

387.13
D 5423
1978

091544
Fj. 3

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

**LAS ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES
COMO MEDIO DE DESARROLLO
ECONOMICO EN EL SALVADOR**

TESIS: PRESENTADA POR

JOSE MARIA DIAZ ESTRADA

PARA OPTAR AL GRADO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

ENERO DE 1978

SAN SALVADOR,

EL SALVADOR,

CENTRO AMERICA



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

CONSEJO DE ADMINISTRACION PROVISIONAL

SECRETARIO GENERAL

Dr. Rafael Antonio Ovidio Villatoro

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

Dr. Carlos A. Rodríguez

DECANO

Lic. Mario Edgar Larín

SECRETARIO

TRIBUNAL EXAMINADOR

Presidente : Lic. Manuel Robles Guardado

1er. Vocal : Lic. Miguel Angel Flores Macal

2do. Vocal : Lic. Roberto Contreras Portillo



A

mi madre, a
mi esposa y a mis
hijos.

Expreso mi reconocimiento al Instituto Sal
vadorense de Comercio Exterior, por la va-
liosa información que me proporcionaron.

I N D I C E

Página

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA INDUSTRIA Y EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION EN EL SALVADOR

I - Antecedentes Históricos	1
II - Problemas que inciden en la Industria en General y en particular en la de El Salvador	4
a) Capacidad Ociosa Industrial	8
b) Elección de Tecnología Apropiada	10
c) Escasez de Capital	13
d) La Dimensión del Mercado y sus incidencias en el Sector Industrial	19
III - Evolución de la Industria en El Salvador, Década 1960-1970	20
a) Su crecimiento y tendencias	21
b) Prioridades y su influjo en el sector	26
c) Empleo como objetivo social	27
d) Experiencias en el marco del Mercado Común Centroamericano	31

CAPITULO II

LAS ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES Y SUS VINCULACIONES CON EL DESARROLLO ECONOMICO

I - Conceptos Básicos	35
II - Tendencias y Perspectivas de Acciones de los Sectores Público y Privado orientadas a las industrias de exportación	37
a) Ley de Fomento de Exportaciones	38
b) Fomento y Creación de Mecanismos Institucionales de los Sectores Involucrados	43
c) Armonización de Metas y Políticas Definidas de Beneficio para el Sector Industrial	48

III - Factores Determinantes y Condiciones ideales para el establecimiento de Zonas Francas Industriales en El Salvador	50
a) Factores Geográficos	50
b) Existencia de suficiente Mano de Obra	58
c) La Infraestructura	65
d) Formulación y Selección de incentivos Adecuados	67
IV - Políticas de Apoyo y Programas de Promoción de la Industria de Exportación	71
a) Influjo de las políticas sobre el crecimiento industrial	71
b) Planificación, Productividad y Especialización de la Mano de Obra	74
V - El Crecimiento Económico y Reasignación de Recursos Disponibles	78
a) Necesidad de una Política de Ubicación Industrial como vía - hacia el Desarrollo Rural	78
b) Interdependencia de la Agricultura y la Industria	80
c) La Importancia de la Agroindustria	84

CAPITULO III

DETERMINACION Y EVALUACION DE LOS PUNTOS DE VINCULACION GENERAL DEL PROYECTO DE ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE SAN - BARTOLO, CON LOS OBJETIVOS Y METAS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE EL SALVADOR

I - Programas Concretos en El Salvador para la Instalación de Zonas Francas Industriales como polos de Desarrollo	87
a) Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977	87
b) Convenio Centroamericano sobre Zonas Francas y Puertos Libres	90
II - Objetivos de la Zona Franca Industrial de San Bartolo	92
a) Sustitución de Bienes y Comercio Exterior	92
b) Fomento de las Exportaciones no tradicionales	96
c) Propiciar nuevas Inversiones Industriales de Capital Doméstico y Extranjero	99
d) Creación de Nuevas Fuentes de Trabajo	101

III - Necesidad de Normas que regulen el apoyo para atraer Capital Nacional y Extranjero	104
a) Políticas: Comercial-Monetaria y Fiscales	104
b) Creación del Clima favorable al inversionista nacional y extranjero	110
c) Estructura de las Inversiones y Financiamiento	111

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

a) Conclusiones	119
b) Recomendaciones	121

BIBLIOGRAFIA	123
--------------	-----

INTRODUCCION

Al abordar los problemas del crecimiento, del empleo y del ingreso, se ha centrado la atención en la industria, ésta ha sido fuente importante de empleo en los países en desarrollo. Al iniciarse el decenio de los años 60, se avisoraban esperanzas de cierta aceleración del crecimiento económico, sin embargo, al recorrer ese período, se notó la existencia de un crecimiento desequilibrado que evidenció insuficiencia para lograr superar la oferta de empleo, en particular entre la emergente población joven, generando este hecho el desempleo oculto en las grandes ciudades; este fenómeno se volvió común principalmente en los países de América Latina, el caso de El Salvador, no es pues la excepción. Los problemas de empleo son un motivo de creciente inquietud para los países en desarrollo; los desplazamientos de población rural a las grandes ciudades, constituyen una de las causas del desempleo.

Los gobiernos definen prioridades en las cuestiones relacionadas con los objetivos del desarrollo económico; estas prioridades tienen consecuencias en cualquiera de los sectores primario, secundario o terciarios, de tal forma que si los efectos son negativos para cualquiera de ellos, debe buscarse mecanismos correctivos adecuados para lograr en la medida de lo posible, un crecimiento equilibrado; sean cuales fueren las prioridades elegidas, el empleo tiene una evidente importancia inmediata en la política industrial en los países en desarrollo. Esto no significa que se le reste importancia a los demás factores, porque en un sentido amplio, cualquier programa de industrialización, debe concebirse estrechamente entrelazado con los demás sectores de la economía

nacional, especialmente con el sector primario para que tienda a elevar las condiciones de vida de la población en general.

En El Salvador, en relación a la experiencia acumulada que se refiere al proceso de industrialización, ha existido un signo común de coincidencia de los objetivos de progreso económico mediante el desarrollo industrial, ha habido sinsabores, pero se continúa la lucha por superar obstáculos con amplios horizontes y nunca se insistirá lo suficiente en que el desarrollo industrial se logrará con una mejor utilización de los recursos de que dispone el país, -- particularmente el humano; esto ha sido reconocido por la Organización de las Naciones Unidas al afirmar que "El crecimiento industrial de un país, depende en gran medida del volumen de su población, de sus recursos naturales y de las estrategias y políticas de industrialización que adopte su gobierno". ^{1/}

El Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977 de El Salvador, en lo referente a la política industrial, formula objetivos definidos para revitalizar el crecimiento industrial, de tal manera que su expansión corresponde a metas globales fijadas para la economía en general.

Siguiendo un orden de ideas, con base en planteamientos que van de lo general a lo particular, este trabajo pretende señalar que la presencia de síntomas de insuficiencia en los avances alcanzados en el proceso industrial -- del país, durante la década 1960-1970, hace imperativo el apoyo a la creación de las zonas francas industriales como uno de los medios del desarrollo económico nacional, que como una nueva modalidad, dote al país de mejores posibilidades para adquirir técnicas adecuadas y avanzadas de producción en el sector industrial y agroindustrial. Con base en esta premisa, la reorientación de las me

^{1/} Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) -- Estudio del Desarrollo Industrial. Volumen Especial para la Segunda Conferencia General. Lima, Perú, del 12 al 26/3/75, p. 14.

didias del sector gubernamental, deben hacer énfasis en una mayor participación del hombre como factor determinante en el desarrollo y crecimiento de la economía con objetivos de que su acceso a los beneficios se traduzca en el bienestar económico y social de la población en general.

Existen claras indicaciones de los esfuerzos en este sentido; por una parte del sector oficial con sus medidas orientadas hacia la política industrial, con nuevas pautas contenidas en las estrategias del desarrollo; por otra, del sector privado como elemento dinámico ligado al proceso; sin embargo, ello sugiere asimismo la necesidad de renovar los esquemas de cooperación y complementación entre estos sectores, para asegurar el desenvolvimiento vigoroso de las zonas francas en el país. La primera parte de este trabajo, trata sobre el proceso de desarrollo de la industria en el país y que enmarcada en el panorama nacional y regional nos permite una mejor evaluación de sus logros. La segunda parte, propone señalamientos propios de este trabajo, que constituyen puntos de vista predominantes de la idea central, de un vínculo estrecho entre la industrialización y el desarrollo económico como fundamento específico de este análisis.

La parte tercera examina el esquema de las acciones y programas que combinados y adecuados a nuestras posibilidades, disponibilidad de recursos y las características universales propias del sector industrial y además las medidas que se adopten tanto para el sector gubernamental como el privado en el marco nacional como en el internacional, darán la pauta del éxito o el fracaso; porque el nuevo concepto de cooperación entre los hombres y entre los pueblos, se fundamenta en lograr la definición completa y exacta de los problemas, la elección de los participantes, con disposición de dar soluciones y una conciencia clara de los obstáculos que pueden y deben superarse; precisar y examinar estrategias para ejecutar programas, que de ser necesario, habrá que modificar,

según sea la experiencia adquirida. En el sistema socio-económico de cualquier país, existen siempre fuerzas operantes que favorecen algunos cambios en particular; en el desarrollo económico inducido, con seguridad que se encontrarán -- problemas, constituidos por factores limitantes característicos de cada economía en particular, que obstaculizan el cambio en una dirección determinada; estos factores pueden ser en gran medida comunes en los países en desarrollo, tales como el ingreso familiar insuficiente a un nivel nacional, la escasez de divisas o falta de capital local, poca tecnología, carencia de habilidades innoadoras, etc., que impedirán la futura expansión del proceso industrial. Sin embargo, es muy probable que un cambio en alguno de estos elementos de limitación, pueda eliminar por un efecto en cadena otro factor negativo existente en la economía, y que por consecuencia, expedito el camino hacia el logro de las metas - del desarrollo.

Nuestro país como la gran mayoría de los países de América Latina, tiene características de una sociedad en transición que experimenta cambios; -- así mismo es un fenómeno que también ocurre en los países desarrollados, o di-- cho en otra forma, es un hecho que caracteriza a las Sociedades modernas.

CAPITULO I

LA INDUSTRIA Y EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION EN EL SALVADOR

I - ANTECEDENTES HISTORICOS

Cuando los cinco países del área centroamericana se independizaron de España, el patrón que configuró su desarrollo fue básicamente el comercio de sus productos primarios en el mercado internacional, por consecuencia las estructuras productivas siguieron un modelo en función de actividades --- agrícolas, de productos que demandan tradicionalmente los mercados externos, tales como café, banano, cacao, añil y otros.

Lógicamente este comercio, nos permitió entrar en la esfera de la economía mundial con una relación de dependencia absoluta, con escasas o nulas ventajas, expuestos a sufrir impactos de diferentes naturaleza; con el -- transcurso del tiempo llegó la crisis de finales del decenio de los años 20 e inicios de los 30 que abarcó el mundo, ocurrió un debilitamiento de la demanda de los productos primarios que, afectó la actividad económica en general, principalmente de las economías débiles como la de estos países, por no existir habilidad de realizar cambios capaces de compensar los efectos negativos en los niveles de empleo ingreso y consumo, frente a las reacciones depresi-- vas de la demanda externa por nuestros productos.

Estas circunstancias no fueron adecuadas para alentar el surgi--- miento de un sector empresarial, llamado a buscar soluciones que fortalecie-- ron el aparato productivo de la economía nacional, por medio de una diversifi cación de la producción, dicho en otras palabras, no existía capacidad de pro

curar alternativas de los sectores público y privado para reaccionar activamente al establecimiento de bases firmes, para un desarrollo sostenido. En suma, la peculiar vinculación de nuestro país con el exterior basado en el comercio de pocos productos primarios, ha sido característica de la mayoría de los países aún en desarrollo, que ha frenado el progreso económico. En efecto, debemos recordar que los países hoy desarrollados iniciaron su crecimiento económico mediante la adopción de innovaciones tecnológicas e institucionales, en los sectores primario y secundario, apoyaron cambios estructurales en el sector agrícola, acumularon recursos de capital y lograron con medidas de orden interno, elementos favorables para su comercio exterior.

Es característica la inestabilidad del mercado externo, particularmente cuando depende de productos primarios y precisamente, esa condición impulsó a varios países de América Latina en la década de 1930 y seguidamente durante el período bélico de la segunda guerra mundial, a iniciar la tarea de sustituir importaciones; se inclinaron en particular por los productos de consumo inmediato y otros duraderos e intermedios requeridos por sus mercados locales, como el caso de Argentina, Brasil y México. La experiencia de estos países, demostró cierta incapacidad para absorber eficazmente el crecimiento de la población, aunque este proceso de industrialización alcanzó muchos de los objetivos en el campo de la producción. Aun con factores limitativos tales como carencia de avanzada tecnología y habilidades empresariales, cierta debilidad del consumo interno y por consiguiente, limitaciones de mercado, impidieron un amplio sistema industrial; sin embargo este proceso de transformación provocó importantes cambios con repercusiones positivas, en el funcionamiento de las economías de estos países, permitió diversificar las estructuras productivas, lográndose condiciones de ventajas, que sustentaron la industrialización a base de sustitución de importaciones y permitió una menor dependencia -

externa, para el abastecimiento de manufacturas; este proceso facilitó acumulación de recursos necesarios para programas de infraestructura, que apoyó proyectos de expansión industrial y amplió la capacidad para atender una demanda más diversificada.

El proceso de industrialización en El Salvador se inició a finales del decenio de los años 40 y se intensificó en la década de 1950; fue general en Centro América, se fundamentó en la necesidad de sustituir importaciones -- con la convicción de que la exportación de nuestros productos primarios deberían generar los fondos necesarios, para impulsar un proceso sostenido de crecimiento económico y por consecuencia lograr la promoción de la industrialización. Así, el país siguió la vía de los países latinoamericanos de mayor tamaño que gravitó positivamente en cierto grado, en la actividad económica. Al -- inicio de la década de los años 60, se intensificó el fenómeno de la industrialización con más énfasis en la sustitución de importaciones, pero con tendencia a lograr una expansión del mercado, aprovechando los nexos geográficos e -- históricos del área centroamericana, enmarcando el proceso en el esquema del -- Mercado Común Centroamericano; tuvo lugar una toma de conciencia generalizada en el área, de los sectores público y privado, como consecuencia de los compromisos adquiridos en la Reunión de Punta del Este, en el año 1961.

Conviene detenerse un poco en este punto para examinar en forma rápida y suscita la evolución del proceso de industrialización en el país enmarcado en el esquema de un mercado integrado con los demás países del área cuya característica más relevante consistió en sustentar su inicio en el reemplazo de importaciones, principalmente de productos que demanda su población, consistentes en mercaderías de consumo inmediato y en menor escala, los intermedios, cuya elaboración necesita de componentes importados, por carecer de materias -- primas para consumo final; así la sustitución se concentró en los bienes de --

consumo y en algunos intermedios.

No puede negarse que en esta fase primera se lograron algunos avances importantes, en cuanto a la apertura de los mercados de la región al constituirse en el año de 1958 el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana; seguidamente a la suscripción de este Tratado, se firmó el convenio sobre el Regimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Sucesivamente fueron creándose instrumentos que permitieron el libre comercio entre los países del área; esto es indicativo de la importancia que se le asignó al proceso de industrialización.

II - PROBLEMAS QUE INCIDEN EN LA INDUSTRIA EN GENERAL Y EN PARTICULAR EN LA DE EL SALVADOR

En los países en desarrollo como el nuestro, la producción se caracteriza por un rendimiento bajo por trabajador y existe una línea de razonamiento generalizado que sustenta la tesis de que los esfuerzos deben concentrarse en la industria y la infraestructura necesaria, incluyendo los aspectos sociales, tales como educación, habitación, salud, seguridad, etc.; es básico que estos aspectos también deben experimentar mejoras sustanciales, en el curso del desarrollo económico.

Por lo general, el proceso de industrialización ha tenido obstáculos tanto en los países desarrollados como en los sub-desarrollados. Los problemas del sector industrial, no son exclusivos de las economías de sub-desarrollo, sino de todos los países, entre ellos la falta de tecnología adecuada, limitación de capital, niveles de educación del factor humano, recursos naturales limitados, escasez de componentes empresariales, tamaño del mercado local, ausencia de políticas coherentes y de apoyo al proceso de transformación.

Hemos mencionado algunos de los tradicionales obstáculos del sec--

tor industrial en todas las latitudes del mundo, surgidos con mayor o menor -- grado de importancia limitante.

El caso de los países sub-desarrollados no es ni mucho menos, ajeno a estos problemas y la necesidad urgente de buscar el camino de la industrialización, ha significado grandes sacrificios en esfuerzos humanos y asignación de recursos de su economía; esta necesidad es producto de la presión cada vez más acentuada del rápido crecimiento demográfico que es causa de desempleo en el campo, lo que indica que el sector agrícola, siendo el proveedor tradicional de empleo en los países sub-desarrollados ha alcanzado el límite de capacidad de absorción. Esto exige descubrir las medidas correctivas del problema, dicho en otras palabras, encontrar los sectores que puedan suministrar mayor número de empleos.

La ciencia social, limitada por su naturaleza, identifica tres funciones en el desarrollo, siendo estos: a) identificación de oportunidades para actuar y de obstáculos para los cambios propuestos; b) señalamiento de las diferentes formas de acción y c) predicción de las consecuencias de diversas acciones posibles, incluyendo el costo social de los cambios propuestos. En estos elementos descansan casi siempre los juicios de valor de las decisiones, -- respecto al desarrollo económico; esta aseveración es válida, ya se estén fijando objetivos generales de desarrollo, seleccionando programas y proyectos -- específicos que se fundamenten en los recursos disponibles, o ya se lleven a -- ejecución esos programas y proyectos. ^{1/} Nuestra preocupación debe concentrarse en metas y objetivos amplios cuyos beneficios deben llegar a todos los grupos que componen la comunidad, deben propiciar la diversificación del aparato productivo y ocupacional de la economía, que conlleve sustantivas transforma--

^{1/} Winnie William, W. Jr. Desarrollo Latinoamericano, Editorial Diana, p. 30

ciones sociales.

El proceso de industrialización ha significado para casi la generalidad de los países un largo camino lleno de dificultades en diferentes grados, y es importante señalar que las economías hoy desarrolladas, lograron vitali--zar el proceso acumulativo y auto sostenido, por el fenómeno de un poderoso --progreso técnico, que estimuló la elevación de los niveles de productividad en los sectores industriales, artesanal y agrícola, que facilitó la reestructura--ción de la sociedad rural, mediante programas de salubridad, educacion, vivien--da y capacitación a niveles nacionales, modificando la demanda por el mayor --consumo interno de bienes y servicios como consecuencia directa del incremento de los ingresos; este proceso dio mayor impulso a su comercio; fue un proceso generado de "abajo hacia arriba". Esto es el caso de los países europeos y Es--tados Unidos. ^{2/}

El proceso histórico nos demuestra, que fueron algunos países de --la región de mayor tamaño, los que estuvieron posibilitados para optar por la utilización de su potencial de recursos ociosos a fin de satisfacer las deman--das internas de algunas manufacturas y depender, en menor grado, del mercado --exterior, a diferencia de las economías de menor dimensión que continuaron de--pendiendo de sus exportaciones de productos primarios; sin embargo, ulteriores esfuerzos de los países pequeños han logrado avances en diferentes grados en --los procesos de la producción de manufacturas.

Se observa que la incursión de los países latinoamericanos en el --terreno de la producción manufacturera, ha propiciado nuevas pautas de creci--miento porque el producto por habitante se ha incrementado; las estructuras --

^{2/} "Complementación Económica México Centro América Panamá", Editorial Tecnos, S.A., México 1974, p. 63.

productivas y ocupacional son más diversificadas; las acciones en conjunto de gobierno y de empresarios han adquirido mayor dinamismo y eficacia, con impulsos positivos que amplían la educación y el bienestar del hombre.

Este proceso también tiende a propiciar modificaciones de los esquemas institucionales y políticos de las sociedades.

Lo expuesto anteriormente es aplicable a las inquietudes que prevalecen en El Salvador en lo referente a la búsqueda de su desarrollo socio-económico; lo demuestra el hecho de que la economía del país en la última década, ha experimentado avances sustanciales por la vía del desarrollo industrial entre los años 1961 y 1971 con la expansión del comercio regional; así vemos que el producto interno bruto (PIB) creció de 1961 a 1971 a un promedio 5.8%. ^{3/}

Este proceso de expansión evidencia la importancia que el sector industrial ha representado para el crecimiento de la economía.

Debemos mencionar que a pesar de los avances logrados dentro del proceso de industrialización, en este período relativamente corto, como resultado de los esfuerzos provenientes de los sectores gubernamental y empresarial, debe indicarse que la producción industrial sigue apoyándose en la industria tradicional, aunque se ha experimentado su contribución para disponer de instalaciones fabriles adecuadas para continuar en la tarea de un desarrollo más dinámico; también se ha incrementado la infraestructura física y de servicios, se ha logrado preparar y especializar mano de obra en variados campos de la industria, se ha propiciado avances en el diseño de mecanismos financieros que faciliten un proceso moderno de industrialización y finalmente, como ingrediente indispensable se han desarrollado condiciones empresariales aptas para su -

^{3/} Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, CONAPLAN, Casa Presidencial, San Salvador, p. 1.

realización.

a) Capacidad Ociosa Industrial

En muchos países como el nuestro y como consecuencia de la segunda guerra mundial, las políticas fiscales y monetarias se vienen aplicando por lo general, en apoyo de estrategias de desarrollo centradas en programas industriales que permitan la sustitución de importaciones; estas políticas fiscales, sobre todo de tipo tributario, aplicables al crédito y tasas de interés han sido complementadas por la creación de sistemas de incentivos a la industrialización a la cabeza de las cuales están las estructuras arancelarias altamente proteccionistas; todo esto ha servido de instrumento para encauzar los recursos de capital hacia la inversión industrial, lo que sin embargo ha entrañado costos.

La persistencia de la subutilización de la capacidad industrial aumenta el costo de las manufacturas y puede reducir el nivel de rentabilidad de la industria o en el caso de transferir estos aumentos en los precios, transmite las pérdidas a toda la economía y hace menos competitivos estos productos en el mercado internacional; el grado de utilización de la capacidad de la industria tiende por lo general en los países en desarrollo, a ser inferior; este hecho reduce asimismo alguna ventaja relativa que poseen estos países, y que podría ser el medio para acometer campañas de exportación más beneficiosas. El problema de la utilización real de la capacidad industrial debe analizarse, relacionándola con la política industrial a largo plazo, que pueda sustentar un país, es decir, que las medidas destinadas a lograr que los recursos inactivos se tornen productivos a corto plazo, sólo podrán ser eficaces si se integran con las políticas a largo plazo, encaminadas a impedir en lo que sea posible la formación de adicionales excedentes de capacidad; entre otras, estas po

líticas serían las relacionadas con la inversión y estructura industrial y las políticas arancelarias.

Conviene ahora mencionar algunas de las causas principales de exceso de capacidad de los países en desarrollo, que al parecer son de naturaleza muy diversa. En primer lugar, la instalación de una industria suele anticiparse a una demanda efectiva desconocida y en el inicio de su proceso, aparece el exceso de capacidad; sin embargo, el problema de inactividad no es del tipo -- permanente y dentro de las circunstancias de desarrollo de la industria, esta subutilización inicial es considerada técnicamente inseparable del crecimiento industrial, de tal manera que, con una planificación y sincronización adecuada a su expansión, el uso del exceso de capacidad instalada puede ser canalizada hacia la exportación, constituyendo la base firme de un desarrollo gradual de la oferta exportable. Al mismo tiempo es justificable pensar que ese exceso inicial pueda ser absorbido por un crecimiento inducido del mercado interno; esto suele tener serios obstáculos cuando las previsiones iniciales, -- con respecto al mercado, han sido excesivamente optimistas y ocurre que el crecimiento de la demanda es lento y el nivel esperado no es alcanzado en un plazo en el que la tecnología se vuelve obsoleta.

