empresas microindustriales prevalecen sistemas de administración familiar que entorpecen las labores propiamente empresariales, lo que se traduce en ineficiencias y obstaculiza el crecimiento de la empresa. Con todo, la mayor parte de las empresas requiere fortalecer su gestión empresarial, mostrar mayor osadía y dinamismo para enfrentar el reto de la competencia y, a la larga, exportar a terceros mercados.

Una de las expresiones más palpables de la crisis económica que vive la región es la drástica contracción que ha registrado la inversión en el último decenio. Son pocas las empresas que han renovado su maquinaria y ello se refleja en la baja productividad de la industria. Esto es particularmente válido en las ramas que, a nivel mundial, han experimentado un acelerado cambio tecnológico en los últimos 20 años, como son las industrias metalmeccánica, química y textil. En algunos casos, por la obsolescencia de los equipos es difícil conseguir repuestos. Debe mencionarse, sin embargo, que en ciertas ramas (alimentos elaborados, muebles de madera, confección y cuero) las empresas grandes y medianas cuentan con maquinaria adecuada, pero en muchos casos ésta requiere mantenimiento y pequeñas innovaciones que la harían más productiva, por lo que la

reconversión de estas ramas no demandaría recursos de inversión cuantiosos.

Como consecuencia de la contracción de la demanda y los reducidos montos de la exportación extrarregional, los niveles de utilización de la capacidad instalada son muy bajos. Aun en las industrias productoras de bienes de consumo generalizado —alimentos, calzado, confección, muebles— no se alcanza siquiera un 60% en promedio. La excepción son las empresas de El Salvador, Guatemala y Honduras que fabrican tejidos planos, las que trabajan al tope de su capacidad, debido en parte a las ventas que realizan fuera de Centroamérica.

El abastecimiento de las materias primas por lo general no es problemático. Las empresas normalmente pueden concurrir al mercado para obtener los insumos necesarios, ya sean nacionales —en ocasiones de menor calidad— o importados. Sin embargo, algunas ramas —cuero, química, metalmeccánica, confección— tropiezan con problemas para obtener divisas. Las empresas casi siempre son consumidoras netas de divisas y los procedimientos para conseguirlas son lentos y engorrosos y en ocasiones no hay más remedio que acudir al mercado negro, lo que aumenta mucho los costos.

La planificación y el control de la producción se dificultan debido a que las empresas carecen de programas específicos y a diversos factores que afectan sobre todo a las empresas pequeñas, como la disponibilidad de materia prima, descompostura de los equipos, ausencias laborales, inestabilidad de la demanda e incertidumbre acerca de su evolución futura. También se comprobaron deficiencias en el proceso de producción y en el control de inventarios. El aprovechamiento de la materia prima en la rama del cuero y en la de muebles es subóptimo; además, la fabricación de muebles está demasiado diversificada (una empresa fabrica 85 tipos de muebles y sólo cuatro de ellos tienen piezas estandarizadas). En las empresas metalmeccánicas no hay modelos productivos ni departamentos de planificación; para determinar el monto de producción, se utiliza como modelo la experiencia pasada de ventas, de pedidos y de inventarios; estos últimos llegan a acumularse hasta por seis meses, lo que, además del costo financiero, deteriora los materiales (oxidación). Las empresas textiles tienen que adquirir algodón para largos períodos, pues

<sup>3</sup> Para detalles sobre temas particulares de cada rama, véase CEPAL, 1990d.

sólo así pueden garantizar su calidad uniforme, lo que da lugar a problemas financieros por la inmovilización del capital y por la creación de pasivos elevados.

En materia de control de calidad, el 45% de las empresas entrevistadas carece de sistema alguno para verificar la calidad de las materias primas, los procesos o el producto final. Además, se pudo percibir en muchos casos una visión equivocada del control de calidad, consistente en realizar inspecciones visuales y apreciaciones subjetivas que atribuyen más importancia al aspecto que a las cualidades intrínsecas del producto o la materia prima. Es frecuente que se confíe en los proveedores o que se encargue a los mismos trabajadores el control de calidad de los insumos. En casos extremos, se llegaba a identificar el control de calidad con la selección y registro de los productos defectuosos al final del proceso productivo. La mayoría de las empresas pequeñas no están conscientes de la importancia de la calidad y desconocen las normas aceptadas internacionalmente. Se agrega a lo anterior la carencia de laboratorios de análisis y pruebas y el poco uso que se hace de los existentes. Asimismo, se presta poca atención a los efectos en el medio ambiente de los desechos y residuos de las empresas.