Otra causa generalizada en los países en desarrollo, del exceso de capacidad, es la inadecuada distribución de la tecnología moderna, si reconocemos las limitaciones de su mercado interno en el que no es posible sostener -- crecido número de empresas; por consecuencia, en la actualidad algunos países en desarrollo han adoptado políticas que alienten la fusión de industrias --- orientadas a desarrollar estructuras de mercado relativamente monopolísticas u oligopolísticas, porque es frecuente que la competencia entre varias empresas de un mismo tipo y en condiciones similares, que se distribuyen el mercado en

un país en desarrollo, les obliga a aplicar su capacidad de producción, sin el total conocimiento de la demanda real, lo que puede agravar su capacidad inactiva.

La tercera causa de exceso de capacidad que ha sido reconocida y calificada como crucial para muchos países en desarrollo, está constituida por la insuficiencia del desarrollo de fuentes adecuadas de materias primas; esto debe ser examinado desde dos puntos de vista, en primer lugar puede ser el resultado de que los programas de inversiones industriales sean inadecuados y -- que por consiguiente, produzcan un desequilibrio entre la producción de materias primas y la demanda de éstas, por parte de la industria y, en segundo lugar podría ser que ocurra una contracción o reducción imprevista del suministro de las materias primas.

Ciertas medidas incorporadas a la política industrial de un país en desarrollo, son objeto de juicios contrarios en cuanto a su función de apoyo a los programas de industrialización, por ejemplo, el hecho de que se facilite el acceso indiscriminado de la industria nacional al financiamiento de la inversión de capital, en condiciones favorables y al mismo tiempo se otorgue -- una fuerte protección arancelaria y subsidios fiscales; estas medidas tienden a reducir los cargos que supone el exceso de capacidad, puesto que, lo perpetúan o bien estimulan para que la industria adopte una tecnología de alto costo y sistemas de producción de bajo rendimiento, lo que vuelve artificialmente altos los precios, que traslada a la economía; estas circunstancias no permiten el uso intensivo de los escasos recursos de capital.

b) Elección de Tecnología Apropiada

La Tecnología Industrial es un aspecto, en el cual los compradores generalmente de los países en desarrollo, disponen de poca o casi ninguna in--

formación, y por el otro lado, los vendedores ejercen un control completo, por medio de patentes, convenios de licencias y otras figuras de tipo legal restrictivas en la transmisión, lo que pone en juego efectos que pueden ser provechosos siempre que al realizar el análisis de beneficios-costos sociales en el país receptor, resulten efectos dinámicos sin olvidar la influencia de esa transmisión en la distribución del ingreso. Aparte de los resultados que puedan cuantificarse, deben tomarse en cuenta los efectos de difusión de conocimientos, que pueden contarse entre los objetivos a corto y largo plazo de la política industrial, que busque desarrollar la capacidad de aprovechamiento de los recursos humanos y naturales de un país para lograr posiciones de ventajas en materia de exportaciones.

La tecnología industrial como ha sido definida por algunos entendidos, es un ingrediente intangible del proceso de producción; combina insumos tales como bienes de equipo, materiales intermedios, aptitudes humanas, incluidas las de gestión, mano de obra calificada o no calificada y recursos naturales, para producir bienes que sirvan al hombre, para bien o para mal; es el fruto de la investigación del hombre para ser aplicado como ciencia al servicio del perfeccionamiento de los métodos de producción.

Conocido el hecho de que los cambios tecnológicos proceden por lo general de los países desarrollados, muchos países en desarrollo han tendido a importar tecnologías que acostumbran a economizar mucho la mano de obra, lo que ha generado condiciones adversas; y aquí es donde resalta uno de los principales obstáculos con que tropiezan los países en desarrollo en sus esfuerzos por industrializarse, cual es el de la selección apropiada de las tecnologías que se nos ofrezcan o de las que podamos disponer; al evaluar el tipo y la idoneidad de una tecnología, han de considerarse, además de sus consecuencias di-

rectas, las indirectas, así por ejemplo, una planta industrial, puede generar pocas oportunidades de empleo directo durante su fase de operación, pero en la etapa de construcción puede requerir gran densidad de mano de obra y además ya en funcionamiento, puede generar demanda de muchas materias primas, dando así lugar a nuevas oportunidades de ingreso y empleo, en subsectores primarios, para el caso minería, agricultura, silvicultura, etc.

Para el mejor aprovechamiento de los recursos de que dispone un -- país, es necesario lograr una adecuada vinculación entre el sector industrial y el agrícola; en este contexto, la tecnología se considera de mucha importancia; en cierto sentido el problema del subdesarrollo lo constituye la densidad de estos dos sectores; por una parte el sector primario tiende a conservarse - dentro de lo tradicional y estático y por otro lado, el sector secundario con tendencias marcadas a modernizarse, mediante la adquisición de tecnología; esto lo hace más dinámico, a estas tendencias, debe agregarse que los gobiernos de muchos países en desarrollo se inclinaron por la adopción de estrategias para fomentar la industria, pero olvidando o dejando en un virtual abandono a la agricultura; en algunos casos se aplica protección arancelaria a los productos agrarios, inferior a los aplicables a los productos industriales, sistema éste que en algunos casos parece haber sido contraproducentes para la economía en general, y basadas en estas experiencias, algunos entendidos afirman que el desarrollo tecnológico del sector industrial se ha basado en buena parte en la disponibilidad de recursos obtenidos de la agricultura.

Es necesario reconocer que para eliminar en algún grado apropiado, las técnicas de producción con excesos de coeficiente de capital, o sea técnicas que tienden a disminuir el potencial de creación de empleo en el sector industrial, reducir la excesiva dependencia respecto de los insumos industriales

de importación y mejorar la integración del sector industrial con el resto de la economía, es preciso realizar esfuerzos de conjunto, a nivel nacional, en lo referente a la aplicación y adaptación de la ciencia y la tecnología. En este punto es necesario conocer en qué medida el sector productivo de la industria está orientado hacia el país, y si ofrece su colaboración al equipo de administradores y planificadores del sector público empeñados en alcanzar los objetivos de mayor empleo.

El caso particular de El Salvador nos sugiere que la experiencia observada desde las etapas iniciales del proceso de industrialización no ofrece grandes diferencias respecto a los problemas reflejados en los demás países con idénticas características de desarrollo. El Salvador debe planificar los mecanismos apropiados con objetivos de lograr un mayor desarrollo de las industrias de exportación, sin olvidar que el sector manufacturero necesita tener acceso a los mercados de exportación, lo que implica con frecuencia cumplir exigencias en lo referente a calidad, reducir sus costos de producción para colocar su producto dentro de la competencia internacional.

Para que la industria del país sea competitiva a corto y largo plazo en el mercado mundial, será necesario planificar su programa de industrialización, considerando no sólo la situación inmediata, sino también las exigencias futuras. Esto evidencia que una política industrial debe ser apoyada por una política tecnológica apropiada que guarde cierto grado de equilibrio en su elección para adaptarse a las particulares circunstancias en el tiempo, tomando en cuenta factores naturales, técnicos y socio-económicos.

c) Escasez de Capital

El capital es considerado un factor estratégico preponderante en el proceso de desarrollo económico social. La formación de capital es en sí

una interacción acumulativa que necesita el proceso de industrialización de un país y es un hecho reconocido que, en las primeras etapas del desarrollo económico, la pobreza impide el ahorro necesario para formar capital. En un nivel nacional, la escasez de capital local o en forma de divisas extranjeras puede constituir limitación inmediata que impide la expansión del proceso de industrialización. Sin lugar a dudas, los recursos financieros para la industrialización de los países en desarrollo proceden de dos fuentes: el ahorro nacional movilizado y las inversiones de capital extranjero, por lo general procedentes de países desarrollados. El crecimiento dependerá así del volumen combinado de esos recursos utilizados eficaz y racionalmente en inversiones productivas.

El éxito de cualquier política de industrialización, depende de -- que ésta logre un rápido incremento de las inversiones en el sector manufacturero; pero éstas consisten primordialmente en inversiones de bienes de capital importados y en consecuencia su volumen depende de la capacidad de importación de un país, relacionado con su capacidad de producción industrial orientado básicamente hacia la exportación. Lo anterior queda demostrado por los siguientes datos:

En 1971 las importaciones de maquinarias y materiales de transporte alcanzaron ¢ 133.368 miles y en 1975 llegaron a ¢ 409.237 miles que significa un aumento muy sustancial, mientras que las exportaciones de manufacturas - en los mismos años fueron ¢ 136.527 miles en 1971 y ¢ 248.875 miles en 1975.^{4/} Estas cifras son indicadores de que las importaciones de bienes intermedios y de capital han ejercido mayor presión en las necesidades de la economía para - lograr incrementar la producción de bienes finales para la exportación; por --

^{4/} Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior - Boletín Informativo - Vol. 1 - Febrero-abril 1976, Nos. 2-4

otra parte, las proyecciones del Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-77 de El Salvador reflejan que los requerimientos de importaciones necesarios para las metas previstas responden a una política de importaciones en que los bienes intermedios incrementen su participación de 42.6% a 46.8%. ^{5/}

Desde principios de los decenios de 1960 a 1970 se han venido operando importantes cambios en los países en desarrollo, que sin lugar a dudas podrían afectar seriamente su capacidad para importar bienes de capital. En primer lugar, como consecuencia de que dentro de los planes de inversiones se le atribuye considerable importancia a las efectuadas en infraestructura básica (energía, comunicaciones y transporte, etc.) que son necesarios para el éxito de los planes y programas de desarrollo. Esto lo demuestra el hecho que en muchos países en desarrollo, tales inversiones representan una proporción mayor que la dedicada al sector manufacturero; en El Salvador, estas inversiones representaron en el quinquenio 1967-1971 el 44.9% y en el quinquenio 1973-1977 representa el 46.% de inversiones previstas, mientras que al sector industrial se le asignó en el quinquenio 1967-1971 el 3.1% y en el siguiente 1973-1977 solamente 0.6%; ^{6/}. Estas cifras nos sugieren que es necesario acudir al capital externo en forma de empréstitos y como consecuencia el servicio de la deuda externa se está convirtiendo en una carga onerosa, lo cual significará que en el futuro, la capacidad de importación del país no podrá registrar tasas de crecimiento tan rápidas, a menos que tengan lugar otras modificaciones compensatorias para neutralizar estas presiones; las importaciones de bienes de capi

^{5/} Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, CONAPLAN, Casa Presidencial - San Salvador, p. 66.

^{6/} Plan de Desarrollo Económico y Social, 1973-1977, CONAPLAN, Casa Presidencial, San Salvador, Anexo II - Cifra de Inversión Pública del Plan Quinquenal 1973-1977, Cuadro N°

tal tendrán serias dificultades, que frenarían los objetivos de los planes de desarrollo industrial del país.

Es característica de los países en desarrollo que el ahorro del núcleo familiar a nivel nacional, tenga una participación inferior en el ahorro total del país, lo contrario sucede en las economías desarrolladas; esta aseveración se fundamenta en diferentes factores, entre otros pueden mencionarse la actitud de las personas por su preferencia al consumo inmediato, pero la raíz de esta tendencia lo constituye el ingreso per-cápita que por lo general no -- permite satisfacer las necesidades más elementales de subsistencia, lo que con-- forma condiciones limitantes a la capacidad de ahorrar. Estas circunstancias gravitan negativamente, en cualquier programa destinado al desarrollo económico y a la industrialización.

El ahorro de las sociedades es una fuente importante de fondos internos y está constituido por las ganancias retenidas sin distribuir, las que utilizando diferentes instrumentos que estimulen su incremento, podrían ser el medio idóneo para financiar la expansión de los negocios, generando nuevas industrias; es notorio el éxito que en algunos países en desarrollo ha tenido la formación de empresas mixtas, que incrementan la competencia en ramas indus---- triales que tradicionalmente han correspondido al sector privado. Esta políti-- ca estimula la utilización de ahorros internos, que en otra forma serían menos productivos.

El ahorro del sector público ha registrado en el último decenio, -- aumentos considerados de importancia que ha permitido por consecuencia directa, una mayor movilización de recursos financieros destinados a las inversiones, -- esto ha sido el resultado natural de una mayor efectividad, de los mecanismos orientados a captar un mayor volumen de impuestos, que han constituido tradi--

cialmente la principal fuente de ingresos de la administración pública. Otra fuente importante del ahorro público ha sido las ganancias de las empresas oficiales que permiten cierto grado de reinversión; esto nos indica que el ahorro de las sociedades privadas y el de las empresas públicas, deberán complementarse orientados a intensificar la formación de capital, necesario para acelerar el proceso de desarrollo.

Ha sido señalado por diversos organismos internacionales que la vulnerabilidad de los países de América Latina con relación al problema del financiamiento externo, se volvió a poner de manifiesto en forma aguda como resultado de la coyuntura económica reciente que afecta a todos los países, agravada esta situación por los cambios que se están introduciendo o que estarían por introducirse en el sistema monetario internacional, que si bien constituyen algún alivio para las economías en desarrollo, pueden acentuar algunos problemas por la mala distribución de liquidez internacional. Estos cambios crean a la vez, en cierta medida, nuevas obligaciones a tales países, generadas por las diversas modificaciones al sistema monetario y a las operaciones del Fondo Monetario Internacional. Por otra parte se ha señalado que el flujo de recursos financieros en términos reales crece lentamente y en algunos casos decrece, hacia la región, mientras que el volumen de recursos externos necesarios para hacer frente a las próximas etapas de crecimiento, específicamente para la mayor utilización de los recursos naturales y para la aceleración de la producción industrial se hace cada vez más grande. La brecha existente entre la corriente de recursos externos oficiales procedentes de las economías industrializadas y los requerimientos de los países Latinoamericanos, tiende a crecer y por consecuencia no satisface la demanda del sistema económico de estos países. Recientes estadísticas del Banco Mundial indican que el porcentaje de aportes financieros de los países que forman el Comité de Asistencia pa-

ra el Desarrollo (C. A. D) del sector oficial, decreció en la década 1962/1971, ya que al iniciarse ese período era del 0.52% del P.N.B. de esos países y al finalizar fue de solamente el 0.32% de su P.N.B.; por otra parte, la asistencia del sector privado de esos países creció del 0.23% al 0.37% de su P.N.B. en el mismo período. ^{7/}

Al iniciarse los años 60, el financiamiento externo de la región provenía en un 0.60% del sector oficial de países desarrollados con economía de mercado, con ventajas concesionales importantes, que estimularon el fortalecimiento de las economías en desarrollo de la región. Hoy la situación es diferente: El sector oficial disminuyó su aportación al 0.37% y no existen esperanzas de que esta tendencia mejore, lo cual indica que debe buscarse las fuentes privadas de financiamiento, usando dentro de lo posible, la mejor forma de endeudamiento para evitar el choque de los intereses económicos, con los intereses políticos y al mismo tiempo minimizar, los efectos de incertidumbre e inestabilidad por el fuerte papel que el sector financiero privado juega en las economías de mercado. Esto implica que uno de los principales objetivos para fortalecer la capacidad efectiva y potencial de endeudamiento externo del país para no entorpecer las decisiones del inversionista y extranjero, sería fijar ciertas normas y condiciones indispensables que estarían dispuestos a aceptar, a fin de mejorar el aprovechamiento de ese potencial, para beneficio común de todos los sectores participantes de la economía nacional. Esto dependerá en gran medida de su capacidad de exportar, antes que de la capacidad de endeudamiento y para que esta capacidad se mantenga, es preciso continuar con los esfuerzos en materia de promoción de exportaciones y apertura de mercados

^{7/} Organización de las Naciones Unidas - Estudio del Desarrollo Industrial, Volumen Especial para la Segunda Conferencia General de la ONUDI - Lima, Perú del 12 al 26/3/75, Cuadro V. 5, p. 194.

y fortalecer la cooperación regional como elemento dinámico adicional, en el proceso de desarrollo.

d) La Dimensión del Mercado y sus incidencias en el Sector Industrial

En la esfera del sector industrial, las dimensiones del mercado -- constituyen una variable muy sensible. Algunos historiadores económicos consideran que el proceso de crecimiento es el del aumento de la dimensión del mercado. Adam Smith, sostenía que la especialización constituía el elemento indispensable del aumento de la productividad y ésta tiene su limitación en la dimensión del mercado; con la expansión del mercado, y en parte, debido a ello, se produce la expansión de los hábitos monetarios, cuanto más desarrollo se experimente en un país, tanto mayor será el nivel de su renta medida en dinero, pero lo más importante de este proceso es el hecho de que el ingreso per-cápita sea aumentado para toda la población, con lo cual se verá también aumentada la demanda de productos manufacturados. Está demostrado que los mercados crecen con las mejoras en los transportes y vías de comunicación en un país y su enlace con otras regiones, provoca una mayor expansión del comercio, tal ha sido nuestra experiencia dentro del marco del Mercado Común Centroamericano.

Teniendo en cuenta la experiencia de los países desarrollados, con economía libre, es apropiado que los países en desarrollo atribuyan gran importancia a las funciones del Comercio Internacional, dentro del proceso de industrialización.

El papel de relevancia creciente del comercio internacional, históricamente para nuestro país ha sido de gran importancia. Este ha sido limitado principalmente a los productos tradicionales primarios, sin embargo el comercio de manufacturas ha sido el elemento dinámico más importante para muchos países de la región latinoamericana, principalmente los de mayor tamaño, cons-

tituyendo la vía de mejores posibilidades para la apertura externa de la región, siendo además el elemento típico utilizado por las economías desarrolladas para la movilización de recursos internos orientados hacia su desarrollo económico.

Esto es válido para el país, como para otros, con idénticas características, cuando nuestra política de industrialización sea coherente con la utilización de los recursos disponibles, ya sean éstos humanos o naturales, incorporando tecnologías adecuadas, con orientación hacia cambios de la estructura industrial.

III - EVOLUCION DE LA INDUSTRIA EN EL SALVADOR, DECADA 1960-1970

En la amplitud de los hechos históricos del mundo, la evolución de los pueblos, ha merecido la atención del hombre y ha fijado bien la idea en el ámbito universal de que el desarrollo y la industrialización, suponen la transformación de las sociedades y su economía; nuestro país como sociedad dentro del concierto de naciones modernas no se aparta de esta concepción.

Con esta premisa, ha sido de imperiosa necesidad la reorientación de prioridades atribuidas a los objetivos de desarrollo del país, generando cambios en las estrategias globales que entrañen apoyo a los sectores productivos mediante políticas que inciden positivamente en el crecimiento, la distribución del ingreso, el empleo y generación de nuevas inversiones.

La economía salvadoreña registró un crecimiento bastante acelerado en los años siguientes a la terminación de la segunda guerra mundial. Según las estimaciones de la Comisión Económica para la América Latina, CEPAL, la expansión de la economía del país coincidió con la fase de prosperidad de la economía mundial que, como es bien sabido, tuvo como fuente dinámica de expansión el sector externo, o sea la demanda externa de los productos primarios y la favorable relación de intercambio. En el quinquenio 1945-1950 el crecimiento glo

bal fue más acelerado y sostenido, probablemente debido a que alguna parte de este crecimiento correspondía a la recuperación de la economía mundial.

Sabemos que en las economías abiertas y con crecimiento hacia afuera o sea con economía de exportación se reflejan claramente los efectos de los factores exógenos y El Salvador no se sustrae a esta situación, pues tales efectos se propagan por todo el sistema, afectando positiva o negativamente a la comunidad.

Las variaciones en la composición del producto de un país determinan cambios en otros aspectos de la vida socio-económica; puede registrarse un crecimiento proporcional en todas las ramas de la producción y por tanto, el desarrollo económico involucra necesariamente un desenvolvimiento integral de la sociedad; será el sistema social el que se conduce de un plano inferior a otro superior. Si crece la industria en sus dimensiones apropiadas es de suponer un aumento correspondiente en los servicios, tales como educación, salud, transportes y cierta infraestructura necesaria; estos servicios pueden provenir del sector oficial o privado, sin embargo en los países en desarrollo como el nuestro, ciertas actividades terciarias o sean los servicios, pueden crecer a nivel desproporcionado y esto es indicativo de ciertos desequilibrios y deformaciones en el sistema, significando cierto grado de desocupación estructural.

a) Su crecimiento y tendencias

Conviene hacer una rápida revisión de la estructura del PTB, en los años correspondientes al período 1950-1962 (Cuadro N°1) en donde puede observarse una ligera declinación de la participación porcentual de la agricultura. Al iniciarse el período mencionado, el sector agrícola contribuyó con 33.6% y al finalizar fue sólo del 32.2% y el crecimiento de la producción agrícola en el período creció a una tasa de 4.5%. Por otra parte el sector industrial cam-

BIBLIOTECA

bió su participación en los años extremos del 14.9% a 16.3% habiendo aumentado su participación en el PTB en 94.6% en el período estudiado, o sea que su crecimiento, fue a una tasa anual de 5.7%. Como en ese período el crecimiento anual de población era de 2.8% en consecuencia el crecimiento neto del sector industrial ascendió al 2.9%. Excluyendo el sub-sector minería que, decreció a una tasa de 7.8% anual, puede observarse que los sectores electricidad y servicio financiero, registraron un crecimiento bastante dinámico pues llegaron a 13.4% y 9.5% respectivamente; los demás sub-sectores con crecimiento significativo -- son administración pública y comercio con tasas de 7% y 5.3%. Las demás actividades económicas contribuyeron con tasas iguales o menores al crecimiento del PTB. ^{8/}

^{8/} Economía Salvadoreña - Instituto de Estudios Económicos, año XIII - enero Dic. - 1964, Nos. 29 y 30, p. 47.

CUADRO N° 1
ESTRUCTURA DEL PRODUCTO (PTB) EN 1950-1962 Y TASA ANUAL
DE CRECIMIENTO POR SECTORES
(Miles de Colones de 1962)

Sectores	Año 1950	%	Año 1962	%	Tasa de Crecimien- to Acumula tivo Anual
Agropecuario	314.364	33.6	533.913	32.2	4.5
Industria	139.198	14.9	270.896	16.3	5.7
Minería	31.665	3.4	12.012	0.7	- 7.8
Electricidad	3.138	0.3	14.349	0.9	13.4
Construcción	14.228	1.5	23.330	1.4	4.2
Transportes	32.467	3.5	55.810	3.4	4.6
Administración Pública	53.678	5.7	121.033	7.3	7.0
Comercio	208.247	22.3	385.499	23.3	5.3
Alquileres	64.215	6.9	95.930	5.8	3.4
Servicios Financieros	13.418	1.4	39.865	2.4	9.5
Otros Serv. Privados	60.371	6.5	107.173	6.5	4.9
TOTALES	934.989	100.0	1.659.810	100.0	4.9

FUENTE: Apéndice Estadístico - Instituto de Estudios Económicos, Facultad de Economía, Universidad de El Salvador - Economía Salvadoreña - Año -- XIII - Enero-Diciembre 1964 - Nos. 29 y 30, p. 46.

Antes de la década de los años 60 no se produjo en el país un franco proceso de desarrollo industrial, cuya fase inicial fue la sustitución de importaciones que registró avances dinámicos y dió al sector industrial importancia como participante en el crecimiento del producto interno bruto. Evidentemente este acelerado aumento de crecimiento del sector obedeció en casi su totalidad, a la apertura de los mercados de la región que fueron vinculados por la iniciación de las medidas integracionistas. La declinación del intercambio regional del país como consecuencia del problema con la República de Honduras, -- afectó bastante el crecimiento del proceso de industrialización y por consecuencia directa, su contribución fue menor para el crecimiento de la economía del país. Cabe señalar, que al iniciarse la expansión del mercado de la región por la vía de la integración, la posición de El Salvador y Guatemala, en lo que se refiere a cierto grado de industrialización, era de alguna ventaja, por lo cual fue posible aprovechar la situación que presentaba la liberación del mercado -- del área. En el período 1960-1970 el porcentaje de crecimiento de la producción manufacturera y su participación en el PTB del país fue así:

Tasa media de crecimiento anual de la producción manufacturera 1960-1970	Participación de la Producción manufacturera en el P.T.B.	
	1960	1970
3.8%	15%	19%

FUENTES: Basado en Monthly Bulletin of Statistics, mayo de 1974 y Yearbook of National Accounts Statistics, 1972 Vol. III (Publicación de la O.N.U. N° de venta: 74. XVII. 3)

El sector terciario, que abarca un amplio abanico de actividades económicas, tales como electricidad, comercio, finanzas, administración pública, comunicaciones, transporte, etc., se vincula estrechamente el sector industrial y contribuye a incrementar la demanda derivada de otros bienes y servicios.

En el sector terciario se crea valor agregado, en la distribución de los insumos y productos necesarios, la provisión de recursos financieros, la corriente de información y la prestación de servicios públicos. Es un fenómeno casi generalizado que la tasa de crecimiento del sector terciario, en los países en desarrollo, se sitúa normalmente entre las tasas de los sectores primarios y secundarios; el comportamiento del sector servicios ha sido también observado en los países hoy desarrollados y ha adquirido importancia, en términos de su contribución al crecimiento del PTB y al empleo; pero como ya ha sido mencionado a medida que el proceso de desarrollo avanza en el sistema económico, debe crearse mecanismos que eviten que este sector se constituya en refugio de los excedentes de población, generalmente no calificada.

Por otra parte la estructura productiva, de la industria en el país, que se aceleró en la década de los años 60, ha tenido ciertas modificaciones; podemos observar que sobresalen la producción de bienes finales no duraderos (alimentos, textiles, calzado y vestuario), en los extremos del período, pero también se acrecentó la producción de productos químicos, que en 1960 era de \$ 64.7 millones y en 1970 registró \$ 81.5 millones o sea un crecimiento de 26.1% ocupando el cuarto lugar en la escala del sector manufacturero en el período. Los productos metálicos, maquinaria eléctrica y materiales de transporte también registraron crecimiento en el período, aunque su contribución en términos absolutos sea considerablemente menor.

Con respecto al nivel de empleo se reconoce que el sector indus---

trial ha originado aumentos en la década de los años 60, pero la disminución de su contribución al nivel ocupacional en el sector ha sido una derivación de la relación cada vez menor en el mercado de la región. La agricultura y el subsector pesca, han sido las actividades que contribuyeron con un nivel mayor de ocupación, pero examinando su comportamiento en el período, se puede apreciar cierta tendencia a disminuir, debido a la presión demográfica que sufre el país y que es uno de los problemas que más inquietan a la comunidad salvadoreña.

b) Prioridades y su influjo en el sector

Al iniciarse la década de los años 60 y en concordancia con los objetivos de procurar nuestro crecimiento y desarrollo económico, los esfuerzos mayores se encaminaron hacia la industrialización, esos objetivos se generalizaron en los países en desarrollo, tanto como en los desarrollados. La teoría -- adoptó estos objetivos basada específicamente en el principio de que al conseguir un proceso de expansión y reactivación de la economía lo suficientemente rápido, los beneficios de esta mayor actividad llegarían a todos los factores productivos involucrados, se consideraba que no era preciso preocuparse por la distribución del ingreso o de la participación de los beneficios económicos en el supuesto de que esos problemas se resolverían por sí mismos. Sin embargo, -- para el caso del país, las disparidades en la distribución del ingreso no han disminuido en grado satisfactorio y la desocupación ha continuado creciendo, -- esta situación ha sido agravada por factores de orden interno y externo; entre los factores de orden interno, deben mencionarse el incremento de la población, que en la década de los años 50 era de 2.8% de crecimiento anual y en la década de los años 60 pasó a ser 3.5%, mientras que el crecimiento real per-cápita de la economía en esta década (1960-1970), fue de un promedio anual de 1.8%; sin lugar a dudas que la expansión económica, medida conforme a este criterio resul

ta completamente insatisfactorio.

Durante la reunión de Punta del Este a principios de la década mencionada, los países Latinoamericanos se fijaron una meta de 2,5% anual de crecimiento, puede verse que nuestra tasa de crecimiento alcanzada resulta baja en comparación con las tasas alcanzadas por otros países.

La expansión real per-cápita de la economía salvadoreña en el período 1968/1970 fue negativa debido a que el crecimiento de la población fue mayor que el crecimiento del producto a precios constantes. ^{9/}

Entre los factores de origen externo, se deben mencionar las condiciones del mercado en las que no podemos influir y se derivaron principalmente del deterioro de nuestro comercio con los países de la región centroamericana, a partir de 1966 y que culminó en el año 1969; además las deficiencias del mercado de nuestras exportaciones de productos primarios tradicionales tuvieron su participación en el debilitamiento de la expansión de la economía.

c) Empleo como objetivo social

Al señalar los problemas que inquietan a la mayoría de los países en desarrollo, es típico referirse al crecimiento demográfico, es una observación generalizada y hasta trillada, pero es un hecho cierto y fundamental que conforma la magnitud de los escollos, que confrontan estos países para procurarse un desarrollo económico equilibrado. América Latina como región formada por países en desarrollo exhibe el más elevado crecimiento demográfico del mundo -- con una tasa media anual de 2.3% solamente igualada por Asia Occidental. ^{10/} --

^{9/} Plan de Desarrollo Económico y Social, 1973-1977 - CONAPLAN, Casa Presidencial, San Salvador, Cuadro N° 2, p. 4.

^{10/} ONUDI - Estudio del Desarrollo Industrial, Volumen Especial para la Segunda Conferencia General de la ONUDI, Lima, Perú, Cuadro III, p. 95.

El Salvador presenta un crecimiento poblacional en el período 1961-1971 en los extremos, de 3% y 3.5% significando esto uno de los problemas de mayor magnitud del país que ejerce presión sobre los recursos y la subutilización de la dotación del recurso humano.

Una cuestión a la que se alude frecuentemente es que el crecimiento, no sólo del sector industrial, sino también de la economía de los países en desarrollo, no está realizándose a una tasa suficientemente elevada, ni se distribuye con adecuada amplitud para que la fuerza de trabajo pueda ser absorbida; esto es debido al rápido aumento de la población económicamente activa (PEA)* - pero también en el trasfondo, es una derivación de factores institucionales que tienden a impedir una mayor y mejor utilización de la mano de obra en la industria y en los otros sectores. No debe asignarse al sector secundario, toda la responsabilidad de eliminar la desocupación, aunque como ya se mencionó y es válido reiterarlo, la industrialización ha demostrado ser uno de los elementos -- más dinámicos, capaz de ayudar a la creación de empleo de manera inmediata y -- coadyuvar a introducir en el sistema económico, modificaciones estructurales -- que permitan mantener adecuados niveles de crecimiento del empleo productivo, -- conduciendo a una ampliación de la demanda efectiva en el mercado; esto desde -- cualquier ángulo que se le vea es conveniente y saludable para la comunidad.

El análisis de la estructura ocupacional del país, nos muestra que ha variado de acuerdo con los cambios sectoriales reflejados en el PIB, es decir, correspondiente a la participación en el producto, así vemos que la activi

* La población económicamente activa incluye todas las personas, definidas en general como las que tienen cierta edad mínima que pueden y desean ejecutar una actividad ofrecida normalmente en el mercado retribuida en dinero, se excluyen sin embargo, las tareas del hogar ejecutadas para la familia del propio individuo.

dad agropecuaria registró descensos en términos relativos en su participación - en el PTB porque de 33.51% pasó a 27.22% en los años 1962 y 1970 respectivamente, mientras que la actividad manufacturera participó con incrementos en el mismo período así: año 1962 con 15.6% en el PTB y 12.82% en el empleo; año 1970 -- con 19.37% en el PTB y 15.37% en el empleo; en la composición del PTB y del empleo, los sectores de mayor relevancia en cuanto a su participación, continúan siendo el agropecuario y comercio, presentando estos dos sectores cierta tendencia a la baja; por otro lado el sector industrial manufacturero conforma incrementos en el producto y en el empleo ^{11/}; el cuadro N° 2 ilustra con más abundancia de datos, lo antes expuesto.

La fuerte dependencia de la economía del país del sector agropecuario, queda demostrado en el cuadro N° 3, pero el sector industrial manufacturero registró incrementos apreciables aun con las variaciones negativas que registró en la segunda mitad de la década de los años 60.

Otro aspecto importante que debe ser tomado muy en cuenta, en lo referente a las deficiencias del empleo de la mano de obra, es la emigración o desplazamiento de población del área rural hacia las ciudades; es un hecho generalizado en los países en desarrollo, que ocurre en nuestro país; veamos algunas cifras al respecto. En Latinoamérica, el desplazamiento acusó una tasa anual media de 4.5%, en El Salvador esa corriente migratoria campo-ciudad creció en 3.7% como consecuencia de un crecimiento más acelerado de la población urbana en comparación a la rural. En cifras absolutas, la población urbana en la década de los años 50 era de 676 mil habitantes y para los años 1961/1971 -- fue mayor de 1.5 millones y aunque la población rural del país sigue predominan

^{11/} Plan de Desarrollo Económico y Social, 1973-1977 - CONAPLAN, Casa Presidencial, p. 48.

CUADRO No. 2

ESTRUCTURA DEL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO A PRECIOS CO-
RRIENTES Y DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
(PEA) POR SECTORES, PERIODO 1962-1970

S e c t o r e s	1 9 6 2		1 9 7 0	
	PTB-	-PEA	PTB-	-PEA
Agropecuario	33.5	60.27	27.22	49.06
Minería y Canteras	0.14	0.09	0.14	0.04
Industria Manufacturera	15.06	12.82	19.37	15.37
Constr. Pública y Privada	2.48	4.07	2.72	3.89
Electricidad, agua y servicios sanitarios	1.15	0.21	1.47	0.29
Transporte-almacenaje y comunicaciones	4.69	2.16	5.09	2.89
Comercio	21.79	6.87	21.77	8.76
Servicios	21.18	13.51	22.22	20.37
T O T A L	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Revista mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador y Unidad de Población y Recursos Humanos de CONAPLAN.

TOMADO DE: Cuadro N° 24 pág. 48 del Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977.

do, estos desplazamientos continúan presionando negativamente en los niveles -- del empleo de la fuerza de trabajo. Otro indicador de la magnitud del problema de la migración campo-ciudad es el crecimiento poblacional de San Salvador que acusa una tasa de incremento media anual estimado en 6.24% ^{12/}. Debe advertirse que esta tasa de urbanización con un acelerado índice de crecimiento, está -- señalando la necesidad de medidas urgentes tendientes a la descentralización de la industria manufacturera. Para eliminar en los grados posibles, estos despla-- zamientos de población, con vigorosos esfuerzos de una ubicación industrial ade-- cuada, se estaría propiciando diferentes polos de desarrollo y ampliando la vía de un crecimiento del empleo en el área rural, con todas sus consecuencias bene-- ficiosas.

d) Experiencias en el marco del Mercado Común Centroamericano

En el contexto de integración regional, está implícito como base -- primordial, el interés y objetivos comunes. Cuando la cooperación y colabora-- ción se sitúa en una escala internacional, con fines de alcanzar el desarrollo económico y con derecho al beneficio común equilibrado, como resultado de las -- reglas generales de exenciones que se establezcan, esto es aplicable a diversos tipos de cooperación económica, sea en la esfera del comercio, acuerdos banca-- rios y de pagos, aduaneros, desarrollo regional; en suma, una liberación para -- los desplazamientos nacionales de los factores productivos de las naciones invo-- lucradas en el pacto; los entendidos sostienen, que invariablemente tendrán que asomar escollos, aunque los obstáculos básicos que normalmente se presentan pa-- recen ser los de tipo político y no de carácter económico-social.

^{12/} Plan de Desarrollo Económico y Social, 1973-1977, CONAPLAN, Casa Presiden-- cial, San Salvador, p. 41.

En el período del último cuarto de siglo, han surgido acuerdos de integración entre grupos de países que han logrado relevancia en sus avances hacia los objetivos de acelerar el desarrollo. El esquema de la integración centroamericana, que inicialmente vinculó a los cinco países de la región en su comercio, logró en parte algunos de sus objetivos. Generalizando puede decirse que los cinco países han obtenido ciertos beneficios, unos más que otros, lo cual ha sido consecuencia de la estructura industrial de que disponían en el inicio del programa. Guatemala y El Salvador lograron ganancias apreciables con el intercambio comercial en la región debido precisamente al grado de industrialización, en que se encontraban sus economías al inicio del período. De 1951 hasta 1958, el país registró saldos negativos en su intercambio con los demás países del área; esta situación deficitaria, fue compensada por la favorable relación del comercio exterior de nuestra producción primaria, que como ya lo hemos dicho se debió al crecimiento de la demanda ocurrida después de la segunda guerra mundial en los países desarrollados después de permanecer restringida su capacidad de consumo por las circunstancias del conflicto bélico. La relación de nuestro comercio con la región, continuó siendo desfavorable en los primeros años del decenio de los años 60, hasta 1964, tal como lo podemos ver en el cuadro N° 3, aunque ya para 1960 y 1962 la importancia relativa de las exportaciones del país, hacia los demás países del área, porcentualmente eran de 10.9% y 12.2% respectivamente, para el año 1966 era de 27.2% y en 1967 y 1968 fue de 31.7% ^{13/}.

Como puede verse en el Cuadro N° 3, el intercambio declinó en la segunda mitad del año 1969 y los años 1970 y 1971, para recuperar sus niveles en los siguientes años de 1972 y 1973.

^{13/} Complementación Económica -- México, Centro América, Panamá -- Fertica, S.A. Editorial Tecnos, S.A., Cuadro N° 2, p. 30.

CUADRO No. 3
EL SALVADOR, COMERCIO CON LOS DEMAS PAISES DE CENTRO AMERICA
 1962-1973
 (EN MILLONES DE PESOS CENTROAMERICANOS)

AÑOS	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES	BALANZA COMERCIAL
1962	22.0	18.5	- 3.5
1963	27.9	28.6	0.7
1964	39.2	35.1	- 4.1
1965	42.4	46.1	3.7
1966	52.0	57.4	5.4
1967	54.5	75.1	20.6
1968	65.1	84.8	19.7
1969	60.1	71.7	11.6
1970	60.5	73.6	13.1
1971	63.5	80.9	17.4
1972	74.0	93.2	19.2
1973	92.3	113.2	20.9

FUENTE: SIECA - Carta Informativa (anexo estadístico) y BCR, Revista Mensual Octubre 1975 (y años 70-71-72 y 73)

Las variaciones en el intercambio comercial del país con los demás países de Centro América, indican que, a partir del año 1965 el saldo de la balanza comercial con la región setornó favorable y su tendencia se perfilaba en ese sentido, alcanzando en 1967 CA \$ 20.6, cifra bastante significativa; en 1968 mantuvo su relevancia para declinar en 1969 por la recurrencia de situaciones que formaron el punto crítico del Mercado Común Centroamericano, culminando desafortunadamente, con los sucesos bélicos de ese año entre El Salvador y Honduras, motivando el retiro del segundo país mencionado, del mercado integrado. Este retiro causó como es natural, estrechez del mercado, con las consecuencias de contraer el intercambio del país, por otra parte, se registraron desequilibrios en el ensanchamiento equitativo del aparato productivo, de los países vinculados por el programa.

Debe señalarse que el Mercado Común Centroamericano, ha tenido repercusiones favorables para los países del área, aunque en diferentes grados, pero es necesario recalcar que, el programa de cooperación económica de la región, aun con sus fallas, ha impactado en el crecimiento del producto de las respectivas economías.

CAPITULO II

LAS ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES Y SUS VINCULACIONES

CON EL DESARROLLO ECONOMICO

I - CONCEPTOS BASICOS

Las zonas francas o libres, nacieron para cumplir funciones dentro del comercio. Su historia se remonta a más de 400 años originándose como áreas de almacenamiento de mercaderías, para su distribución inmediata a los mercados, ayudando así al auge del comercio internacional. Estas áreas o Zonas Libres de Comercio, se han vuelto muy útiles y populares con el devenir de los tiempos; - ejemplos son: Puerto de Hong Kong y Singapore, entre las más antiguas, Zona Libre de Colón, en Panamá, Puerto Libre de Beirut en el Líbano y muchas otras diseminadas en todo el mundo.

A estas áreas se les denomina Zonas Libres, Puertos Libres, Zonas Libres de Comercio, Perímetros libres y ha sido corriente que estas zonas, hayan sido ubicadas predominantemente en Puertos, para facilitar el almacenamiento de productos primarios, productos manufacturados o semi-elaborados, para su re-exportación, ofreciendo a compradores y vendedores las facilidades del intercambio con exenciones que es común aplicar al movimiento de mercaderías o productos dentro de un país. Estos movimientos de productos o mercancías no tendrán ninguna interferencia, de acuerdo a leyes y reglamentos del país de que se trate, toda vez que no sean traspasados los límites de su demarcación. Estas zonas o áreas de Libre Comercio, han sido consideradas tradicionalmente como Aduanas extra territoriales.

Con el auge del comercio internacional, dirigido a productos manufacturados y específicamente para aprovechar ciertas condiciones favorables que puedan existir en un país determinado, (ya sean éstas de orden geográfico, legal-laboral, de incentivos preferenciales, infraestructura física o no física, de elaboración, etc.) en las últimas dos décadas, han surgido paralelamente con las exigencias del comercio, una modalidad de Zona Libre o Zona Franca Industrial, en donde se establecen ciertas clases de manufacturas industriales, principalmente para la exportación.

Zona Franca puede definirse como: "Un lugar o sitio del territorio de un país o Estado, aislado plenamente de todo núcleo urbano, sin población residente con la custodia externa de una autoridad aduanera, en el cual no causa impuestos de ninguna clase, el ingreso, la permanencia o el retiro de mercancías. Por puerto libre se entiende una Zona Franca que desarrolla su actividad en un área portuaria ^{14/}. El Latinoamérica han sido establecidas estas Zonas Francas en República Dominicana, Brasil, México, Colombia y recientemente en la Costa Atlántica de Guatemala. La experiencia en este campo no está muy bien afianzada, pero es un hecho que su establecimiento es un instrumento que puede complementar eficazmente, los programas de desarrollo en que están empeñados estos países. Puede decirse con toda propiedad que, las Zonas Francas Industriales, han sido identificadas como coadyuvantes al desarrollo económico, prueba de ello, es que muchos países están interesándose en la creación de estas zonas, combinando una serie de razonamientos, que deben ser considerados, entre los cuales podemos mencionar:

- 1) Como una medida para aumentar las fuentes de trabajo, disminuyendo así el nivel de desempleo.

^{14/} SIECA - Proyecto de Convenio Centroamericano sobre Zonas Francas y Puertos Libres - SIECA/CE-XIII/59 - Guatemala, 23/2/1965.

- 2) Que sean parte de los planes de desarrollo, de la industrialización en general o de ciertas regiones del país, para evitar la concentración de la industria en los centros urbanos.
- 3) Que logren estimular el desarrollo de industrias de exportación con mercados asegurados, que procuren mayor generación de divisas extranjeras.
- 4) Propiciar la adquisición de técnicas industriales avanzadas que pueda beneficiar a la industria local.
- 5) Promover nuevas inversiones industriales, de capital doméstico y extranjero.
- 6) Lograr un mejor desarrollo y aprovechamiento de la infraestructura existente y por realizarse.

En los planes de desarrollo del país, está involucrado el establecimiento de Zonas Francas Industriales y ello ha motivado la creación de ciertos mecanismos legales e institucionales, en la esfera oficial y privada; en el tercer Plan de Desarrollo Económico y Social 1973/1977 está perfectamente identificado, que es requerimiento indispensable para apoyar el crecimiento del sector industrial orientado hacia la exportación: "el establecimiento de Zonas Francas de producción para industrias de exportación, como medio de proporcionar ocupación apreciable de mano de obra, generar valor agregado nacional e ingresos fiscales para el país". Vemos así, que uno de los principales beneficios y particularmente para la conveniencia nacional, es la utilización de nuestra mano de obra, la generación de valor agregado nacional y de ingresos fiscales para el país.

II - TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE ACCIONES DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO ORIENTADAS A LAS INDUSTRIAS DE EXPORTACION

Es de gran importancia que los planes para el establecimiento de una Zona Franca Industrial, sean el producto de cuidadosos estudios previos de

factibilidad y que la decisión final fundamentada en función macro-económica corresponda a consideraciones definidas por los variados objetivos de su instalación en el contexto de un análisis de los costos y beneficios. Entre los elementos necesarios para implementar los proyectos de creación de Zonas Francas, se encuentran las siguientes: a) Ley de Fomento de Exportaciones, b) Fomento y Creación de Mecanismos Institucionales de los Sectores Involucrados y c) Armonización de Metas y Políticas Definidas de Beneficio para el Sector Industrial.

a) Ley de Fomento de Exportaciones

Los tres últimos planes quinquenales de desarrollo se han referido a las exportaciones como una necesidad prioritaria, asignando al sector manufacturero un papel de relevancia, reconociendo que corresponde a la iniciativa privada como participante productivo, un papel preponderante; también debe participar activamente el sector público, porque no puede ser de otra manera, si se quiere lograr las metas y objetivos propuestos. Al referirse el Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, al sector externo y específicamente a las exportaciones de bienes, fuera de los mercados del área Centroamericana, expresa: "La transformación de la estructura actual de nuestro comercio exterior, dada su magnitud, es un objetivo que sólo puede lograrse en el largo plazo, pero para ello sus bases deberán quedar firmemente establecidas en las acciones propuestas por el plan". En el quinquenio anterior se establecieron bases firmes para esa transformación de que trata el plan 1973-1977, incluyendo mejoras en la legislación, creación de incentivos a la inversión extranjera, etc.; sin embargo, con el objeto de mejorar el sistema de incentivos plasmados en la Ley de Fomento de Exportaciones creada por Decreto Legislativo N° 148 publicada en el Diario Oficial N° 221 en diciembre de 1970, se derogó ésta y entró en vigencia la nueva Ley de Fomento de Exportaciones, según Decreto N° 81 de septiembre de 1974.

Esta ley determina ciertos avances importantes referidos a flexibilizar algunas limitaciones que contenía la ley anterior, destacándose los aspectos siguientes:

- 1) Permite mayor agilización en la calificación de las empresas que se acogen a los beneficios y a la obtención del sistema de incentivos.
- 2) Permite operar a Empresas de Industria Mixta, con recinto fiscal de las Zonas Francas, así también a las industrias de exportación neta.
- 3) Permite más participación de capital doméstico.
- 4) El regimen cambiario favorece por igual a las empresas acogidas a esta Ley.
- 5) Libera a las industrias mixtas de la obligación de pago anticipado de los derechos de importación, pudiendo sustituir esa obligación con una garantía bancaria u otra cualquiera, toda vez que las importaciones de materia prima, productos intermedios, etc., sean para la fabricación de productos exportables fuera del Mercado Centroamericano.
- 6) Limita el uso de recursos financieros nacionales para las industrias netas o mixtas, propiedad de extranjeros salvo en el caso que sea autorizado por la Junta Monetaria.
- 7) Decreta la creación del Consejo Nacional de Comercio Exterior y del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, el primero como encargado de la formulación y dirección del comercio exterior y el segundo como encargado de desarrollar comercio exterior y principalmente fomentar y diversificar las exportaciones.
- 8) Decreta la creación del Fondo de Garantía para créditos de pre-exportación, que será manejado por el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, aún más, formará parte del patrimonio de dicho instituto.
- 9) Decreta la creación del Seguro de Crédito de Exportaciones, facultando al --

Banco Central de Reserva de El Salvador y al Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior para organizar el sistema y la forma de administrarlo.

- 10) Crea el certificado de compensación tributaria, que amplía el sistema de incentivos fiscales.