La mayor parte de las empresas no realiza actividades de diseño. Ello es particularmente pertinente en la producción de bienes de consumo final, en que la diferenciación del producto es crucial para la venta. El diseño se realiza normalmente copiando del extranjero, atendiendo a especificaciones de los clientes o bien —y estos casos son los menos— lo realizan modelistas/diseñadores especializados. En la rama de alimentos, el embalaje y el etiquetado presentan deficiencias que reducen las oportunidades de exportación de las empresas. En la industria de muebles de madera hace falta capacidad de diseño artístico que combine las habilidades de la región con los gustos y preferencias del consumidor internacional.

La capacitación de la mano de obra es un problema prácticamente en todas las empresas. Resulta muy difícil encontrar trabajadores calificados, por lo que normalmente las mismas empresas entrenan a los operarios. Sin embargo, dicha formación no siempre da resultados positivos, pues es frecuente que sean los mismos ope-

rarios con alguna experiencia quienes capaciten al personal recién ingresado. Por otro lado, se considera que los programas que ofrecen los centros de capacitación laboral no responden en general a las expectativas de los empresarios. Además, el elevado índice de rotación de las planillas —debido en buena medida a los bajos salarios, especialmente en las empresas pequeñas— desalienta los esfuerzos de los industriales por capacitar a su personal. El problema es particularmente relevante en estos momentos, en que las necesidades de la modernización industrial demandan mayores niveles de calificación en los trabajadores y técnicos.

Desde la perspectiva empresarial, quizá el problema más señalado sea el del financiamiento. Prácticamente todas las empresas visitadas lo señalaron como el principal obstáculo al crecimiento. Sin embargo, sin perder de vista su importancia, no se debe exagerar. En muchos casos los problemas de liquidez no son más que el reflejo de otros problemas internos de la empresa que se expresan en la estrechez financiera. Por ejemplo, un pronóstico de ventas deficiente puede llevar a la compra excesiva de insumos o a la contratación de personal extra que, al no efectuarse las ventas esperadas, ocasionarán problemas financieros en la empresa.

Se pudo notar que buena parte de los empresarios no considera crucial la necesidad del crédito preferencial; ellos están dispuestos a pagar la tasa de interés del mercado, pero la obtención de financiamiento bancario resulta complicada debido a la escasez de créditos oportunos y a la intrincada tramitación. Esta situación responde frecuentemente al enfoque de las políticas financieras, que prestan más atención a criterios de rentabilidad de corto plazo que a las necesidades de desarrollo industrial.

### 3. Recomendaciones

Para terminar se presenta un resumen de las recomendaciones de reestructuración industrial derivadas de los informes de los consultores y de la participación de los empresarios en los talleres de reconversión industrial realizados en cada país de la región. Las propuestas incluyen acciones que deberán ejecutar tanto la industria misma, como los gobiernos; se presentan a nivel de rama y son válidas para los cinco países.

En la rama de alimentos elaborados, se recomienda emprender un programa integral de asistencia a las empresas, dirigido principalmente a elevar el nivel tecnológico y a mejorar la gestión empresarial, el control de calidad y, en el caso de El Salvador y Nicaragua, el parque industrial, en virtud de que casi no ha habido inversiones en la última década. El programa incluiría financiamiento de mediano y largo plazos, cuyos beneficios recaerían directamente en los usuarios del crédito.

En la rama de confección, es necesario: i) sustituir la maquinaria obsoleta (20-25% del parque industrial) por equipo moderno; ii) realizar programas de capacitación y asistencia técnica en ingeniería de planta, en costos y en administración, lo que aumentaría la producción un 40% con la misma capacidad instalada y el mismo nivel de empleo; y iii) fomentar la especialización en la producción, particularmente en las empresas pequeñas, lo que significaría menores costos unitarios y mayor productividad.

Para la industria textil se sugiere: i) promover la capacitación empresarial, sobre todo en las áreas técnica y financiera y fundamentalmente para aumentar la competitividad y la exportación a terceros mercados; ii) difundir entre los empresarios la noción de reconversión industrial y proporcionarles la mayor información sobre los procesos de apertura comercial; iii) crear líneas de crédito técnicamente supervisadas, principalmente para la compra de maquinaria y de tecnología moderna, dirigidas prioritariamente a la pequeña empresa; iv) promover mecanismos de cooperación y articulación de la producción entre las empresas de la rama, a nivel de cada país y de toda la región, para hacer frente a los pedidos de importadores que, en lo individual, las empresas no podrían surtir; v) para la comercialización internacional, convendría que cada país contara con una oficina en el exterior encargada de divulgar la oferta exportable de productos de la región, así como de informar a las empresas sobre mercados, nuevos productos y equipos, precios, ferias, exposiciones, etc.