El tratamiento especial que este instrumento legal otorga a la industria de exportación manufacturera, proporciona como es evidente, ventajas para su expansión, pero conviene ser realista y en este sentido, no sólo deben ser sometidos a comparaciones de situaciones similares, o divergentes de otros países con idénticas características al nuestro, en sus costos y beneficios de los incentivos ofrecidos, sino que también es necesario integrarlos adecuadamente en las políticas generales de exportaciones, para evitar desniveles en el sector; sólo así se garantizará que los incentivos a la exportación no sean causa de conflictos entre sí, permitiendo al país contar con un programa efectivo de expansión de las exportaciones.

Se ve claramente el interés que priva en los poderes públicos, por la creación de un clima favorable a las exportaciones de productos industriales no tradicionales, cuando una parte del considerando de la Ley de Fomento de Exportaciones, expresa: "Que es conveniente conceder beneficios especiales a la producción destinada a la exportación y establecer procedimientos breves y adecuados en los campos fiscal, aduanero y cambiario", así también con esa orientación, propicia la creación del instrumental que cubra la promoción de exportaciones, al expresar: "Que para el fomento y desarrollo de las exportaciones es indispensable la creación de un sistema y de los organismos de comercio exterior y promoción de exportaciones, que coordinen y canalicen los esfuerzos nacionales".

Conviene ahora analizar en forma suscita, las innovaciones de re-

levancia que presenta la nueva Ley de Fomento de Exportaciones y comentar los efectos de su aplicación:

En el capítulo tercero, artículo seis, establece la creación de re cintos fiscales para las industrias mixtas; esta flexibilidad constituye una im portante ventaja que permite aprovechar de estas industrias su capacidad industrial excedente que estaría afectando sus costos de producción y que al ser empleados los canales de exportación extra-regionales al amparo del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) ^{*}, aumentaría nuestra oferta en relación a la -- cual según un estudio de oferta exportable del país, realizado por el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, de un total de 1435 productos agropecuarios, manufacturados y semi-facturados, cuya libre introducción permiten los Estados Unidos cuando proceden de países en desarrollo, 637 son de interés para El Salvador, en forma real o potencial, distribuidos entre 132 productos de origen -- agropecuario y 505 de manufacturas 15/.

Al determinar la creación del regimen de Zonas Francas Industria-- les, tácitamente está reconociendo la importancia de esta estructura para lo--- grar acelerar ciertos aspectos de interés, en el proceso de industrialización - orientada a la exportación, y aunque el proyecto de la ley permitía que estas - áreas pudieran ser manejadas o administradas por el sector privado, al ser apro-- bado el Capítulo seis, Artículo Catorce, se dejó con este derecho, únicamente - al Estado, al declarar de interés social y de utilidad pública, la creación y - establecimiento de Zonas Francas.

Concede importancia al fomento de la exportación de productos agro

* El sistema generalizado de preferencias (SGP) se originó en la resolución 21 (II) Adoptada en la Segunda Conferencia de la UNCTAD, Nueva Delhi, 1968.

15/ Revista de Comercio Exterior - ISCE, Vol. I, Feb-Abril, 1976, Nos. 2-4 p. 4.

pecuarios no tradicionales; al incluir este rubro, propicia el mejor aprovechamiento de nuestros recursos naturales, coadyuvando a la creación de mayor interés en la Agroindustria, para diversificar nuestra producción agropecuaria, con beneficio para una gran mayoría de la población; aunque previendo alguna distorsión que pudiera afectar el aprovisionamiento de algunos productos, para el mercado interno, la ley establece que el Ministerio de Economía podrá condicionar la exportación para evitar escasez en el mercado local.

La Ley de Fomento de Exportaciones que estamos considerando, a nuestro criterio presenta además condiciones más atractivas en lo referente a inducir y estimular la inversión nacional y externa, cuando éstas están dirigidas al sector exportador, preferentemente en aquellas industrias cuya producción contenga un valor agregado nacional o regional en porcentajes sustanciales; por ejemplo, en lo referente a conceder plazos adicionales a las industrias de exportación neta, el artículo 5, en los literales C y D, señala: "cuando durante los tres últimos años antes del vencimiento del plazo original, los productos de exportación contengan un valor agregado nacional o regional del cuarenta por ciento".

Es necesario observar además que, aunque la ley contiene importantes cambios positivos en comparación con la ley anterior, debe mencionarse que en su contenido presenta ciertas deficiencias, más de forma que de fondo, si tomamos en cuenta los avances que han realizado algunos países del área para impulsar sus exportaciones. Entre estas deficiencias podemos mencionar que se permite el uso de financiamiento interno a empresas calificadas como de Exportación neta o mixtas aun perteneciendo a inversionistas extranjeros, eso sí, previa autorización de la Junta Monetaria; pero el vacío a nuestro juicio se encuentra en que se hubiera condicionado a un porcentaje reducido y de acuerdo ---

con el capital invertido, para lograr que los recursos financieros nacionales - sean canalizados hacia sectores locales, ya que el inversionista extranjero podría disponer de otras fuentes foráneas.

b) Fomento y Creación de Mecanismos Institucionales de los Sectores Involucrados

El camino que conduce al logro de los objetivos propuestos, en los programas de desarrollo y crecimiento económico, requiere indefectiblemente que las acciones de los sectores gubernamental y privado, converjan a implantar sistemas en los cuales se propongan esfuerzos comunes, aplicados en una sola dirección: fortalecer el proceso de industrialización del país orientado a las exportaciones, porque en el contexto del interés social no es posible asignar toda - la responsabilidad sólo a uno de estos sectores. Las actitudes de estos sectores, deben coincidir para alcanzar los propósitos trazados de acelerar el desarrollo integral de nuestra población en general; debe reconocerse que no es nada fácil pero tampoco no es imposible; en otras palabras que este esfuerzo conjunto, nos debe mantener en actitud de alcanzar y traspasar, las fronteras de - las razonables posibilidades; la cooperación entre los sectores público y privado, es una cuestión que presenta particular importancia para promover el avance del proceso de industrialización.

Las acciones del sector público se han hecho sentir a través de -- los últimos años, cada vez con mayor énfasis en el fomento de medidas tendientes a promover las exportaciones, principalmente hacia mercados extra-regionales. Mediante la creación del Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción (INSAFOP), en el año 1956, hoy Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial (INSAFI), como institución autónoma del estado, se tuvo en mente dar impulso al plan de industrialización del país; en su etapa inicial el INSAFOP, colaboró --

con el sector industrial, prestando asistencia técnica y financiera en lo relacionado con proyectos de nuevas industrias para sustituir importaciones, o participando como co-inversionista; sus acciones y realizaciones han sido sustancialmente ampliadas; cada año, su presupuesto que generalmente es indicativo de las actividades a desarrollar, destaca su participación decidida en el sector industrial. El INSAFI, como una de las primeras Instituciones Autónomas, creadas para proporcionar sistemáticamente asistencia técnica y financiera a la industria, ha incluido dentro de sus actividades, participar en forma más activa en los proyectos para la creación de Zonas Francas Industriales con el convencimiento de que mediante estas acciones de apoyo, se podrán alcanzar objetivos, tales como descentralizar geográficamente la industria manufacturera, propiciar el perfeccionamiento del proceso industrial, mediante nuevas técnicas de producción, que ayuden a la expansión de la estructura productiva, para superar niveles alcanzados en la etapa de sustitución de importaciones y fomento de las exportaciones. Cobra mayor importancia la participación del INSAFI con el hecho de que no sólo ha destinado al programa de creación del primer proyecto de la Zona Franca Industrial, parte de sus recursos técnicos, sino que también está participando como coinversionista en la construcción de esta primera Zona Franca de San Bartolo y además está canalizando la inversión estatal en el proyecto, en colaboración con el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, dentro del compromiso institucional del sector público; en este sentido, el Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977 expresa: "Para que la acción del gobierno sea eficaz en la ejecución del papel que este Plan de Desarrollo le asigna en el campo industrial, es necesario reordenar el marco institucional existente, con el fin de que alrededor de una política industrial bien definida pueda girar la actuación de los organismos gubernamentales que tienen ingerencia en el desarrollo de este sector"; más adelante señala: "Algunos aspectos de este tipo

que deben conformar el marco institucional para llevar a cabo la política industrial, son los siguientes: B) "Fortalecer las funciones del INSAFI relativas a la investigación, elaboración y promoción de proyectos industriales específicos dentro de los lineamientos de la política económica general".

Dentro de estos planteamientos, el INSAFI ha participado en comisiones de estudios con representantes de CONAPLAN, hoy Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Economía y el extinto Centro Nacional de Fomento de Exportación (CENAFE), contando con la colaboración del Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE con la finalidad de presentar elementos de juicio que sirvieran de base para concretar el establecimiento de Zonas Francas Industriales en el país, fundamentados en los aspectos siguientes:

- 1) Experiencia de otros países en la operación de Zonas Francas Industriales.
- 2) Evaluación favorable resultante de análisis relacionados con la localización y la identificación del tipo de empresas a instalar en las Zonas y el posible nivel de rentabilidad que podría alcanzar el proyecto.
- 3) Señalamiento de la necesidad de buscar alternativas adecuadas de ocupación, generación de valor agregado nacional, ingresos fiscales y generación de divisas; y
- 4) Necesidad básica de que exista y se vigore, un acoplamiento de las acciones institucionales, para alcanzar la etapa de implementación.

Siguiendo el criterio de fomentar el proceso industrial orientado hacia la exportación más allá de las fronteras regionales, la Ley de Fomento de Exportaciones, creó el Consejo Nacional de Comercio Exterior, como "Encargado de la formulación y dirección de la política estatal de comercio exterior" y el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, como "Encargado de desarrollar co--

mercio exterior y principalmente el fomento y diversificación de las exportaciones". Al propiciar la creación de estos organismos, se ha conjugado el objetivo del Estado de fortalecer los mecanismos institucionales, para alcanzar conjuntamente con los sectores productivos, beneficios reales para la economía nacional.

Considerando a nuestra sociedad en su conjunto, está implícita fundamentalmente una realidad: El interés común y por consiguiente -dícese- "el interés público y el privado están inextricablemente comprometidos en el desarrollo económico, desde el mismo comienzo de éste"; hemos querido significar con este pensamiento de Paul Samuelson que - y esto es una repetición -, no puede asignarse la responsabilidad del desarrollo del país a un solo sector, es por consecuencia, responsabilidad de todos.

Ha sido necesario y siempre lo será, contar con la participación de la iniciativa privada representada en el sector industrial, a través de sus instituciones y asociaciones gremiales, en los esfuerzos para fomentar las exportaciones, tarea ésta que requiere como debe reconocerse un compromiso de los sectores público y privado.

El sector privado ha participado activamente, en el proceso de fomentar los mecanismos institucionales que han hecho posible, un mejor desenvolvimiento del sector industrial orientado hacia la exportación, dentro de las funciones que le corresponde como sector productivo; ha formado parte de comisiones de trabajo, con representantes del Ministerio de Economía y del INSAFI. Una de estas comisiones presentó en abril de 1972 al Ministerio de Economía, su estudio entre cuyos puntos relevantes, se mencionan los siguientes:

- 1) Señala la necesidad y la conveniencia, de propiciar el establecimiento de Zonas Francas.

- 2) Propone un sistema de incentivos que debería otorgarse a las industrias que se establezcan en Zonas Francas; y
- 3) Presenta lineamientos relacionados con la organización y administración de las Zonas Francas.

En su informe, esta comisión mixta presentó ciertas consideraciones relacionadas con la necesidad de modificar los instrumentos legales, referente a los incentivos que otorgaba la Ley de Fomento de Exportaciones, decretada en diciembre de 1970 y que parte de esas consideraciones, en cierta forma, fueron recogidas en el anteproyecto de la Ley de Fomento de Exportaciones de diciembre de 1973, que con variantes de importancia, están contenidas en la Ley de Fomento de Exportaciones, decretada en septiembre de 1974 en vigencia.

El sector privado ha realizado también por medio de sus asociaciones, acciones tendientes a ampliar los canales de ayuda al sector exportador de productos manufacturados, propiciando la creación de organismos Ad-hoc; así nació en junio de 1973 el Comité de Exportadores de El Salvador (COEXPORT), entidad a la que se le asignó la tarea de buscar el ordenamiento de información necesaria y requerida por el sector empresarial dedicado a la exportación para incrementar el potencial de esta actividad, así mismo, coordinar con los organismos estatales correspondientes, la promoción del comercio exterior.

Por otra parte, el sector privado ha buscado las formas de dedicar sus esfuerzos, al amparo de la Ley de Fomento de Exportaciones y en todo caso, por una cuestión de principios, las acciones de los sectores público y privado deben encaminarse hacia el fin principal de unificar esfuerzos, dentro del campo que a cada uno le corresponde, para que esos mecanismos, esas Instituciones que están al alcance de todos, sean decisivos para el éxito en la búsqueda de alternativas para el desarrollo.

c) Armonización de Metas y Políticas Definidas de Beneficio para el Sector Industrial.

El alcance y el vigor de un conjunto de medidas de la política industrial, dependerán en gran parte de la interrelación que exista entre las funciones que se asigne al sector público y el privado, en el contexto de los objetivos de desarrollo.

La evolución conceptual del papel que debe desempeñar el Estado como fuerza dinámica para propiciar y ampliar las bases del desarrollo auspiciado, permite un mejor aprovechamiento de las acciones del sector público, unido a los sectores productivos de la economía, para alcanzar un mayor auge económico que evite las deformaciones del pasado y se difundan los beneficios que se derivan del mismo. De allí que las acciones propiciadoras para fomentar las exportaciones, deben ser bien definidas, para eliminar las rigideces que dan lugar a deficiencias en los grados de absorción de mano de obra y de la distribución del ingreso. El Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977 señala "Las características de la política económica que contempla el tercer plan de desarrollo surgen de la misma naturaleza dinámica de las necesidades de la población salvadoreña. Primero, se trata de una política expansionista; segundo, se propugna por una política en que el Estado adquiere una posición más activa en la promoción del desarrollo; y tercero, es una política de cambios estructurales, como medio de mejorar las condiciones sociales de la población".

Al determinar los lineamientos de los objetivos del Estado, para fomentar las exportaciones, se ha diseñado instrumentos legales y organismos para ofrecer estímulos fiscales a la producción y la exportación manufacturera, principalmente fuera del área Centroamericana, destacándose la Ley de Fomento de Exportaciones que contiene un sistema de incentivos fiscales ampliados, la creación del Consejo Nacional de Comercio Exterior y del Instituto Salvadoreño de Co

mercio Exterior, y propicia la operación de Fondos y Seguros de exportación y - compensaciones tributarias; el Estado ha creado y fortalecido instituciones que desempeñan papel muy importante en el financiamiento industrial, como el INSAFI y finalmente, ha propiciado la creación de medios para el desarrollo regional y estímulos a la descentralización industrial, reconociendo como alternativa deseable, el establecimiento de áreas o Zonas Francas. Debe reconocerse que, como instrumento propiciador de fomento directo a la industria manufacturera y -- agro-industrial, para reactivar el mejoramiento, desarrollo y expansión de las ya existentes el de mayor importancia lo constituye la Ley de Fomento de Exportaciones que refleja los lineamientos señalados, en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977.

El proceso de industrialización requiere la movilización de una -- parte cada vez mayor del ahorro nacional, para su inversión en el sector industrial; por ello, será en virtud de la política económica que siga el país, que la inversión privada desempeñe un papel esencial en la aceleración del proceso de desarrollo, y es determinante que el conjunto de medidas de la política industrial, pueda coadyuvar a que se movilice un volumen de recursos internos y - externos, suficiente para financiar nuevas inversiones en el sector.

Finalmente debe recordarse el conjunto de medidas que propendan a generar estímulos al sector industrial, principalmente el orientado a la producción de bienes exportables no tradicionales, sin descuidar los bienes exportables tradicionales, y para que estas medidas tengan eficacia, deben complementarse armónicamente, para eliminar los obstáculos que se lavantan frente a las nuevas inversiones privadas del sector industrial.

III - FACTORES DETERMINANTES Y CONDICIONES IDEALES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES EN EL SALVADOR.

Se afirma con certeza que es el trabajo productivo el único generador de riqueza. Debemos reconocer que constituye una gran verdad, por ello es necesario plantear alternativas que ofrezcan mejores oportunidades de trabajo, para poder mirar el futuro con confianza en la capacidad de su gente, con deseos de acelerar su desarrollo y crecimiento económico.

Al identificar las condiciones generales apropiadas que pueden ser determinantes para el establecimiento de Zonas Francas Industriales, puede decirse que el país es poseedor de esas características que son indispensables para el funcionamiento de aquellas.

a) Factores Geográficos

La situación geográfica de un país es una de las condiciones que determinan el establecimiento de Zonas Francas industriales; su acceso a las diferentes fuentes de suministro de materias primas o componentes industriales, o su localización estratégica en relación con los mercados de consumo, constituyen ventajas para asegurar que una Zona Franca puede desempeñar un papel de importancia dentro de los planes de industrialización del país.

La importancia concedida al factor geográfico no es ninguna novedad, si tomamos en cuenta que la distancia entre los mercados de abastecimiento y el país sede de una Zona Franca Industrial, debe presentar condiciones ideales o de ser posible mínimos obstáculos para la distribución de los productos terminados; aunque podría argumentarse que al presente las distancias muy largas no representan obstáculos, si tomamos en cuenta los modernos medios de transporte, pero debe recordarse que los costos pueden entrañar diferencias que cuantitativamente, reduzcan los beneficios y ventajas para operar con éxito una

zona franca industrial.

El área geográfica está íntimamente relacionada con las condiciones naturales de un país, así por ejemplo, la ubicación de una zona franca industrial no debe estar próxima a lugares donde se exponga a condiciones climáticas y atmosféricas adversas, tales como área de ciclones, lluvias torrenciales, grados excesivos de humedad, que puedan entorpecer en ciertas épocas del año su normal funcionamiento o que por otra parte constituyen riesgos para conservar algunos materiales o materias primas, factores que pueden incidir negativamente en los costos de producción.

Por otra parte una zona franca industrial debe estar ubicada en lugares cercanos a puertos de entrada y salida de productos, dotada de vías de comunicación que permitan utilizar eficientemente los medios de transporte; en suma, debe contar con una infraestructura adecuada, tema que trataremos más adelante. Esta dotación debe permitir el manejo de la corriente de productos de y hacia la zona franca industrial y en condiciones económicas, que signifiquen reducción de costos y menores riesgos de manejo.

El Salvador por su posición geográfica, presenta condiciones apropiadas para el establecimiento de zonas francas industriales. En estudios realizados desde hace más de una década, por INSAFI y CONAPLAN, en principio se pensó en establecer "parques industriales" como medio para diversificar y acelerar el proceso industrial del país, sin embargo estas ideas quedaron como simples inquietudes en el sector público, pero constituyeron ciertos impulsos favorables para estimular al sector privado en proyectos específicos que no se formalizaron; ejemplo de ello fue el intento de propiciar en Santa Ana en 1972, una entidad privada que manejaría el primer parque industrial, de ello derivó un modesto esfuerzo que ha logrado el establecimiento de 5 empresas en un área

privada aproximadamente de 16 manzanas; estas empresas ocupan 1.800 trabajadores y son propiedad de inversionistas salvadoreños, centroamericanos, norteamericanos, japoneses y alemanes; su producción consiste en:

- a) Productos de papel: bolsas para consumo local y centroamericano.
- b) Industria de maquila; prendas de vestir para la exportación extra-regional.
- c) Productos de metal; machetes e implementos agrícolas manuales para consumo local, centroamericano y mercados extraregionales.
- d) Productos de algodón; confecciones textiles, para el mercado centroamericano y extra-regional principalmente del Japón.
- e) Productos automotrices: partes de vehículos automotores y maquinaria para el mercado extra-regional, principalmente de Estados Unidos.

Por razones diversas, durante muchos años los dirigentes no se preocuparon por propiciar el establecimiento de Zonas Francas Industriales en el país, mientras que otras naciones en Centroamérica, para el caso Guatemala; en el Caribe, República Dominicana; en el Norte, México; y en el Sur, Colombia, se anticipaban en este campo, para acelerar su proceso industrial orientado a la exportación fuera de sus regiones; esto refiriéndose a regiones de Latinoamérica porque tenemos ejemplos significativos en Taiwan, que cuenta con tres zonas francas industriales para exportación, una de ellas, Zona de Kaohsiung, la más antigua, funciona desde el año 1966 y las dos restantes desde el año 1969; también en Shannon, ofrece el ejemplo exitoso del funcionamiento de zonas francas industriales, medido por los alcances de sus objetivos de desarrollo.

Creemos necesario referirnos a las acciones que en el campo de zonas francas han realizado algunos países y además sus experiencias. En Centroamérica, Guatemala ha avanzado en esta área, y ha creado la primera zona al amparo de la Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio, Santo Tomás de

Castilla, decretada en marzo de 1973; la decisión del gobierno de Guatemala fue basada en los objetivos de impulsar el desarrollo industrial y comercial del país, aumentar el nivel de ocupación de mano de obra nacional y propiciar un mayor consumo de materias primas nacionales. Esta Zona Franca o libre está localizada precisamente en la confluencia de las instalaciones del Puerto Santo Tomás de Castilla, en el litoral del Departamento de Izabal, la cual es manejada por una entidad de derecho público con autonomía de funciones, personería jurídica, con patrimonio propio y regida por una Junta Directiva. La zona funciona en un área extra-aduanal, dentro del perímetro del Puerto Santo Tomás de Castilla, constituye así un recinto fiscal del área, para realizar múltiples actividades, tales como: Almacenar, empacar, manufacturar, envasar, ensamblar, montar, refinar, transformar, en general permite una variedad de operaciones de comercio de productos, pero todas estas actividades deben estar enmarcadas en un reglamento que al efecto ha dictado la Junta Directiva de la Zona, que está integrada por seis miembros del sector público y privado. Desde que se promulgó la Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio, Santo Tomás de Castilla, ha tenido algunas modificaciones, que han permitido una mayor agilidad de operación de la zona; así por ejemplo en 1975, fueron derogados algunos artículos del Reglamento de la Ley Orgánica, para que se lograra acelerar el funcionamiento de algunas empresas interesadas en establecerse dentro de la Zona; a principios de 1976, contaba con solicitud de 24 empresas para operar en dicha zona, a pesar de que en ese año no estaban concluidas algunas obras de infraestructura interior y de acceso. Es muy significativo el hecho de que el estatuto legal original haya sufrido modificaciones en su régimen, para volverlo más funcional, y esto es reflejo del grado de interés e importancia que el sector público, aunando esfuerzos con el sector libre, ha asignado a las zonas francas -

industriales para la exportación.

La República de Colombia, cuenta a la fecha con cinco Zonas Francas y Puertos Libres: de Barranquilla, Palmaseca, San Andrés, Providencia y Bogotá.

En Colombia existen dos modalidades de Zonas Libres, Comerciales e Industriales, de las que hemos mencionado; la de Barranquilla es la única que funciona como Zona Franca Industrial para la exportación y fue creada mediante ley, en diciembre de 1958, pero comenzó sus operaciones hasta en 1964. Esta Zona está situada a orillas del Río Magdalena, en el Centro Sur Oriental de la ciudad de Barranquilla, que es el principal puerto fluvial-marítimo de Colombia. Dispone de un millón de metros cuadrados de extensión, de topografía plana. La zona cuenta con infraestructura básica necesaria, su funcionamiento ha resultado exitoso y se encuentran instaladas más de 26 empresas, principalmente de origen extranjero.

Esta zona, la más representativa del tipo industrial, tiene a la vez cierto carácter mixto, ya que algunas de las empresas instaladas se dedican a la industria y al comercio, siendo esto una modalidad de Almacenes de Depósito. Debe observarse que esta dualidad existente en Colombia, dentro de las Zonas Francas Industriales, obedece a que no tienen un régimen libre de importaciones.

La gestión administrativa de la Zona corresponde a una Junta Directiva integrada por un Presidente y siete Directores elegidos por el sector público y privado, cuenta con el personal ejecutivo necesario y su funcionamiento depende del Ministerio de Desarrollo Económico.

El éxito de esta zona franca, en Colombia, según algunos observadores se debe a que las edificaciones han sido realizadas en la forma más barata

y sencilla posible, que permiten al mismo tiempo llenar los requerimientos de la industria y a que su localización y ubicación geográfica son tales que permiten la máxima aproximación a un puerto que facilite el embarque y desembarque de mercancías. Asimismo la sencillez de las edificaciones es determinante para que el canon de alquileres, sea el menor posible (US \$ 0.70 c/M², por mes), que en el fondo es una forma de incentivar y por consecuencia un atractivo para el empresario, porque de lo contrario el volumen de las aportaciones estatales en concepto de subsidios para el funcionamiento de la zona, podría ser muy cuantioso. Aunque en este sentido, ha existido de parte del sector público una tácita aceptación de subsidiar durante cierto período, más bien a largo plazo, la operación de la zona.

Según informaciones fidedignas, para Colombia ha significado el establecimiento de zonas francas industriales para la exportación, un medio adecuado para mejorar su desarrollo económico y social ya que después de transcurrir más de una década, sus resultados aunque no espectaculares, han logrado promover la inversión extranjera y la utilización a mayores niveles de su mano de obra nacional.

La República Dominicana, presenta quizás uno de los más sobresalientes ejemplos que demuestran el interés por las zonas francas industriales; este país situado en el Caribe y localizado en la ruta naviera del gran mercado que constituye los Estados Unidos, cuenta con dos Zonas Francas Industriales para la exportación: la primera, fundada y manejada por la iniciativa privada, situada en la litoral sur del país a 130 Kms. de la capital, Santo Domingo, a inmediaciones de la ciudad de La Romana. Esta Zona de La Romana, constituye uno de los mejores ejemplos que tiene el país, porque presenta algunas variantes de relevancia, veámoslas:

- a) Es propiedad privada, operada y manejada mediante concesión especial del Estado por 30 años, a partir de mayo de 1968, por una subsidiaria de Gulf-Western America Corporation.
- b) Su ubicación es adecuada, por estar en una Zona Costera, próxima al puerto marítimo de La Romana, su movimiento de importaciones y exportaciones se efectúan por el puerto de Haina el cual está situado a 145 kilómetros de la zona, operando la transportación terrestre por medio de camiones, y esto es así por dos razones; la primera, que el volumen de carga no es significativo para que los barcos se desplacen hasta el puerto de La Romana y la segunda - es consecuencia de la primera, es decir que al empresario le es más rentable realizar desembolsos por el transporte terrestre; la zona cuenta también con un aeropuerto para aviones pequeños; y
- c) La promoción de la inversión ha sido responsabilidad del empresario encargado del manejo de la zona y por tratarse de una empresa transnacional ha puesto en esta gestión, su poder de influencia y su respaldo para atraer al industrial extranjero.

La zona tiene bien organizada su infraestructura y sus servicios, la topografía del terreno es plano y su capacidad es de 100 hectáreas, las edificaciones son del tipo sencillo, lo que permite que los cánones de arrendamiento sean lo suficientemente bajos para atraer a los industriales.

Al este de la capital a 75 Kms. está localizada la Zona Franca de San Pedro de Macorís que es administrada por la Corporación de Fomento Industrial, institución estatal, es también un área marítima ya que está situada a sólo cinco minutos del puerto de la ciudad de San Pedro de Macorís con una población de 45.000 habitantes, gran parte de su movimiento de importaciones y exportaciones es manejado también a través del puerto de Haina.

La Corporación de Fomento Industrial, también administra el Parque Industrial de Herrera, localizado a 8 kilómetros del Puerto de Haina. En julio de 1970, se creó la Zona Franca Industrial y Comercial de Buenaventura en el Municipio de Buenaventura, en terrenos aledaños y contiguos al terminal marítimo de Buenaventura; esta zona es administrada por la Corporación de Fomento Industrial.

En el año de 1965, el gobierno de México estableció un programa, - dirigido al aprovechamiento de mano de obra flotante a lo largo de la frontera con Estados Unidos; sin embargo fue hasta el año siguiente que dicho programa - se instrumentó como medida de promoción industrial, permitiendo la instalación de plantas maquiladoras, para el incremento de empleo y para lograr más exportaciones. El surgimiento de estas plantas industriales fue motivado principalmente, por sus vinculaciones económicas con Estados Unidos.

Este programa, que inicialmente se estableció para cubrir las deficiencias de empleo en las poblaciones fronterizas del norte, y que en octubre - del año de 1972, se amplió a cualquier lugar del territorio mexicano, a excepción de algunos lugares que se consideraran inconvenientes, ha tenido gran relevancia en el logro de los objetivos de empleo y descentralización industrial; - el éxito de estas medidas ha sido de tal importancia que después de 3 años de - instrumentarse se han instalado más de 500 plantas industriales, de las cuales, más de 400 están localizadas a lo largo de la faja fronteriza del norte y las - restantes en el interior del país.

Con el apoyo decidido del gobierno, también se han establecido -- parques industriales, permitiendo que la iniciativa privada organice y administre algunos de ellos, como el de Querétaro y otro en el Valle de Cuernavaca. -- Los parques, ciudades, o Zonas Industriales, son administrados por la Nacional

Financiera, que es la actualidad el Instituto de Fomento Industrial de más importancia en México.

El Salvador como ya se ha dicho, posee condiciones apropiadas para el establecimiento de Zonas Francas Industriales y Comerciales y el énfasis en establecer estas áreas libres, no sólo es con el objetivo de servir como intermediarios en el comercio exterior con el mundo, sino también de promocionar concentraciones industriales en varios lugares del país, para lograr más ocupación de mano de obra y una más racional localización de las plantas, que eviten -valga reiterarlo- la existencia de centros urbanos de consumo masivo que estimulan fuertes emigraciones del campo a la ciudad, y que producen problemas de deseconomías para el país en su conjunto, tales como altos costos en el suministro de servicios públicos y una inadecuada distribución regional del ingreso.

Son varios los factores que deben tomarse en cuenta para asegurar el éxito al establecer zonas francas industriales; para el caso debemos mencionar que la posición geográfica de nuestro país ofrece condiciones apropiadas, por su proximidad a los grandes mercados de los Estados Unidos y Canadá que permite al industrial aprovechar ventajas estratégicas para una mejor distribución de sus productos manufacturados.

b) Existencia Suficiente de Mano de Obra

Se ha señalado y con razón, que el objetivo número uno de los gobiernos debe consistir en lograr una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo, lo que se relaciona íntimamente con el empleo. En esta cuestión de distribuir los beneficios del desarrollo de una sociedad entre las zonas urbanas y rurales, influye mucho la política industrial que se adopte, y debe considerar los aspectos sociales del desarrollo y de no contener ese enfo-

que como parte principal del programa, no podrá asegurarse la utilización plena de los recursos humanos. En la estrategia Internacional del Desarrollo, se establecen objetivos, no numéricos respecto al empleo, pero se estipula que: "Cada país en desarrollo debe formular sus objetivos nacionales de empleo a fin de absorber a una proporción creciente de su población trabajadora, en actividades de tipo moderno y reducir apreciablemente el desempleo y subempleo" ^{16/}.

Al objetivizar las condiciones demográficas existentes en El Salvador, cabe señalar que, sus componentes: Natalidad, Mortalidad y Migración, se caracterizan por un dinamismo bastante considerable, así vemos que la población censada en el año 1971 fue de 3.549.260 habitantes que comparada con el período de diez años atrás, el aumento de población representa el 40%, lo que indica un crecimiento promedio anual acumulativo del 3.5%; de este universo, 1.403.000 -- constituye la población urbana y 2.146.260 la población rural ^{17/}. Es pues, la aceleración del crecimiento de la mano de obra en el país, una tendencia que actúa tanto en el total como en la estructura poblacional, determinando el aumento de una población más joven.

Para efectos de nuestro estudio, la disponibilidad de mano de obra, en cuanto a su importancia numérica supone una calificación referida a edad y aptitud para ejecutar alguna actividad productiva que le genere ingresos, incluye las personas que teniendo esa edad calificada, buscan realizar un trabajo -- por cesantía o lo buscan por primera vez; a esa mano de obra se le denomina mano de obra económicamente activa o simplemente fuerza de trabajo. El firme crecimiento demográfico del país, supone un elevado grado de presión sobre los re-

^{16/} NACIONES UNIDAS - Estudio del Desarrollo Industrial, Volumen Especial para la Segunda Conferencia General de la ONUDI, p. 109.

^{17/} CONAPLAN - Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, Casa Presiden-- cial, San Salvador, Cuadro N° 21, p. 36.

cursos nacionales.

Los índices sobre la disponibilidad de mano de obra, así como sobre la composición de la población están contenidos en los últimos censos de población de los años 1961 y 1971 que utilizamos para exponer en los Cuadros Nos. 4 y 5.

Vemos en el cuadro N° 4 que la población urbana en el año de 1971, representa el 39.5% mientras que la rural, el 60.5% en el mismo año y en la década anterior los porcentajes eran 38.5% y 61% respectivamente, aunque el crecimiento poblacional declinó de 3,9% a 3.5% y durante los años siguientes hasta 1973, descendió a 2.8%; sin embargo, aún se considera un crecimiento elevado, si lo comparamos con tasas de crecimiento de muchos países de Latinoamérica. Por otra parte, nótese que disminuyó en un 11.7% el período de años en que la población puede duplicarse. En lo referente a la población económicamente activa (PEA) hubo cambios en la ocupación por sector, notándose que el primario y secundario, disminuyeron su nivel de absorción, mientras que el terciario aumentó su nivel. El Cuadro N° 6 nos indica que de la población total, solamente el 34.8% constituía la población económicamente activa, de la cual estaba desocupado el 18.9%; de este porcentaje, el 64.8% se localizaba en el área rural. El bajo porcentaje de la población económicamente activa está indicándonos que la población del país está registrando una alta tasa de población joven en este mismo orden, la dependencia, registró una mayor relación aumentando de 9.2% a 9.9%; según las perspectivas que presenta la composición demográfica del país, puede asegurarse que hay disponibilidad de mano de obra suficiente lo que aunado a programas educacionales a todos los niveles puede constituir un importante estímulo, para el proceso productivo del país en general. Particularmente para el proceso industrial, este potencial humano representa un excelente atractivo,

CUADRO No. 4

EL SALVADOR INDICADORES SOCIO ECONOMICOS

Característica	AÑOS	
	1 9 6 1	1 9 7 1
a. DEMOGRAFICAS		
1. Población total - en miles	2.511.0	3.549.3 <u>2/</u>
2. Población Urbana	966.9	1.403.0 <u>2/</u>
3. Población Rural	1.544.1	2.146.3 <u>2/</u>
4. Población menor 15 años-porcentajes	45	46
5. Crecimiento Poblacional- c/100 habitantes	39	35
6. Número de años necesario para que la población se duplique	25.6	28.6
7. Población menor de 5 años por cada 100 mujeres de 15 a 49 años	739	1.475.0 <u>2/</u>
8. Esperanza de vida al nacer	59	62 <u>3/</u>
9. Relación de dependencia - porcentaje	92	99
b. ECONOMICAS		
Tasa global de ocupación - porcentajes	32.0	36.2
Porcentaje de PEA que se dedica a:		
Actividades primarias	61	47 <u>4/</u>
Actividades secundarias	17	11 <u>4/</u>
Actividades terciarias	22	42 <u>4/</u>

FUENTE: Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, Cuadro N° 21. p. 36

2/ Dirección General de Estadística y Censos Nacionales de Población de 2 de mayo de 1961 y 27 de junio de 1971.

3/ CONAPLAN - Proyecciones de la población en El Salvador, por sexos y grupos de edad 1970 - 2000 zubicuela.

4/ CONAPLAN - Indicadores Económicos y Sociales 1971.

CUADRO N° 5

POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS ECONOMICAMENTE ACTIVA OCUPADA Y DESOCUPADA
 POR GRUPOS DE EDAD, SEXO Y AREAS URBANAS Y RURAL
 SEGUN CENSO AL 27 DE JUNIO DE 1971 - MILES DE HABITANTES

GRUPOS DE EDAD	TOTAL REPUBLICA				U R B A N A				R U R A L			
	OCUPADA		DESOCUPADA		OCUPADA		DESOCUPADA		OCUPADA		DESOCUPADA	
	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.
De 10 a 14 años	56.7	9.9	19.7	55.1	5.8	3.9	4.5	7.6	50.9	6.0	15.2	47.5
De 15 a 24 años	232.3	71.2	25.9	81.1	75.2	50.8	15.9	23.1	157.1	20.4	10.0	58.0
De 25 a 34 años	192.9	47.9	12.7	10.7	72.6	37.6	8.3	4.6	120.3	10.3	4.4	6.1
De 35 a 44 años	154.4	34.7	9.2	4.2	55.9	26.8	5.8	2.0	98.6	7.9	3.4	2.2
De 45 a 54 años	98.4	19.7	6.5	2.7	37.8	15.3	4.0	1.4	60.6	4.4	2.5	1.3
De 55 a 64 años	59.5	9.2	5.1	2.5	22.3	7.1	3.1	1.3	37.2	2.1	2.0	1.2
De 65 a 74 años	29.2	3.9	3.0	1.3	10.9	3.1	1.8	0.7	18.3	0.8	1.2	0.6
De 75 y más	8.0	1.0	0.8	0.2	2.9	0.8	0.5	0.1	5.1	0.2	0.3	0.1
SUB-TOTAL	831.4	197.5	82.9	157.8	283.4	145.4	43.9	40.8	548.0	52.1	39.0	117.0
TOTALES	1.028.9		240.7		428.8		84.7		600.1		156.0	
TOTAL GENERAL	1.269.6				513.5				756.1			

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos.

si se buscan alternativas estratégicas viables para lograr un proceso de industrialización acelerado, que considerando la relativa abundancia de mano de obra, a un costo reducido, alterna al mismo tiempo con la adopción de tecnologías de tipo intermedio, basada en los factores capital-trabajo, porque para el caso -- del país con fuerza de trabajo abundante y con niveles salariales relativamente bajos, la buena lógica recomienda ocupar al máximo esa mano de obra, con una tasa menor del factor capital, en la medida de lo posible.

Lo relativo al costo de la mano de obra en el país constituye, por sus niveles salariales, otro atractivo para el sector industrial. Tomando en consideración, términos comparativos de las tasas salariales de algunos países que han realizado acciones en la esfera de las industrias de exportación neta, veamos a manera de ejemplo, nuestras tasas y las de dos países del continente, México y República Dominicana.

CUADRO N° 6

COSTO DE MANO DE OBRA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

(En US\$ Dólares)

Años	País	Salario Promedio por día	Contenido
1976	México	4.65	Salarios y Prestaciones Sociales
1973	República Dominicana	3.75	Salarios y Prestaciones Sociales
1975	El Salvador	3.12	Salarios y Prestaciones Sociales

FUENTE: Operadora Zona Franca La Romana, República Dominicana, Folleto Ilustrado Promocional.

Estos índices promedio son útiles como referencia a la posición -- del país para ofrecer al inversionista, ciertas ventajas para el establecimien-

to de zonas francas industriales y comerciales con relación a otros países.

Es necesario volver al tema de que no es suficiente que el país -- ofrezca abundante fuerza de trabajo y bajas tasas salariales, una estructura legal o una infraestructura adecuada, si esa fuerza de trabajo no ofrece a la industria la garantía de una eficiente labor de producción esto es, que debe asignársele importancia al adiestramiento, para preparar una mano de obra calificada; dentro de este contexto debemos abrir la vía más amplia hacia la educación y formación profesional adecuadas, a todos los niveles para evitar que esa falta de mano de obra calificada, sea el escollo más grave para acelerar la industria de exportación que enfrenta, como es sabido, con fuerte competencia y exigencia de calidad. Por otra parte aunque estemos en posición de ofrecer mano de obra con excelentes aptitudes de adaptabilidad a las distintas actividades de la industria, sin embargo es un hecho cierto que ya hemos señalado que los niveles de bajo rendimiento en la productividad de la mano de obra no calificada, es un serio problema de casi la totalidad de los países en desarrollo, que en cierta forma se convierte en un desincentivo para cualquier programa de industrialización.

Existen razones para asegurar que en el pasado, muchos países en desarrollo y el nuestro no es una excepción, en los programas de industrialización han dado más importancia a los factores de capital y recursos naturales, -- por cierto, ambos de naturaleza escasa en el país, que a la promoción de la mano de obra; afortunadamente al presente ya ha ocurrido un cambio, y se ha generalizado el reconocimiento de que los recursos humanos capacitados en las diversas actividades productivas, resultan más eficaces e influyen sobre la industrialización, tanto o más que la acumulación de capital en cualquier país, sea cual fuere su sistema económico.

c) La Infraestructura

El Salvador cuenta en el presente con una infraestructura para la rápida movilidad y el manejo de carga de la producción que presupone una parte importante de los incentivos para el empresario y, es condición primordial para el establecimiento de Zonas Francas Industriales; así pues, el país puede ofrecer estas ventajas al inversionista, sea éste nacional o extranjero.

Según información del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (ANTES CONAPLAN), en la revista "Indicadores Económicos y Sociales" de julio-diciembre 1975, la red vial en 1975 era de --- 10.972.7 kilómetros de caminos, de los cuales 1.408.4 Kms. son pavimentados --- (sin incluir la nueva Autopista hacia Santa Ana); revestidos y compactados transitables en invierno y verano un total de 2.430.8 Kms. y 7.133.5 Kms. de tierra. Estas carreteras conectan las principales ciudades, centros de población con -- los puertos marítimos del país y con las fronteras de los países Centroamericanos colindantes, incluyendo el llamado "Canal Seco" que lo constituye el sistema vial de Guatemala con los puertos Santo Tomás de Castilla, Barrios y Matías de Gálvez en el litoral atlántico en territorio del hermano país. Las instalaciones portuarias marítimas localizadas en Acajutla son bastantes modernas y -- contará en un futuro cercano con instalaciones para manejar grandes contenedores (containers) así como las localizadas en el Departamento de La Unión, ambos puertos ubicados en el litoral del Océano Pacífico. La red ferroviaria es de -- una longitud total de 602 Kilómetros; las instalaciones aeroportuarias, actualmente están localizadas en Ilopango y ya se iniciaron los trabajos de construcción de las vías de acceso al nuevo terminal aéreo que se construirá en Comalapa, situado a 35 kilómetros de la capital, el cual estará dotado de instalaciones y equipo moderno para dar servicio a grandes aeronaves.

El sistema de telecomunicaciones del país en la actualidad, está - dotado de instalaciones y equipos modernos que permite cubrir gran parte del te rritorio; este servicio abarca prácticamente a cualquier parte del mundo, por - medio del teléfono con marcación directa, vía cablegráfica y telex. Reciente-- mente ANTEL, que es la Institución Autónoma que maneja y administra este servi- cio, instaló una estación denominada terrena en el occidente del país, la cual permite comunicaciones directas, con casi todo el mundo por vía telefónica di-- rectamente, vía satélite.

Pese a que el consumo de energía eléctrica ha registrado una rápi- da expansión que ha sido necesario cubrir en esta área, no se prevé ninguna si- tuación deficitaria ya que el país cuenta con dos represas hidroeléctricas, la más recientemente construída, "Cerrón Grande" que para 1978, estará en capaci-- dad de generar 270 mil kilovatios hora; también se iniciará en un futuro muy -- próximo, la tercera planta hidroeléctrica "San Lorenzo". Se cuenta además con una planta Geotérmica en Ahuachapán, que genera en su primera etapa de 25 a 30 mil Kw/h. y en sus etapas posteriores llegará hasta los 90 mil Kw/h. Esta cir- cunstancia disminuirá la presión del consumo de productos del petróleo.

El servicio de agua, aunque en las ciudades principales como San - Salvador, Santa Ana, San Miguel y otras, se está convirtiendo en problema, no - es generalizada su deficiencia; esta situación está mereciendo la atención, y - se realizan estudios del potencial de los mantos acuíferos y otras fuentes para atender las necesidades de servicio a la población y para uso no humano.

Los medios de transportación del país, caminan de la mano en lo re- ferente a su dotación del equipo rodante moderno, por tierra pueden transitar - casi todo el territorio nacional, en invierno y verano por la cobertura de la - red caminera.

Los servicios de transporte aéreo han sido prestados por muchas líneas aéreas, dos nacionales con bastante experiencia en lo operacional, varias de origen Centroamericano y otras originarias de países de Europa Occidental, - de Norte y Sur América.

Por la vía marítima, los medios de transporte, cuentan con excelentes servicios de carga y descarga; siendo esta vía según datos estadísticos de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) por donde se moviliza aproximadamente el 86% (año 1976) de la corriente de exportaciones e importaciones del país.

d) Formulación y Selección de incentivos Adecuados

Hasta qué punto puede asegurarse que las medidas de incentivos --- adoptadas garantizan al país, la inversión industrial suficiente? Esta es una interrogante de mucho interés a la que es difícil, si no imposible, encontrarle la respuesta correcta o por lo menos adecuada. Las políticas de incentivos que cada país diseñe y adopte, tienen que considerarse en el marco de la política - económica nacional en su conjunto, y también considerando su estrategia y planes de industrialización encaminados a realizar los objetivos y metas determina- das por el programa.

Las medidas de incentivos por muy bien formuladas, seleccionadas y elaboradas que se presenten y se ofrezcan al inversionista, no constituirán por sí solas una total garantía para alcanzar los objetivos en la dirección esperada; pero sí además de esos incentivos, se ofrece al inversionista, el clima favorable que las inversiones exigen, esas medidas, podrán desempeñar el papel de seado en el fomento de las inversiones industriales.

En un sistema eficaz de incentivos, pueden considerarse entre otras

funciones las siguientes, que son las más conocidas: a) Eliminación de obstáculos a las nuevas inversiones del sector industrial; b) Estimular al empresario ya establecido, para que realice nuevas inversiones en el sector; c) Encauzar las inversiones del sector hacia proyectos industriales prioritarios; d) Fomentar la descentralización industrial, para una mejor distribución de los beneficios del programa; y e) Lograr mayor desarrollo de la industria de manufactura, para la exportación.

Debe recordarse que el grado de eficiencia al utilizar los sistemas de incentivos, dependerá no sólo del efecto que resulte de cada una de las medidas de beneficios de uno o varios proyectos de nuevas inversiones, referido a su proyectada rentabilidad, sino también de la eliminación de los obstáculos o desincentivos, opuestos a la realización del proyecto. En términos generales, el tipo de medidas de incentivos aplicados en los distintos países es muy variable, en cuanto a su forma de ofrecerlos, pero el fondo es poco diferente; entre ellos pueden mencionarse: a) Asistencia en la fase de pre-inversión; b) Asistencia en lo referente a terrenos y locales para fábricas; c) Asistencia para el financiamiento oportuno de proyectos concretos; d) Asistencia para la formación profesional de mano de obra; e) Franquicia aduanera para la importación; f) Sistema de incentivos fiscales; y g) Protección arancelaria y otros tipos de protección.