En la rama del cuero y del calzado, son enormes las necesidades de asistencia técnica; con pocas excepciones, la tecnología, la organización y la calidad del producto terminado son deficientes. Se requiere, por tanto, i) transformar la estructura de la rama de modo que pueda competir

con las importaciones; ii) créditos y facilidades para importar insumos críticos (e.g. hormas) y también la fijación de normas tanto para la producción local como para el artículo importado; iii) apoyar al microproductor de calzado con asistencia técnica y financiamiento; iv) en el caso de las empresas grandes y medianas, las posibilidades de exportación aumentarían con la confección de calzado de puro cuero, la variedad de estilos y la adopción de sistemas de control de calidad; v) finalmente, se recomienda estudiar la posibilidad de establecer un centro regional de capacitación para la industria del calzado que, en una primera etapa, proporcionaría cursos de modelaje, corte y costura.

Para la rama de la madera y de muebles, se recomienda i) la especialización —el número de modelos no debe ser superior a cinco en cada planta y las piezas deben estandarizarse; ii) impulsar la automatización a bajo costo para limitar la manipulación de piezas por los operarios; iii) para la exportación, producir muebles de diseño propio o del cliente, terminados con un alto grado de mano de obra en forma de envejecimiento artificial, tallado, pintado o decorado a mano, procurando también que sean desarmables; iv) el presecado al aire y el solar deben complementarse con el secado industrial para cualquier mueble de exportación.

En la industria química, se estudiaron las sustancias químicas; abonos y plaguicidas; resinas y compuestos de PVC; pinturas, barnices y lacas; productos de caucho; productos de plástico; cosméticos; jabones y detergentes; y aceites esenciales. La heterogeneidad de esta industria se reflejó en las recomendaciones, aunque hubo algunas de carácter generalizado: i) mejor gestión empresarial y capacitación de la mano de obra; ii) más financiamiento; iii) manejo óptimo de los inventarios; y iv) renovación de maquinaria y equipos. Las recomendaciones para cada subgrupo pueden consultarse en los diagnósticos respectivos (CEPAL, 1990d).

La industria metalmeccánica también es muy heterogénea. Respecto a la política industrial los empresarios proponen: i) reducir y estandarizar los aranceles para las materias primas; ii) fomentar la creación de empresas importadoras-comercializadoras de insumos, con lo que los costos podrían reducirse hasta un 10%; iii) revisar las

políticas de asignación de divisas y establecer líneas de crédito específicas para el sector, en función de las necesidades precisas de reconversión de las empresas; y iv) favorecer una vinculación

más eficiente entre los institutos de investigación y los organismos de asistencia técnica y las empresas para que aquéllos tengan en cuenta las necesidades reales de la planta industrial.

#### Bibliografía

- Belzunegui, Bernardo (1989): Crisis y reconversión industrial en España, *Industria, Estado y sociedad. La reestructuración industrial en América Latina y Europa*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Centro de Investigación para el Desarrollo (1988): *La conversión industrial en México*, México, D.F., Editorial Diana.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990a): *Transformación productiva con equidad* (L.C.G.1601-P), Santiago de Chile, 19 de marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1990b): *Reconversión industrial en Centroamérica: reportaje del seminario-taller* (L.C/MEX/R.232), México, D.F., 25 de junio.
- \_\_\_\_\_ (1990c): *Informe de los talleres de reconversión industrial en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua* (L.C/MEX/L.149), México, D.F., 19 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1990d): *Reconversión industrial en Centroamérica* (L.C/G.1640), Santiago de Chile, 8 de octubre.
- CODESA (Corporación Costarricense de Desarrollo) (1989): *Programa de reconversión industrial: presentación*, San José, Costa Rica, abril.
- El mercado de valores, N° 14 (1988): Nacional financiera: un año de reconversión industrial, 1987, México, D.F., Nacional Financiera, S.N.C., 15 de julio.
- \_\_\_\_\_ N° 1 (1990): La industria textil bursátil en 1983-1988, México, D.F. Nacional Financiera, S.N.C., 1 de enero.
- Molero, José y Mikel Buesa (1989): Crisis y reestructuración industrial en España, *Cambio estructural en Europa y México*, I. Minian y T.H. Hilker (comps.), México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE)/Fundación Friedrich Ebert.
- Salazar, José M. y Eduardo Doryan (1990): La reconversión industrial y el Estado concertador en Costa Rica, *Pensamiento iberoamericano*, N° 17, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/CEPAL, enero-junio.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1974): *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).