La aplicación de los distintos tipos de incentivos es también determinante, para asegurar el éxito, y aunque exista cierto consenso en lo que atañe a su formulación, pueden ofrecerse en forma diferente. Es frecuente que algún tipo de incentivos presente variantes en sus modalidades; por ello deben considerarse algunas alternativas, para allanar algunos obstáculos en su aplicación; veamos algunos ejemplos:

- I - La asistencia en la fase de pre-inversión reviste importancia para estimular al inversionista, pero existen evidencias de que algunos estudios de factibilidad y viabilidad de proyectos preparados de antemano por el gobierno, pueden merecer poco interés del inversionista, pero si en vez de presentarle ya preparado el proyecto, se le asistiera para que éste realice sus propios estudios de viabilidad es posible que se lograría todo el interés del inversionista; esta alternativa podría constituir la modalidad de préstamos de pre-inversión; esta última modalidad también ayudaría a la creación del espíritu empresarial doméstico.
- II - La asistencia para la formación profesional de mano de obra, generalmente está contenida en programas de gobierno de capacitación técnica y profesional. Esta asistencia también puede ser atendida, mediante programas de ayuda financiera o subsidios a las empresas industriales para la capacitación del personal en labores específicas en sus propias plantas.
- III - La protección mediante aranceles aduaneros y otras formas de protección, pueden ser de grados muy diferenciados y constituye un incentivo esencial, para acrecentar las nuevas inversiones industriales. Empero, el grado de la protección concedida debe ser sometida a cuidadoso examen para evitar que esta protección pueda causar obstáculos a los objetivos de creación de empresas industriales eficientes, de dimensiones apropiadas y tecnología adecuada.
- La fijación de los grados de protección arancelaria, debe considerar la necesidad de crear industrias competitivas a escala internacional, para incrementar las posibilidades de exportación manufacturera. Por otra parte, el nivel de protección, como los controles cuantitativos de importaciones, deben tomar en cuenta el tipo de industria que ofrezca mayores -

niveles en el valor agregado.

IV - El regimen de franquicia a las importaciones, se ha justificado para las nuevas inversiones industriales, esto especialmente referido al equipo y maquinaria e instalaciones; sin embargo, en algunos países este tipo de incentivos, aplicado indiscriminadamente a los materiales, materias primas y otros suministros, ha sido objeto de algunas dudas en lo referente a su total conveniencia; pero si es aplicado a insumos necesarios para la elaboración de manufacturas, destinados a la exportación, este tipo de incentivos hará más competitivo dicho producto, en el mercado externo.

El Salvador cuenta en su estructura jurídica con un conjunto de medidas de incentivos, contenidos en la Ley de Fomento de Exportaciones, específicamente de tipo fiscal, de beneficios a las industrias de exportación neta, industrias mixtas y a las empresas comerciales de exportación. Por otra parte, el país ofrece otros tipos de incentivos en relación con el regimen de las zonas francas industriales y comerciales, cuyo primer proyecto ha sido ya concretado, con la construcción de la primera zona franca de San Bartolo, situada en el Cantón San Bartolo, próximo al Aeropuerto de Ilopango; sobre esta Zona Franca, trataremos en la Parte Tercera de este Trabajo.

La Ley de Fomento de Exportaciones, vigente desde septiembre de 1974 como instrumento principal de la estructura legal para la promoción de exportaciones, en los artículos 5, 6 y 7 señala los beneficios fiscales que concede a las industrias netas, mixta y empresas comerciales. Estos incentivos que ofrece, tienen una base amplia, mayor para las industrias de exportación neta; por ejemplo en lo relativo al regimen de franquicia, (véase literal "a" del Art. 5), mientras que para las industrias mixtas, señala un período determinado (véase literal "a" del artículo 6) y lo reduce más para las empresas comercia-

les de exportación (véase literal 'a' del Art. 7). El estatuto sobre el regimen aduanero, es también favorable para las industrias netas y mixtas. El regimen cambiario forma parte del conjunto de incentivos; este tipo de incentivo es considerado de vital importancia por el inversionista extranjero (Artículos 39, 40 y 42).

En general, el país a través de las medidas de incentivos que ofrece como demostración del interés gubernamental, hacia el inversionista local y extranjero para que su inversión sea atractiva, está en armonía con las acciones que otros países de Latinoamérica están ejerciendo para promover la industrialización orientada a la exportación.

Además ya se cuenta con otra de las modalidades de incentivos como es la de ofrecer al inversionista la facilidad de adquirir terreno y locales, - dentro de un área para que establezca allí su industria, con todas las facilidades de servicios que se han previsto, siguiendo modelos de otros países que operan exitosamente zonas francas industriales y comerciales.

IV - POLITICAS DE APOYO Y PROGRAMAS DE PROMOCION DE LA INDUSTRIA DE EXPORTACION

a) Influjo de las políticas sobre el crecimiento industrial

La redistribución sectorial y geográfica de la actividad económica y de la fuerza de trabajo, el surgimiento de grupos medio, las expectativas de mejores oportunidades de ingreso, educativas y diversas actividades, generadas por el progreso de las economías, han repercutido en nuevas pautas adoptadas -- por estos países para promover el desarrollo económico, por medio de la industrialización.

Los requerimientos de este proceso, han exigido una serie de políticas de apoyo para reforzar la diversificación del aparato productivo y ocupativo.

cional de sus economías y auspiciar sustantivas transformaciones sociales.

Básicamente el esquema de nuestra política industrial sustenta los principios para orientar sus acciones hacia un crecimiento acelerado de la producción agropecuaria e industrial; este criterio, ha sido señalado dentro de los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, cuando expresa: "La producción nacional requiere desarrollar actividades agropecuarias y una industria sólida y dinámica a fin de incrementar la oferta interna y externa de bienes y servicios, para lo cual deberá aprovecharse al máximo los escasos recursos nacionales y aplicar los avances científicos y tecnológicos adaptables a las necesidades". En este contexto el nivel de la participación del sector laboral, debe ser incrementado para lograr una dispersión más realista del ingreso, por la vía de una política salarial más equitativa; estas medidas deben sustentar metas capaces de disminuir las diferencias que han venido observándose entre núcleos de la población rural y urbana, es decir que es necesario apoyar el criterio de procurar un desarrollo global y equilibrado.

Conscientes del interés demostrado por el Estado para fomentar y acelerar el proceso de industrialización del país, para la producción orientada a la exportación fuera de la región centroamericana, esto es, para propiciar una expansión en los niveles de gasto interno y también del externo, para cubrir un mayor volumen de importaciones necesarias para el proceso de industrialización, es imprescindible al mismo tiempo adoptar medidas que propendan a los cambios indispensables en la estructura del comercio exterior y aunque este proceso requiere de un período más o menos largo, como ya se ha dicho, debe apoyarse a la industria básica y al sector agropecuario, para que su contribución sea más significativa en la tarea de la transformación. Esto implica acciones más agresivas en la conquista de nuevos mercados, para expandir nuestras exportacio

nes, tecnificar los procesos de producción, ampliar adecuadamente en los sectores estratégicos, los instrumentos de financiamiento, diseñar la legislación necesaria a este proceso, para estructurar los sistemas de incentivos que atraen a la inversión local y extranjera; en conclusión, se debe perseguir cierto grado sustancial de equilibrio, entre la oferta y la demanda de bienes y servicios.

Las acciones estatales deben contener medidas alternativas que complementen el dinamismo del sector industrial que conlleve su crecimiento real - para beneficio de la expansión económica nacional. En efecto las medidas y políticas industriales estratégicas que impulsen el crecimiento industrial, orientado a las exportaciones, entre otras, deben ser:

- 1) Estructurar un sistema para la concesión de beneficios fiscales al sector industrial, considerando a las empresas ya establecidas que producen para el mercado doméstico y centroamericano y que su capacidad instalada les permite exportar fuera de la región.
- 2) Maximizar los beneficios del sistema cambiario con objetivos de atraer al país, al inversionista extranjero principalmente el destinado al sector industrial.
- 3) Propiciar, mediante programas definidos, la tecnificación y especialización de la mano de obra, lo que constituye un valioso incentivo para la industria de exportación.
- 4) Establecer tipos de incentivos que se proyectan hacia la pequeña industria y la artesanía; esto podría ayudar a la expansión del uso de tecnología autóctona y diversificar así, nuestras exportaciones.
- 5) Establecer Zonas Francas y/o Comerciales, Parques Industriales, creando los regímenes necesarios flexibles y realistas, y que con adecuados controles, -

sean manejados por el Estado y/o el sector privado.

- 6) Propiciar y apoyar las reformas que sean necesarias a los instrumentos legales y los organismos estatales, para mantenerlos actualizados y adecuados al proceso industrial que como sector dinámico, requiere de constantes cambios.
- 7) Apoyar los organismos oficiales dedicados a la promoción de las exportaciones y dotarlos de los mecanismos necesarios, para que su funcionamiento sea de beneficio para el sector industrial exportador; y
- 8) Crear mecanismos que permitan la mayor agilidad posible en la aplicación de los beneficios fiscales y los demás tipos de incentivos que se ofrecen a los inversionistas.

b) Planificación, Productividad y Especialización de la Mano de Obra.

Al referirnos a los recursos humanos de un país y siempre que deseemos significar su desarrollo, es necesario ubicar al hombre en el centro de todos los esfuerzos, porque es en esencia, hacia donde deben converger los objetivos del desarrollo económico. La promoción del hombre dentro de su comunidad es una cuestión fundamental, porque el descuido de este aspecto tan importante, significa correr el riesgo del fracaso de cualquier programa de desarrollo económico, en cualquier país del mundo moderno.

Sentado el principio de que promover al hombre significa mayor salud, ampliar los niveles de educación y sus habilidades ocupacionales; en este capítulo nos referiremos más específicamente a su capacitación, porque a nadie debe sorprender la afirmación de que una mano de obra más calificada habrá de contribuir con mayor eficacia al desarrollo económico del país.

El éxito del desarrollo industrial del país depende en gran parte, de las posibilidades de disponer de una mano de obra con determinada capacita-

ción, ya que se reconoce que esto representa una gran inversión, puede convertirse en una carga innecesaria, capacitar, demasiado personal en ciertas ramas y descuidar otras; esto significa que es esencial una evaluación a nivel nacional, de las necesidades de la mano de obra calificada de acuerdo con los programas de industrialización.

En El Salvador se estableció el bachillerato industrial en el año 1962, posteriores reformas del sistema educativo permitieron los bachilleratos diversificados. Algunos datos estadísticos presentados en la revista Indicadores Económicos y Sociales de Julio-Diciembre de 1976, publicada por el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, nos permiten observar la composición de las diferentes especialidades de bachillerato hasta el año 1975; veamos el Cuadro N° 7

CUADRO N° 7

EDUCACION MEDIA ^{1/} MATRICULA FINAL POR ESPECIALIDAD
Y NIVEL DE ESTUDIOS AÑOS 1966 A 1975

Especialidad del Bachillerato	A ñ o s		Aumento Población Estudiantil
	1971	1975 *	
Académico	6.843	25.370	2.70
Industrial	1.002	2.056	1.05
Agrícola	74	837	10.3
Salud	-	288	2.88
Navegación y Pesca	-	162	1.62
Hostelería y Turismo	-	295	2.95
Comercio y Administración	620	13.896	13.27

FUENTE: Ministerio de Educación (Oficina de Planeamiento y Organización-Odeport- Sección Estadística)

1/ Comprende áreas urbanas y rural - sectores público y privado y las jornadas diurna y nocturna.

* Cifras preliminares.

El Cuadro N° 7 nos indica que en el quinquenio 1971-1975, fue notable el aumento en casi todas las especialidades, sin embargo, fue menor el aumento en la especialidad de Bachillerato Industrial, en ese período; de acuerdo con esta tendencia, es probable que el país contará con más académicos, más contadores y administradores. Esto nos sugiere que es importante adoptar medidas que orienten a la población estudiantil joven, hacia los medios de educación y formación profesional más adecuados y necesarios; entre otras, podemos mencionar las siguientes:

- a) Establecer servicios de orientación pedagógicos.
- b) Promover el prestigio de las profesiones industriales clave.
- c) Establecer sistemas de selección de los jóvenes que recibirán formación profesional; y
- d) Revisar y mejorar el sistema o programas de educación industrial.

Según una definición de la Organización Internacional de Trabajo - (OIT) "la formación profesional se refiere a toda forma de enseñanzas sistemática, destinada a trabajadores, aprendices y adultos que tenga por finalidad prepararlos o readaptarlos, para ejercer un trabajo o empleo, sea por primera vez, o para que obtenga un ascenso profesional en cualquier rama de la actividad económica. Además se considera que la formación profesional es un proceso que continúa durante toda la vida profesional de un individuo, conforme sus necesidades individuales y como miembro de la comunidad". Son igualmente interesantes algunas acepciones expresadas por este organismo, respecto de lo que es la formación profesional: a) "la formación profesional no constituye un fin en sí, sólo se justifica cuando existen posibilidades de empleo y b) "Los beneficios de la formación profesional se extienden a la colectividad y a la empresa individual; por ello, no debe representar una carga económica total para quienes la -

reciben".

En el país ya existen algunas instituciones de formación profesional que buscan la especialización de la mano de obra.

Sin embargo, es necesario mencionar lo que ya ha sido reconocido -- por los entendidos, que los esfuerzos nacionales están dispersos, lo que vuelve más difícil encarar esta área, con mayor vigor. Así tenemos el Centro Tecnológico Agropecuario (CENTA), Instituto Tecnológico Centro Americano (ITCA), Centro Nacional de Productividad (CENAP), Centro o Escuela de Formación Obrera Acelerada; por otro lado, nótese que la participación del sector privado, es, si puede decirse, pequeña o casi imperceptible.

Esto indica la importancia de crear instituciones públicas y/o privadas que orienten y dirijan la formación profesional y capacitación y que además participen económicamente ambos sectores en los costos del programa, en base a un porcentaje sobre nóminas de salarios. Este sistema ya está siendo utilizado en varios países de América Latina, entre ellos Brasil, Colombia, Venezuela, Perú y Argentina; en Centro América está vigente en Costa Rica y en forma incipiente, en Honduras y Guatemala.

Referente a organismos dedicados a dirigir la formación profesional, en Brasil funciona el SENAI, con más de dos décadas de fundado y ha contribuido eficazmente al desarrollo industrial; en El Salvador existe un proyecto de creación del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, esta idea nació del Primer Seminario de Formación Profesional celebrado en el año 1972 en San Salvador.

El proceso de industrialización desde sus inicios en el país ha necesitado de mano de obra calificada y en este campo, con el recorrido de más de década y media ha experimentado avances significativos, pero ahora, que existe

el empeño de conquistar mercados fuera del área regional y que hemos progresado en el uso de algunas alternativas, entre ellas el establecimiento de Zonas Francas Industriales y/o Comerciales, es de suponer que generará mayores necesidades de personal capacitado, que incida en mayores niveles de productividad, en las diversas actividades directamente industriales y las demás actividades subsidiarias y auxiliares. Por otro lado, como ya se ha señalado en este trabajo, a mayor especialización corresponderá mayor productividad con una relación íntima de una mayor participación de la fuerza de trabajo en el proceso de desarrollo de la industria de exportación.

V - EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y REASIGNACION DE RECURSOS DISPONIBLES

a) Necesidad de una Política de Ubicación Industrial como vía hacia el Desarrollo Rural

En el Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977 en el Capítulo IV - Políticas e Instrumentos Sectoriales, y en la parte 4.2.2. Proceso de Industrialización, en el literal b) Descentralización Industrial, se señala: -- "La descentralización tiene por finalidad el descongestionamiento de la población en el área central del país señalando áreas preferenciales y restringidas para el establecimiento de nuevas industrias"; este problema que está presente en nuestro país, cada vez reviste mayor importancia, por cuanto ha generado presiones en el sector urbano, principalmente en San Salvador.

La experiencia nos demuestra que la actividad económica, especialmente la industrial, tiende a concentrarse en una o unas pocas zonas geográficas urbanas que ofrecen ventajas económicas. Esto implica problemas de progreso regional y consecuentemente disparidades en la participación de la población rural. La reducción gradual de este problema debe ser uno de los objetivos de

todo proceso de desarrollo económico, y es necesario advertir que las metas de una política de ubicación, no deben ser programadas para industrializar en una escala igualitaria todas las regiones sino que cada región, de acuerdo a sus -- particulares características, se desarrolle adecuadamente a sus posibilidades o sea que, la búsqueda del desarrollo regional, se base en un criterio de una ubi-- cación selectiva; esto significará seleccionar los puntos de crecimiento, den-- tro de las zonas menos desarrolladas del país.

La política de desarrollo regional, por lo general está en íntima relación con la ubicación industrial, ésta debe constituir un vigoroso esfuerzo para contrarrestar la tendencia hacia la concentración industrial y uno de sus objetivos generalizados es el de lograr una progresiva igualación de los nive-- les de ingreso y consumo per-cápita, entre las diferentes regiones del país.

El país tiene uno de los factores de mayor importancia para poner en marcha un gradual empuje a una política de ubicación industrial, siendo éste el referido a la infraestructura, que es en sí un requisito para el desarrollo nacional. Sin embargo, debemos mencionar que otro de los factores que influye - en el éxito de la descentralización industrial es el de disponer de suficiente mano de obra calificada. La descentralización industrial puede inducir a cier-- tos núcleos de población que ahora vive en las ciudades importantes, formando - parte de cinturones poblacionales como emigrantes de las zonas rurales, a regre-- sar a sus lugares de origen si se les ofrece perspectivas de empleo en algunas industrias que son apropiadas para ser ubicados en zonas de menor desarrollo, - ejemplos de este tipo de industrias que pueden adaptarse a esas regiones son: - a) pequeñas industrias con gran densidad de mano de obra y que su producción se destina al mercado interno; b) industrias dedicadas a la elaboración de produc-- tos basados en materias primas locales; y c) algunas industrias basadas en re--

cursos minerales disponibles en la zona.

Se reconoce que una política de descentralización industrial, también puede tener otro tipo de obstáculos, como los de "rentabilidad" y este punto es muy discutible, porque algunos entendidos en este campo, sostienen que en ciertos proyectos debe prevalecer la "rentabilidad social" que mejor corresponde a los objetivos nacionales. Ahora bien, en el fondo de toda decisión empresarial, siempre le será atractivo un proyecto en consideración a la "rentabilidad económica de empresa"; es por esto que también es necesario ofrecer incentivos para estimular la inversión privada y atraerla a estas regiones de "nuevas oportunidades". Es probable que estos incentivos para estimular la inversión privada y atraerla a estas regiones de "nuevas oportunidades" no sean suficientes para contrarrestar algunos aumentos de costos, para igualarlos a los niveles de costos que prevalecen en las regiones de mayor desarrollo (con mayor infraestructura física y no física); pero si esto ocurriera, la constitución de empresas de tipo mixto podría ser una solución de éxito. No obstante, dada la variedad de objetivos que pueda sustentar el sector público en su programa de descentralización o de ubicación industrial, es preciso tener en cuenta consideraciones políticas y sociales al formular esta política. Se ha reconocido que la capacidad de un país para aplicar una política de descentralización, dependerá en gran medida del nivel de desarrollo económico y de industrialización alcanzados.

b) Interdependencia de la Agricultura y la Industria

El grado de importancia que se concede al sector primario, cuando los países en desarrollo buscan la expansión de sus actividades industriales, varía considerablemente de un país a otro. Sin embargo, se ha generalizado el criterio de que para el suministro de materias primas sujetas a transformación

inicial o completa por la industria, y para alimentar a su mano de obra, se necesita de un sector agropecuario dinámico; por otra parte, es frecuente que sea esencial exportar productos primarios tradicionales para obtener las divisas extranjeras necesarias que permitan importar algunas materias primas, bienes de capital y otros insumos extranjeros que sustentan el proceso industrial. Esta experiencia ha sido cotidiana en nuestro país, como en muchos de América Latina.

Para El Salvador el sector primario sigue siendo el que predomina dentro de la economía nacional y ha sido la base en grado considerable del desarrollo de nuestro proceso de industrialización. En el inicio de los años 70, - ocurrió un cambio importante en lo conceptual del desarrollo económico; en él - se subrayó la íntima relación de todas las unidades económicas, tomando en cuenta que sin un crecimiento integrado, con orientación realista, dirigido hacia - los objetivos socio-económicos ampliados, sería menos que probable alcanzar ta-
sas adecuadas de crecimiento global que comprende los de los sectores primarios seguido de sus sub-sectores: silvicultura, caza, pesca y minería. La Organiza-
ción de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) dice: "Inclu-
so en casos límite, no se trata de elegir entre industria y agricultura, sino -
entre proyectos y complejos de proyectos, muchos de los cuales, como la elabora-
ción de materias primas locales, quedarán en la línea divisoria entre la indus-
tria y la agricultura" y continúa diciendo: "Debe darse prioridad a una forma -
de industrialización que esté en armonía con una estrategia de transformación -
del medio rural" ^{18/}. En esto de la interdependencia de los sectores deben con
siderarse tres aspectos de vital importancia; en primer lugar, las repercusio--
nes que la actual crisis alimentaria mundial pueda tener en los planes de desa-

^{18/} ONUDI - Estudio del Desarrollo Industrial - Volumen Especial para la Segun-
da Conferencia General de la ONUDI, Lima, Perú del 12 al 26/3/75 p. 227.

rrollo nacionales; en segundo lugar, la influencia que la tecnología tenga en la industria, con especial atención en la agroindustria y finalmente, en qué forma y hasta qué grado la industria pueda contribuir al desarrollo del medio rural.

No puede negarse que existe crisis alimentaria en el mundo, aun con los beneficios de la revolución verde, que ha salvado millones de personas, que de otra manera estaban condenadas a morir de hambre. Las reservas de alimentos agrícolas bajaron sensiblemente o se agotaron por completo, debido a malas cosechas en el año 1972. Una población mundial cada día más creciente, aunada a mayores niveles de ingreso por habitante, provoca una mayor demanda, lo que produce aumentos bruscos en los precios. La revista Indicadores Económicos y Sociales julio-diciembre 1976 del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, consigna en los índices de Comercio Exterior que, la importación de productos alimenticios en 1971 fue de 97.9 mientras que en 1975 alcanzó 197.9 (Base 1972 = 100), esto indica un aumento en el índice de 102, en los términos del intercambio; el Banco Central de Reserva de El Salvador, en su revista mensual de abril 1977, indica que la importación de productos alimenticios en 1972 fue por un total de ¢ 63.276 miles, mientras que en 1975 llegó a ¢ 185.435 miles; de esta universo sobresalen las importaciones de productos lácteos por ¢ 46.778 miles con un aumento de ¢ 33.030 miles; trigo por ¢ 45.396 miles, con aumento de ¢ 33.948 miles; frijoles, papas y otras legumbres por ¢ 21.694 miles con aumento de ¢ 17.315 miles. Dos fuerzas -como ya se dijo- han impactado fuertemente en el aumento de la demanda de alimentos en el mundo; por un lado el crecimiento de la población y por el otro, la elevación del ingreso por habitante. De estas dos variables, la primera corresponde en gran medida a los países en desarrollo y la segunda ha sido característica de los países desarrollados, ambas causantes de la inflación mundial.

Cada vez es mayor la toma de conciencia de que ni la industria, ni la agricultura, podrán progresar en los grados deseados, si no se propicia un desarrollo paralelo y equilibrado de ambos sectores. El diálogo tradicional sobre la prioridad para uno o para otro sector, está siendo desplazado por el concepto moderno de un crecimiento simultáneo. El crecimiento de la producción agrícola con frecuencia se vuelve un determinante crítico del índice de aumento de la actividad industrial; la experiencia de varios países ha demostrado que el retraso de la agricultura puede convertirse en un serio obstáculo para el proceso de industrialización y el desarrollo de la economía en su conjunto. Las deficiencias que acuse el apoyo industrial a la agricultura, por ejemplo, en la ausencia de instalaciones manufactureras para transformar productos, parcial o totalmente podrían representar un factor limitativo de la producción y de la productividad de la agricultura; en otras palabras, la interdependencia de la industria y la agricultura se reflejará en la corriente de productos entre los dos sectores, ya sea en la forma de apoyo industrial al proceso agrícola, con el suministro de insumos necesarios, tales como fertilizantes, pesticidas, equipo, maquinaria, herramientas, aperos y otros materiales, como en el hecho de ser demandante de materias primas agrícolas, para la elaboración de alimentos o de productos no alimenticios.

La firme convicción de la necesidad nacional de que esta inter-relación sea una realidad para el país, está plasmada en el plan quinquenal 1973-1977 del gobierno, cuando señala: "La política de industrialización debe en los próximos años, hacer énfasis en el establecimiento de industrias que se alimentan básicamente de materias primas nacionales y que faciliten la integración de la industria entre sí y con otros sectores, principalmente la agricultura" ^{19/}.

^{19/} CONAPLAN - Plan de Desarrollo Económico y Social, 1973-1977, p. 110

c) La Importancia de la Agroindustria

Un t pico de actualidad del debate sobre la modalidad o tipo de industria, apropiada para los países en desarrollo se refiere al grado de contribución de este sector, a los demás sectores, para alcanzar su desarrollo económico más apropiado. Hasta ahora, la transformación de productos primarios por la industria local, ha sido mínima o en algunos casos ésta ha sido limitada a procesos iniciales con un valor agregado nacional también reducido. All  donde la actividad industrial se ha limitado a las etapas iniciales o elementales de elaboración de los productos primarios locales, no es posible que surja un desarrollo equilibrado o en los grados de expectativa.

La agroindustria es la industria cuyo proceso de elaboración está basado en materias primas agrícolas, su función es de vital importancia, para estimular la producción y la productividad y constituye un elemento determinante para la diversificación en el sector primario; del mismo modo puede ser una estrategia adecuada para el proceso de desarrollo y crecimiento económico. La experiencia ha demostrado en diversos países que estas industrias basadas en los recursos naturales, además de que generan en la interacción un mayor valor agregado, han resultado ser industrias innovadoras en los países ahora en desarrollo, de igual forma que lo fueron en los países industrializados, hace varias generaciones. Así pues, es ya casi un axioma que en todos o casi todos los países y en las diferentes etapas del desarrollo, es posible impulsar alguna forma de agroindustria.

Los recursos naturales renovables procedentes de los prados, bosques, granjas, ríos y el mar que utilizan las agroindustrias, pueden ser clasificados como productoras de alimentos y de otros productos. Entre las primeras pueden mencionarse, las de elaboración de trigo, arroz, maíz, sorgo, azúcar, --

oleaginosas, productos lácteos, carne, frutas, legumbres, hortalizas, café, cacao, pescado, etc. Las industrias que elaboran otros productos de origen agrícola, siempre para satisfacer necesidades de vestido y vivienda del hombre, son las textiles que procesan algodón, yute, kenaf; otras que procesan el caucho, madera, productos de madera, pieles, cueros, productos de cuero. Así también pueden establecerse agroindustrias que procesan algunos sub-productos de materias primas que admiten más elaboración, principalmente resultantes de materias primas, de base agrícola no alimentarias; por lo que la generación de valor agregado registra mayores niveles, aunque con alguna frecuencia, las agroindustrias basadas en productos no alimentarios suelen enfrentar la competencia de los materiales sintéticos y artificiales, utilizados en variadas combinaciones con las materias primas de origen agrícola; esta circunstancia también se presenta en la agroindustria alimentaria pero en la actualidad es en menor grado.

Los productos de la agroindustria que son objeto de comercialización interna y también externa suelen tener menos elasticidad-precio que las materias primas agrícolas en su estado original; es motivado por la calidad y los factores propios de comercialización, que tienden a reducir en cierto grado la importancia relativa del precio como determinante de la demanda. Este hecho representa una ventaja importante para muchos países en desarrollo que son por lo general los que basan su comercio de exportación en las materias primas agrícolas o en términos genéricos, productos agropecuarios, porque la estabilidad de los precios de los productos agrícolas transformados o elaborados por la agroindustria, es superior a la de las materias primas agropecuarias; por consecuencia, este proceso industrial, genera los efectos de beneficio siguientes:

- Generación de valor agregado más elevado.
- Induce a los agricultores a participar con más penetración en los mercados, -

ya sea interno o externo.

- Fomenta el efecto de transformación de la agricultura comercial más dinámica.
- Mayor participación en el empleo de mano de obra.

En nuestro país como ya se ha señalado, la población rural representa según datos del censo de población del año 1971 el 60.5% y en su gran mayoría vive de la actividad agrícola y una proporción relativamente pequeña se dedica a otras actividades rurales, como la artesanía. Sin embargo, su población económicamente activa, soporta un alto nivel de desempleo y subempleo de proporciones dramáticas, específicamente en ciertas épocas del año; este hecho ya ha sido mencionado en otra parte de este estudio. El problema de la absorción de amplios segmentos de la población rural por el sector industrial urbano, tenderá a persistir, ya que su capacidad seguiría siendo limitada, por los aumentos poblacionales; así, la agricultura y las actividades relacionadas con este sector, continuarán constituyendo la principal fuente de empleo para esta abundante fuerza de trabajo. Para que las políticas de desarrollo rural puedan resolver adecuadamente el problema de empleo de esa mano de obra, es preciso que presenten un enfoque económico realista en la medida de lo posible y prevean los cambios necesarios, con objetivos de diversificar la producción.

La solución del subdesarrollo rural, como uno de los problemas más serios de nuestro país, entraña una serie de programas y medidas destinadas a incrementar la producción y la productividad sin menoscabo del empleo agrícola. Es por estas razones que conviene señalar la necesidad de prestar apoyo a las agroindustrias; este apoyo debe reconocerse, exigirá importantes inversiones en algunos proyectos, no en todos los de este tipo de industria; sin embargo, es necesario combinar los esfuerzos de los sectores público y privado.

CAPITULO III

DETERMINACION Y EVALUACION DE LOS PUNTOS DE VINCULACION GENERAL DEL PROYECTO DE ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE SAN BARTOLO, CON LOS OBJETIVOS Y METAS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE EL SALVADOR.

I - PROGRAMAS CONCRETOS EN EL SALVADOR PARA LA INSTALACION DE ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES COMO POLOS DE DESARROLLO.

a) Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977

El proceso de planificación formal no fue el medio idóneo utilizado por las naciones avanzadas; históricamente los Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra crecieron primeramente en una forma espontánea e inconsciente; lo mismo ha ocurrido con naciones como el Japón, cuyo crecimiento industrial -- aconteció más tardíamente, al final del siglo diecinueve. Fueron los países socialistas los que introdujeron los planes quinquenales, a partir de los años 20, los cuales han tenido algún éxito, hasta ahora 20/.

Un plan de desarrollo económico debe contener cálculos de la disponibilidad de recursos con los cuales se pueda trabajar para alcanzar determinados objetivos, ponderar los aspectos de distribución de los recursos entre los sectores público y privado, y las diversas regiones, la urbana y rural; comprender los aspectos de las necesidades financieras del crecimiento, los regímenes del ahorro nacional y las relaciones capital-producto en general y por sectores, o bien concentrarse en los requerimientos físicos. También puede considerar to dos estos factores simultáneamente. Puede contener una serie de proyectos y --

20/ Paul Samuelson, Curso de Economía Moderna; Edit. Aguilar, Biblioteca de -- Ciencias Sociales, p. 858.

fundamentarse en un análisis de los obstáculos que se oponen al desarrollo y de la forma en que deben ser eliminados, fijando la idea de cómo y con qué rapidez la remoción de esos escollos hará progresar a la economía 21/.

Los tres planes quinquenales de desarrollo han señalado los postulados fundamentales de política económica y social que persigue el Estado dentro de sus acciones de apoyo al crecimiento y fortalecimiento del aparato productivo; naturalmente que estos esfuerzos de apoyo requieren la acción solidaria de los sectores público y privado. En el contexto de estos requerimientos, se ha asignado especial énfasis al sector industrial, como medio importante para aumentar el nivel de empleo de la mano de obra y generar mayor valor agregado nacional; siguiendo estos lineamientos, el Plan de Desarrollo 1973-1977 al propiciar el fortalecimiento de industrias orientadas a la producción de manufacturas destinadas a la exportación, dió vigencia al regimen de Zonas Francas Industriales y Comerciales de Exportación.

Como se ha mencionado en otra parte de este trabajo, desde hace más de una década se hicieron estudios sobre Zonas Francas, los cuales estuvieron a cargo del Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción (INSAFOP), hoy INSAFI; también se consideró el establecimiento de Parques Industriales y no se percibe una explicación clara de las razones que motivaron el abandono de estas ideas, aunque existe el criterio de que se debió principalmente a la falta de un acuerdo a nivel regional referente al establecimiento de Zonas Francas; en la actualidad aún no se tiene un convenio Centroamericano sobre esta materia.

Las acciones del Estado, tendientes a la promoción de la industria manufacturera de exportación extra-regional permitieron la vigencia del regimen

21/ Charles P. Kindleberg, Desarrollo Económico - The McGraw Hill Book Company Inc., 1961, p. 144

manufacturera de exportación estra-regional permitieron la vigencia del regimen de Zonas Francas en el país, según el Artículo 14 de la actual Ley de Fomento de Exportaciones; se instituyó así mismo el mecanismo para el establecimiento de Zonas Francas, determinando la necesidad de disponer de la infraestructura física adecuada para poner en marcha las medidas antes indicadas. El Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977 incluye además en sus programas de inversión, la disponibilidad de recursos financieros necesarios para desarrollar los proyectos que permitan la instalación de Zonas Francas; reflejo de esto lo constituye el hecho de que los presupuestos anuales del INSAFI, en los últimos tres años, han mostrado aumentos significativos en los rubros correspondientes. Vemos que dentro de la Inversión Física 1973-1977 del Estado, en la Asignación Sectorial de Proyectos para la industria, encabeza las Zonas Francas y Parques para la industria así: Para el año 1975: fue por ¢ 0.3 miles; para 1976 por ¢ 2.4 miles y para 1977 por ¢ 2.3 miles o sea que en el quinquenio se asignan un total de ¢ 5.0 miles destinados para compra de terrenos, creación de la infraestructura, diseño y promoción ^{22/}.

Es importante destacar que en el Plan de Desarrollo 1973-1977 se le ha concedido especial atención a las acciones definidas de desarrollar el Primer Proyecto de Zona Franca Industrial y Comercial de Exportación, San Bartolo, localizada en el Cantón San Bartolo, jurisdicción de Ilopango, Departamento de San Salvador, al cual nos referiremos más adelante.

La puesta en marcha de esta iniciativa es el resultado de una acción concreta del programa contenido en el Plan de Desarrollo, que establece las bases para transformar la estructura, hasta ahora existente en el país para

^{22/} CONAPLAN - Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, Casa Presidencial, San Salvador, Cuadro N° 8, Detalle Sectorial de Proyectos, Fuentes de recursos y año de ejecución.

penetrar en el comercio exterior con intenciones de colocarnos en situación de país exportador. Nunca se insistirá tanto, en el reconocimiento de que es imprescindible el concurso del sector privado para asegurar el éxito de cualquier programa tendiente a fortalecer y modernizar nuestra economía. Precisamente el Plan de Desarrollo 1973-1977 tiene esa característica bien marcada en ese sentido, reconociendo como necesaria, la intervención de la iniciativa privada; sin embargo el interés social acreditado a este programa por el instrumento jurídico principal que sintetiza las intenciones del Estado, ha obligado su intervención, concretando su participación como inversionista por medio del INSAFI, como administrador y promotor a través del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior (ISCE).

b) Convenio Centroamericano Sobre Zonas Francas y Puertos Libres

El proyecto de Convenio Centroamericano sobre Zonas Francas y Puertos Libres fue tratado en la Décima Reunión del Consejo Ejecutivo, celebrado en Guatemala del 2 al 10 de marzo de 1965 ^{23/}.

Este instrumento nació de las necesidades de los países de la región, para agilizar sus programas tendientes a diversificar su producción manufacturera y ampliar su comercio exterior; lógicamente que este estatuto regional se consideraba necesario para llenar requerimientos de los preceptos establecidos en el programa de integración económica centroamericana, cuyo funcionamiento, ha sido debilitado por las diferencias aún existentes entre El Salvador y Honduras, y que desde cualquier ángulo que se quiera ver, representa un problema nacional y regional que debe merecer una solución digna para las partes y

^{23/} SIECA - Proyecto de Convenio Centroamericano sobre Zonas Francas y Puertos Libres - Documento SIECA/CE - XIII/59, Décima Tercera Reunión, Guatemala, - Guatemala, 23 de febrero de 1965.

que para encontrar los caminos hacia esta solución, deben estar presentes los esfuerzos de la comunidad Centroamericana.

De acuerdo a este convenio, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) sería la institución encargada de autorizar el establecimiento de Zonas Francas y/o Puertos Libres en el área, cuando así lo solicitaren las partes contratantes, esto es, los países de la región y tomaría en cuenta, según el artículo 7, entre otros, los siguientes factores:

- a) El Desarrollo Económico equilibrado de los países.
- b) La factibilidad económica y rentabilidad del proyecto.
- c) Las ventajas que ofrece el área geográfica propuesta.
- d) La importancia de la Zona Franca o Puerto Libre para el comercio internacional, para el desarrollo económico del país en que se establecerá y demás estados contratantes.
- e) La contribución de la Zona Franca o Puerto Libre a la creación de nuevas actividades económicas, al impulso de las existentes en la localidad en que operaría y en la región centroamericana.
- f) La prioridad de la Zona Franca o Puerto Libre en comparación con otros proyectos de interés regional; y
- g) Las condiciones bajo las cuales se permitiría el establecimiento de empresas usuarias ^{24/}.

El proyecto de convenio señala que la administración de las Zonas Francas y Puertos Libres, corresponden al Estado, sin embargo, podría de acuerdo con sus leyes internas, delegar total o parcialmente en una institución gu--

^{24/} SIECA - Proyecto de Convenio Centroamericano sobre Zonas Francas y Puertos Libres - SIECA/CE-XIII/59, Guatemala, 23/2/65, Artículo 7 del Proyecto,

bernamental autónoma o en empresas privadas, con la condición de que el Estado participe con un capital por lo menos del 51% en el proyecto. En su articulado el Proyecto de Convenio no era muy concluyente y constituía un indicador de las inquietudes generales en la materia; sin embargo no logró desarrollarse el proyecto y los países del área tomaron sus propias decisiones separadamente.

II - OBJETIVOS DE LA ZONA FRANCA INDUSTRIAL DE SAN BARTOLO

a) Sustitución de Bienes y Comercio Exterior

En el contexto de la estructura de la inversión industrial, habrá que elegir entre bienes susceptibles de comercio exterior y de sustitución; la dirección será aquella que esté acorde con el interés que prive en los programas de industrialización; sean éstos orientados a la sustitución de importaciones o al fomento de las exportaciones no tradicionales. Cualquiera que sea la elección de prioridades para el país, es aconsejable orientar el proceso industrial a la producción de bienes que requieran menor coeficiente de capital, seleccionando la técnica adecuada eficiente y competitiva que propicie mayor productividad, sin afectar los niveles de ocupación de la mano de obra nacional y que, por el contrario, éstos sean incrementados; así mismo es preciso considerar los posibles ingresos de divisas generadas por las nuevas exportaciones o el ahorro, por la disminución de las importaciones de manufacturas.

Para mucha gente, el término sustitución de bienes que es en el fondo sustitución de importaciones, es algo así como la obsolescencia de un proceso industrial; sin embargo en el país, este proceso no ha alcanzado aún la amplia gama de productos, que la sustitución debe cubrir, entre ellos muchos del tipo intermedio y algunos de capital; porque quierase o no, en el avance de la economía por medio de la industrialización, se producen cambios en los gustos y

necesidades de una comunidad, unos de tipo espontáneo y otros inducidos, de -- acuerdo con los progresos alcanzados.

La primera Zona Franca Industrial del país, ya está en marcha, dejó así de ser un mero proyecto, para convertirse en algo concreto. Esta Zona Franca Industrial y Comercial de Exportación de "San Bartolo" fue creada por -- acuerdo N° 762 del Poder Ejecutivo en el ramo de Economía, el 25 de octubre de 1974 y de conformidad al artículo 14 de la Ley de Fomento de Exportaciones; establecida inicialmente en una área de 76 manzanas, con la adquisición de más -- terrenos, cuenta ahora con un área de 121 manzanas, en su tercera etapa. Situada en el Cantón San Bartolo, al costado norte del aeropuerto internacional de Ilopango, su localización ha sido seleccionada de acuerdo con el Reglamento de Zonificación de Usos de Suelos en el área metropolitana de San Salvador, del Ministerio de Obras Públicas, el área de la zona está comprendida dentro del perímetro de terrenos clasificados como área industrial; también por factores de infraestructura que determinan ciertas condiciones indispensables para establecer una zona franca que permita un adecuado funcionamiento de las empresas que allí se asientan, tales como servicios de agua, energía eléctrica, vías de comunicación, facilidades de transporte y otros servicios como bancos, etc. En cuanto al uso de las facilidades de utilizar el transporte aéreo que es un importante atractivo de la distribución, se puede prever que al entrar en servicio la terminal aérea que se construirá en Comalapa a 35 Kms. al sur de San Salvador, el Aeropuerto de Ilopango podría ser de uso intensivo para esta zona franca, la posición hace que la zona tenga bastante similitud con la Zona Franca Industrial y Comercial de Shannon, situada en el medio Oeste de Irlanda, Europa; la Zona Franca de Shannon, es uno de los ejemplos de más éxito que a nuestro juicio ha sido tomado en cuenta.

Los objetivos de la Zona Franca, son precisamente los señalados en el contexto del programa de industrialización del país, que se desean alcanzar unidos a una serie de medidas combinadas, propiciadas por el Estado, pero que -- deben contener así mismo un conjunto de esfuerzos de la empresa privada, que -- tiendan hacia un objetivo final y de conveniencia nacional: aumentar el comer-- cio exterior, a través de una producción manufacturera diversificada a precios competitivos y con requisitos de calidad que exigen los mercados internaciona-- les.

Asimismo debe destacarse que esta Zona Franca constituye el primer paso como parte del programa de industrialización del país y comprendido en la estrategia nacional, debe conducir al logro de efectos concatenantes, tales como:

- a) Creación de nuevas fuentes de trabajo, que ayude a disminuir el nivel de desempleo y subempleo de la mano de obra nacional.
- b) Estimular mejores niveles de ocupación de la capacidad industrial instalada nacional.
- c) Incrementar la percepción de divisas que ayuden en forma apreciable a la balanza de pago.
- d) Lograr técnicas industriales procedentes del exterior, con efectos de transferencia hacia la industria local, para modernizar el nivel del patrón de la industria doméstica.
- e) Influir como medio adecuado en la creación de infraestructura que incida positivamente como polo de desarrollo.

El cuadro N° 8 nos muestra las exportaciones totales en los últi-- mos tres años, con expresión de su estructura, así como la proyección para el -- año 1977.

CUADRO N° 3

EXPORTACIONES

(Miles de Colones)

	1974	%	1975	%	1976 ^{1/}	%	1977 *	%
T O T A L	1.156.2		1.281.1		1.803.1		977.6	
1 Productos alimenticios	647.4	56.0	704.8	55.0	1.162.6	64.5	483.5	49.6
2 Materiales crudos no comestibles	130.6	11.3	200.2	15.6	172	9.5	-	-
3 Aceites y manteca de origen vegetal	1.5	0.1	1.5	0.1	1.5	0.1	-	-
4 Productos químicos	63.1	5.5	82	6.4	101.7	5.6	-	-
5 Manufacturas diversas	271.2	23.5	243.9	19.0	315.0	17.5	373.1	38.0
6 Otros productos	42.4	3.6	49.0	3.8	50.3	2.8	121.0	12.4

FUENTE: Banco Central de Reserva - Revista Mensual, abril 1977 y CONAPLAN - Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, Cuadro N° 8, p. 71.

^{1/} Cifras Preliminares.

* Exportaciones proyectadas -En la cifra de productos alimenticios- incluido café, comprende únicamente café oro. Los vacíos en los rubros 2-3 y 4 obedece a que la proyección presenta cifras globales.

Los datos contenidos en el cuadro N° 8 nos muestran que las exportaciones de productos alimenticios, que comprenden los productos primarios tradicionales, en los tres últimos años presentan tendencia marcada a aumentar su preponderancia; esto ha obedecido en primer lugar a una mejoría notable en los precios internacionales y en segundo término a su mayor volumen por las buenas cosechas y mayor manzanaje cultivado. Por otro lado nótese que las exportaciones de manufactura que decayeron en 1975 reaccionaron en 1976 en términos absolutos, no así en relación con las exportaciones tradicionales; obsérvese que -- los datos para el año de 1977 son proyecciones del Plan de Desarrollo 1973-1977, que atendiendo al tiempo de su cálculo, su tendencia a la baja en los precios -- de nuestros principales productos tradicionales de exportación, influyó en su -- proyección de cifras conservadoras; sin embargo, al sector industrial se le --- asignó mayor preponderancia, en términos absoluto y porcentual, esto significa que en los cálculos del Plan de Desarrollo 1973-1977 se pretende que nuestra -- oferta exportable de manufacturas tenga más relevancia que en el pasado. Debe advertirse que de la cifra proyectada para 1977, de nuestras exportaciones por \$ 373.1 miles; el 80.7% es hacia los países centroamericanos y el 19.3% hacia -- otros países, lo cual señala la importancia que aún reviste el intercambio regional.

b) Fomento de las Exportaciones no tradicionales

Como ya se ha puntualizado en otra parte de este trabajo, aún persisten los signos de debilitamiento en el marco de integración económica centroamericano, lo que se traduce en pérdida del dinamismo necesario de las transacciones comerciales que afecta sensiblemente a cada uno de los países del área. Estas circunstancias ensombrecen las aspiraciones de su población y producen -- ciertas tensiones que los gobiernos no pueden ignorar; evitar la presencia del

desaliento en las iniciativas de los sectores productivos de la región constituye una de las más importantes responsabilidades del sector gubernamental, mediante la adopción de medidas conducentes a la reestructuración del mercado común centroamericano y acompañar a estas medidas con acciones tendientes a la búsqueda de alternativas no menos importantes, encaminadas al fomento de exportaciones de manufacturas fuera del área, que se traduzcan en exportaciones no tradicionales.

El proceso de industrialización de la nación, ha sido característico en las etapas iniciales del sector industrial de los países en desarrollo; cuando en 1958 se iniciaron las gestiones de la integración económica de la región, el país contaba con alguna estructura industrial. Al concretarse la integración de los mercados del área, lógicamente con un mercado ampliado, se registraron avances acelerados en el comercio recíproco, de tanta magnitud que en el año 1960 el valor de las transacciones regionales fueron de CA \$ 32.7 millones alcanzando en 1970 la cifra más alta de CA \$ 299.4 millones; en el lado de las exportaciones, a Guatemala le correspondió el 35.5% a El Salvador el 25.1%, a Nicaragua el 16.8%, a Costa Rica el 16.3% y a Honduras el 6.3% ^{25/}. Esta disparidad en la participación del intercambio recíproco de la región, ha sido parte de las causales del debilitamiento del esquema integracionista.

En lo que respecta a El Salvador, como ya se ha dicho reiteradamente, necesita adoptar una política industrial que conduzca a nuevas pautas de industrialización y de desarrollo económico; al mismo tiempo este proceso debe comprender aspectos importantes como aumentar su productividad, mejorar la calidad de sus productos, y hacer más competitiva su producción en el mercado inter

25/ FERTICA - Complementación Económica, México, Centro América, Panamá - Editorial Tecnos, S.A., Cuadro N° 1, p. 29.

nacional, lo que se traducirá en fomento de exportaciones, más allá de las fronteras regionales. El éxito de este enfoque dependerá en alto grado de la facilidad de acceso a estos mercados y de ciertos tipos de insumos, aptitudes y los recursos que se necesiten para aplicar una política de industrialización basada en las exportaciones, pero el factor de preponderancia, estará en las estrategias que se adopten y el empuje que se les imprima a las decisiones.

Las restricciones impuestas al comercio internacional colocan a los países en desarrollo, en serias situaciones de desventajas para ampliar sus exportaciones de productos manufacturados. Generalmente esos obstáculos provienen de estructuras arancelarias y no arancelarias establecidas por la mayoría de los países industrializados; afortunadamente estas restricciones, van cediendo paulatinamente, como resultado de foros celebrados entre los países en desarrollo y los industrializados; así nació el Sistema Generalizado de Preferencia (SGP) (CONFERENCIA de la UNCTAD, Nueva Delhi, 1968). De acuerdo a este sistema, los países desarrollados adquieren compromiso de otorgar en forma voluntaria y generalizada, entrada preferencial arancelaria en sus mercados a productos agrícolas, elaborados o semi-elaborados, provenientes de los países en desarrollo; los objetivos de esta liberalización del comercio son: a) incrementar los ingresos de exportación; b) promover la industrialización; y c) propiciar el desarrollo económico; todo esto en favor de los países en desarrollo.

Se puede considerar apropiado, pensar que este cambio de actitud de la comunidad internacional, en cuanto a la apertura de la vía que permite ampliar el comercio, entre las naciones desarrolladas y de menor desarrollo puede ser aprovechado por el país para intensificar su comercio exterior, basado en exportaciones de productos no tradicionales y que las zonas francas, pueden ser el medio para lograr este objetivo que constituye básicamente una meta den-

tro del Plan de Desarrollo Nacional.

En resumen, es apropiado pensar que a la luz de los objetivos que deben asignarse a la Zona Franca Industrial y Comercial San Bartolo, con un criterio amplio, debe relacionarse su funcionamiento con el fomento de las exportaciones no tradicionales.

c) Propiciar Nuevas Inversiones Industriales de Capital Doméstico y Extranjero

Entre los objetivos primordiales que se asigna a la Zona Franca Industrial y Comercial "San Bartolo", y generalmente todas estas áreas, está --- atraer inversiones en el sector industrial y el éxito del proyecto, como parte de la política de industrialización del país, dependerá de que logre incremen---tos apreciables de nuevas inversiones en el sector manufacturero orientado a -- las exportaciones. La necesidad de que la zona juegue un papel activo en la ampliación de los niveles de inversión de capital nacional o del mercado extranjero, es particularmente apremiante para lograr los beneficios esperados.

Sabemos que la inversión se asentará donde además de encontrar incentivos fiscales, arancelarios de protección, flexibilidad del regimen ambiario, etc., que le aseguren una rentabilidad que compense algún tipo de riesgo, también se le ofrezca la infraestructura necesaria, servicios, etc. Según ob--servaciones realizadas por la C.N.U. muchas empresas multinacionales. siendo -- éstas una fuente destacada de inversión extranjera, además de conceder importancia a los sistemas de incentivos por ejemplo de tipo fiscal, también toman como base para su decisión otros incentivos, entre ellos, los siguientes: disponibi--lidad de mano de obra, tablas de salarios, capacitación profesional, ambiente -social, infraestructura, transportes, vivienda, comunicaciones, servicios, bancos, etc., proximidad de mercados, estabilidad política interna. Todos estos -

factores asociados al sistema de incentivos fiscales, son motivaciones para establecerse y decidir el tamaño de su inversión. Otro factor que debe tomarse en cuenta, para atraer al inversionista, que ya antes hemos mencionado, es el referente a los cánones de arrendamientos; éstos deben estructurarse de tal forma que signifiquen un atractivo real, anteponiendo el interés social a los factores de rentabilidad de la inversión física estatal, considerar ciertos aspectos de subsidio oficial en los primeros años de funcionamiento de la zona; estas medidas han sido consideradas y puestas en práctica por algunos países, como la República Dominicana y Colombia. Desconocemos si este incentivo también haya sido utilizado por otros países en los que funcionan zonas francas industriales y/o comerciales para la exportación. En este punto es importante mencionar que no debe descuidarse los aspectos de competencia entre países, para atraer y propiciar nuevas inversiones extranjeras en el sector industrial dirigido a las exportaciones, cuidando de no llegar a excesos, que puedan entrañar mayores sacrificios sociales.

La inversión local de tipo industrial, es tan importante como la inversión extranjera. La primera procede primordialmente del ahorro interno * conducido por los canales más adecuados, en este sentido el país cuenta con los sistemas institucionales requeridos para su eficaz canalización, pero deben definirse claramente las condiciones apropiadas de participación del inversionista nacional. La segunda parte procede de los países industrializados, que por lo común traen consigo su tecnología, equipo y dirección que si es bien reglamentada y condicionada para alcanzar los objetivos generales del proyecto, se convertiría en un beneficio real para nuestra economía. Sobre este punto se co

* Comprende: El ahorro familiar, el de la empresa privada (por lo general Sociedades de Capital) y el Ahorro Público, (Gobierno Central y Empresas Autónomas).

nocen ejemplos dignos de tomar en cuenta, como los de la República de Corea, -- Taiwan y Hong Kong que en un decenio, se han convertido en países exportadores y en donde se han establecido en el presente muchas empresas multinacionales, -- generando la necesidad de establecer varias zonas francas industriales y/o co-- merciales de exportación en vista del éxito alcanzado en atraer nuevas inver-- siones. Por otra parte debe propiciarse combinaciones de inversión doméstica y extranjera para lograr mayores beneficios referidos a la transferencia de tecno-- logía moderna y apropiada; también las variadas combinaciones de inversión na-- cional y foránea pueden ayudar al surgimiento de técnicas autóctonas o a la mo-- dernización de las técnicas nacionales ya existentes. Otro aspecto relevante -- de la inversión extranjera en el sector industrial de exportación es el hecho -- de que el empresario extranjero cuenta con un mercado amplio para su producto, con sus sistemas de comercialización y que las circunstancias, que lo inclinan a producir fuera de su país de origen, son las expectativas lógicas de una razo-- nable rentabilidad, que en el fondo se derivan de menores costos de producción, los cuales en su país han sido incrementados a niveles insoportables por los -- efectos de la inflación.

c) Creación de Nuevas Fuentes de Trabajo

Las ventajas que obtiene un país por el establecimiento de Zonas -- Francas Industriales son indudablemente las oportunidades de nuevas fuentes de trabajo, así como el ingreso al país de divisas, en concepto de pago de servi-- cios. Hemos de mencionar que la desocupación que padece la fuerza de trabajo -- en nuestro país siguiendo la clasificación de carácter económico, o sea relati-- vo a las causas que determinan este fenómeno debe situarse dentro del tipo de -- "fondo" o estructural, característico de país superpoblado, con escasez de capi-- tal en comparación con la disponibilidad de trabajo; es un concepto basado pri--

mordialmente en las proporciones existentes entre tierra, capital y trabajo, como elementos determinantes de la actividad económica; debe agregarse que como país eminentemente agrícola produce también desocupación del tipo estacional^{26/}.

La incapacidad del aparato productivo del país, ha incidido en el deterioro de los niveles de ocupación y si bien el sector industrial reflejó -- dentro del producto total, una participación relevante en el decenio 1961/1971, de 19.2%, en los extremos, este hecho suavizó los efectos declinantes del sector agropecuario; ello identifica las iniciativas y esfuerzos realizados en torno a la diversificación de la producción manufacturera ^{27/}.

Como es evidente, la diversificación de la producción manufacturera representa ventajas para el país, más aún cuando se orienta hacia las exportaciones extra-regionales; esto no debe interpretarse que deben abandonarse los mercados del área, ya que descuidar el mercado regional resultaría inconveniente desde todo punto de vista, por su proximidad y los nexos que nos unen. En este contexto, es imprescindible que se sigan criterios de selección de industrias que permitan como ya se ha señalado, lograr la diversificación de la producción de manufacturas de exportación y la creación de fuentes de trabajo para la mano de obra nacional. La selección de industrias debe abarcar el aspecto de creación de un mayor nivel de valor agregado, para alcanzar al mismo tiempo, un equilibrio referido a la demanda de la fuerza de trabajo por sexo, edad y especialización, esto es, tipos de industria que exigen mano de obra altamente calificada, grado medio y menor calificación. Siguiendo estos criterios combinados, algunas zonas han tenido éxito, entre ellas pueden mencionarse, las de ---

^{26/} Claudio Napoleoni - Diccionario de Economía Política, Ediciones Castilla, S.A., Madrid, Edición 1962, p. 1243.

^{27/} CONAPLAN - Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, Casa Presidencial, San Salvador, p. 11.

Taiwan¹¹.

Las condiciones en que se oriente la selección de industrias en un sentido amplio, pueden proporcionar pautas de logros de los variados objetivos de la zona franca industria y comercial de exportaciones de San Bartolo. Entre los objetivos que deben ser considerados figura el referido a la integración industrial, que puede alcanzar mayores tasas de crecimiento del empleo; esto re-- fuerza la hipótesis sostenida por entendidos en esta esfera, de que los secto-- res cuyo proceso de producción, genera demanda de otros productos intermedios o materias primas locales y servicios nacionales, producen más dinamismo en el -- proceso manufacturero y consecuentemente registran tasas más elevadas de empleo y de valor agregado. La industria de productos metálicos y metales comunes, -- productos químicos, siderúrgicos, de maquinaria eléctrica y no eléctrica, la industria electrónica, productos de caucho y papel ofrecen buenos ejemplos. Es -- muy importante la generación indirecta de empleo por la industria, a través de efectos concatenantes regresivos (hacia adelante y hacia atrás, o de adentro -- hacia afuera y viceversa) en otros sectores de la economía, tales como la agri-- cultura, transporte y servicios.

Una cuestión importante en el establecimiento de nuevas industrias que diversifiquen la producción de manufactura de exportación se refiere a la -- productividad; por lo general, a un aumento en ésta corresponderá alguna dismi-- nución del empleo de mano de obra, y esto obedece a que estas industrias apor-- tan nueva tecnología que aplican a su proceso de producción. No debe conside-- rarse realista esperar que la productividad se mantenga estática, porque ello -- va en contra de los objetivos de mejorar la utilización de los escasos recursos disponibles, y es deseable mantener cierta flexibilidad en este aspecto, en el sentido de no pecar de excesos contrarios a estos cambios, que en definitiva --

son favorables para mejorar la calidad y hacer más competitiva nuestra oferta - exportable, con efectos positivos en la percepción de mayores niveles de divisas y de ingresos por concepto de servicios, que se reviertan en la economía nacional.

III - NECESIDAD DE NORMAS QUE REGULEN EL APOYO PARA ATRAER CAPITAL NACIONAL Y EXTRANJERO

a) Políticas: Comercial-Monetaria y Fiscales

Las teorías del comercio internacional, han sido utilizadas en alguna medida para invocar o justificar determinadas direcciones de la política comercial de un país, esto es, refiriéndose a la línea de conducta que el Estado adopta en relación a los intercambios de naturaleza económica con los demás países. Tradicionalmente se distinguen dos políticas: la de libre cambio o "abierta" y la proteccionista o "cerrada"; en la práctica casi nunca se dan estos extremos porque siempre habrá en mayor o menor grado, alguna protección o flexibilidad en su aplicación. La política comercial abierta sostiene de acuerdo a la doctrina de los costos comparativos que sólo la división internacional de la producción, hecha posible por el intercambio internacional de mercancías, asegura que en cada país se haga mejor uso de sus recursos naturales. Si un país produce a altos costos, su precio no podrá competir en el exterior, lo que lo obligará a abandonar aquella producción y los factores que intervengan serán transferidos a otras actividades productivas, en las cuales será mayor su productividad marginal; este fenómeno hará que el intercambio sea más provechoso y se traducirá en un incremento de la renta nacional.

La política "cerrada" que favorece la intervención en el intercambio internacional, se apoya en un conjunto de argumentos, algunos científicos -

y otros pseudocientíficos, a veces hasta contradictorios. Son varios estos argumentos en relación con los grados y extremos de protección que se quieran --- aplicar en un país, sin embargo para efectos de nuestro trabajo señalaremos dos argumentaciones de mayor importancia y científicamente adoptables; la primera, que atribuye al proteccionismo, las posibilidades de favorecer el empleo de los factores productivos ociosos y el que pregona y sostiene el proteccionismo necesario para lograr el desarrollo de las industrias nacientes. Los libre-cambistas sostienen la existencia de fuerzas dentro de la economía que permiten una - ocupación integral de los factores económicos y que la adopción de medidas de - protección en algún sector determinado, lo único que logrará es una modifica--- ción de la producción, y no un aumento; esto produce cierta contracción en la - renta nacional. Los que sostienen el proteccionismo argumentan que en la realidad no siempre los factores de la producción están totalmente utilizados y si - por efectos de medidas proteccionistas adoptadas, se logra la ocupación de factores ociosos o subocupados, o la importación de capital necesaria y se consi--- gue disminuir las importaciones de algunos bienes o el empleo de mayores nive--- les de la fuerza de trabajo, la producción aumenta y como consecuencia, también la renta nacional.

La adopción de una política proteccionista, tiene pues sus funda--- mentos económicos bien definidos; sin embargo, debe tener necesariamente cir--- cunscriptos sus límites de aplicación. Los efectos de medidas de protección de penderán de ciertas circunstancias; por ejemplo, en la desocupación que como co nocemos, puede ser de varios tipos y si ésta es una desocupación tecnológica o friccional, de transición temporal, una medida proteccionista puede dar buenos resultados inmediatos pero puede afectar negativamente el progreso técnico futuro * o el proteccionismo en el caso de desocupación cíclica, puede ser útil pa-

* Este fenómeno es característico de las economías altamente industrializadas o en etapas avanzadas del proceso de industrialización.

ra aislar al país de sus efectos temporalmente; sin embargo, países como Francia, Alemania y Estados Unidos no han podido evitar períodos de depresión, aunque han utilizado fuertes medidas proteccionistas. La experiencia ha demostrado, que allí donde la desocupación existe es de tipo estructural y más específicamente, donde este tipo de desocupación no puede ser atacado a través de la tabla de los salarios debido a la escasa flexibilidad de ésta, la adopción del proteccionismo ha sido útil, pero el recurso del proteccionismo ha demostrado ser necesario preferentemente para la industria, ya que ésta obedece a otras leyes. Federico List, en el año 1790 decía: "La escuela (se refería a la libre - cambista) no quiere reconocer que bajo el regimen de una concurrencia ilimitada con naciones industriales avanzadas, una nación poco avanzada, por real que sea su vocación, no podría sin protección aduanera llegar a un completo desarrollo industrial, a completa independencia"^{28/}. Con esto se refiere a que un país joven que posea condiciones potenciales, para el desarrollo de la producción industrial, si desea avanzar en este proceso debe adoptar medidas de protección para su industria naciente; sin embargo estas medidas y no necesariamente toda la estructura de su política proteccionista, debe tener límites flexibles que permitan ciertos grados de liberalidad, cuando su industria vaya alcanzando su madurez y toda vez que esté en condiciones de competir con las correspondientes industrias extranjeras.

En tanto se ha reconocido que para que nuestro país alcance esa madurez necesaria, para competir en el mercado internacional, ya que es un proceso de largo plazo y que el concepto moderno del desarrollo de los países no industrializados requiere de alternativas, por un lado, que reflejan esperanzas -

^{28/} Claudio Napoleoni - Diccionario de Economía Política - Ediciones Castilla, S.A., Madrid. p. 121.

de resolver los problemas serios del país, como lo es su situación de super poblado, y con índices dramáticos de desocupación y subocupación de tipo estructural y por el otro, de penetrar en los mercados externos, en condiciones de competencia, debe considerarse que las zonas francas industriales, pueden convertirse en el medio adecuado, de desarrollo económico, esto como parte integral del conjunto de políticas y medidas del proceso de industrialización general.

La tesis del proteccionismo, en su aspecto medular de la política comercial del país, debe contener medidas que alienten realmente el fortalecimiento de la industria nacional, mediante una mayor participación en el comercio mundial; esto permitiría reforzar el principio de que es necesario robustecer el espíritu de competencia de la industria nacional ante la extranjera, para que la protección constituya una política adecuada a los fines del desarrollo nacional.

Los aranceles aduaneros, que equivalen a un impuesto sobre el consumo nacional, son también una especie de subvención a la industria local, y un medio de obtener ingresos públicos; se establecen para proteger a la industria nacional pero muchas veces estos aranceles no son el mejor medio para fomentar la industria doméstica, aunque pueden resultar convenientes desde el punto de vista fiscal; los índices de protección pueden ser o muy altos o muy bajos, y éstos varían mucho de un país a otro, y generalmente dependerá del tamaño del mercado interno y de las posibilidades potenciales de su producción. Los países de mayor tamaño han establecido aranceles, variados, dirigidos a proteger los procesos o sea lo que se denomina protección efectiva y otros aranceles de protección al producto, denominados protección nominal. Por ejemplo en Brasil, hace una década, la protección efectiva variaba de menos de 75% a más de 75% de su valor, para los bienes de capital; de menos de 100% a más de 100% para los bienes intermedios y más de 100% en adelante para bienes de consumo acabados.

En El Salvador, con la experiencia en más de década y media con el proceso de sustitución de importaciones, que como ya se ha dicho no ha alcanzado gran cobertura, en otras palabras aún nos falta ampliar la industria en esta --- área, se aplicó una política comercial "cerrada", para tutelar esa industria na- ciente que tanto necesitamos; sin embargo ha sido menester ciertos cambios de -- esa política cerrada por lo que se podría denominar "cuasi-abierta" o "entrea--- bierta", dicho esto en otras palabras, políticas que desalientan la importación de bienes que produce nuestra incipiente industria y políticas que fomenten las industrias de exportación. Esta dualidad puede ser de beneficio para el país, - pero bien manejada, porque debe mantenerse equilibrio en esta protección, que ha de ser beneficiosa para la industria que produce para el consumo nacional y/o re gional, y para la exportación extra-regional.

Finalmente debe procurarse que la política comercial persiga un --- equilibrio deseado para aprovechar la brecha abierta por la interdependencia de los mercados mundiales, fomentando la industria internamente, y capacitarla en - la competencia exterior, fomentando la creación de industrias de exportación ne- ta.

Las políticas monetarias y fiscales, generalmente han sido aplica-- das estrechamente entrelazadas, en apoyo de las estrategias del desarrollo y cre- cimiento nacional; esto ha obedecido a las necesidades de los países en desarro- llo que han precisado esa conjunción de medidas monetarias de tipo crediticio y tasas de interés y de medidas fiscales sobre todo tributarias, como instrumentos idóneos para encauzar los recursos de capital hacia las inversiones industriales.

En el campo monetario, el sistema bancario nacional regulado por -- nuestra Banca Central, ha significado gran importancia para los diversos secto--- res de la economía; como ente receptor de fondos, ha mostrado dinamismo en las -

variaciones de la composición del circulante, entre numerario y depósitos, que en el decenio de los años 60 registró aumentos, lo que denota un desarrollo del sistema, que normalmente se presta a la expansión de las actividades económicas y financieras. Así vemos que la composición del medio circulante, al inicio de los años 60, se formaba del 40.1% de numerario y del 59.9% en depósitos, mientras que en 1971 su composición fue: 39.3% de numerario y el 60.7% de depósitos. Si nos referimos a la canalización o destino de estos fondos, para la financiación de las actividades productivas, el sector industrial registró aumentos importantes desde 1963 hasta 1967; en los años siguientes, la tendencia fue a reducirse notablemente ^{29/}. Parece ser que los desajustes ocurridos en el mercado Centroamericano hacia el cual se dirigía la mayor parte de nuestra producción manufacturera, fue causa de desaliento para el sector, el cual se contrajo en su demanda de fondos de financiamiento.

En el corto espacio de un capítulo es imposible tratar en detalle de la infinidad de cuestiones financieras que pueden presentarse en el transcurso del desarrollo económico. El análisis necesario debe realizarse en dos niveles diferentes: el técnico y el real, este último ha sido descuidado con frecuencia; los aspectos financieros no son en modo alguno, sólo técnicos y los problemas de inflación o deflación pueden no haber sido originados por errores de análisis o de fallas de la política adoptadas por las autoridades monetarias y fiscales. Debe reconocerse que en el proceso del desarrollo económico, el problema financiero surge de los requerimientos de desviar los recursos de la producción nacional, en la dirección adecuada para fortalecer las actividades productivas que ayuden al crecimiento de la economía, por efectos multiplicadores.

29/ CONAPLAN - Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, Casa Presidencial, San Salvador, p. 21.

Las autoridades monetarias del país, consecuentes con la política monetaria y crediticia adoptada, de acuerdo con los objetivos señalados en el plan de Desarrollo 1973-1977, han realizado acciones tendientes a cubrir aspectos vitales en esta área, entre las que señala las siguientes:

- 1) "Proporcionar asistencia financiera a los sectores productivos, orientando las actividades principales para el desarrollo nacional".
- 2) "Mantener un nivel adecuado del medio circulante".
- 3) "Fortalecer la posición de las reservas internacionales con el objeto de mantener la estabilidad externa del colón" ^{30/}.

A fin de que las medidas emanadas de la política monetaria y crediticia tenga una vigencia real, es necesario que las autoridades encargadas de esta esfera, desplieguen los mejores esfuerzos que requieran básicamente los aspectos del crecimiento económico y la estabilidad monetaria; esto significa asignar recursos a instituciones dedicadas a atender necesidades financieras para actividades específicas de los sectores primario, secundario y terciario, que sustenten proyectos calificados de prioritarios, dentro de los programas de desarrollo.

b) Creación del Clima Favorable al inversionista Nacional y Extranjero

La inversión privada como elemento importante en todo proceso de desarrollo, necesita de ambiente propicio para su asentamiento; y al sector público le corresponde proporcionar estabilidad interna y mantener el respeto y confianza en el sistema monetario, frente al sector externo, ya que el inversionista nacional o extranjero estará dispuesto a correr riesgos razonables de rentabilidad, pero es muy sensible a los riesgos de tipo político, que puedan indicar -

30/ CONAPLAN - Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977 - Casa Presidencial, San Salvador, p. 24.

falta de garantía en el país receptor.

Cuando nos referimos a la necesidad de fomentar y propiciar la inversión, sea ésta nacional o extranjera, para asegurar el éxito de la zona franca industrial y comercial de exportaciones, es porque estamos conscientes del papel de primer orden que el empresario inversionista puede desempeñar en alcanzar los objetivos asignados al proyecto; esto implica serios compromisos que deben cumplirse con los inversionistas. Después de que éste conoce el proyecto, nuestra estructura jurídica y política, ventajas tangibles e intangibles, etc., hasta entonces decide invertir; sin embargo a posteriori, continuará esa tarea de garantizarle su inversión, de acuerdo a lo ofrecido como incentivos fiscales y extrafiscales, previamente establecidos.

Otro aspecto importante que debe considerarse para la creación de un clima favorable es el que se refiere a la estabilidad de las buenas relaciones obrero-patronales.

La experiencia nos enseña que este aspecto contribuye a la promoción del hombre en un amplio sentido de la palabra. Los organismos o instituciones encargadas de la tarea de propiciar ambiente favorable al inversionista nacional o extranjero, deben mantenerse en la búsqueda constante de medidas tendientes a extender este objetivo, recomendando al sector público, las reformas adecuadas para atraer mayor volumen de inversión de acuerdo a la situación prevalente.

c) Estructura de las Inversiones y Financiamiento

En el último decenio, ha sido la acumulación de recursos de capital de origen interno, que comprende el ahorro familiar, el ahorro de las sociedades y el ahorro público, lo que ha permitido financiar el proceso de industrializ --

ción, complementado con capital de origen externo. Esta acumulación de recursos financieros ha sido suministrada por los demás sectores, principalmente el primario, como resultado de la exportación de nuestros productos agrícolas tradicionales, situación que es y ha sido característica de casi todo país en desarrollo.

Sobre las tendencias del ahorro y consumo interno, el Plan de Desarrollo 1973-1977, señala que, los niveles del segundo podrán ser menores en relación al P.T.B. pasando de 78.1% en 1972, a 76% en 1977; esto es indicativo de -- que el país podría aumentar los niveles de inversión con objetivos de incrementar la capacidad productiva de la economía nacional, como base firme de incrementos sostenidos del empleo y el ingreso ^{31/}. Por otro lado, también el sector público ha experimentado aumentos en su ahorro; si comparamos el nivel registrado en el quinquenio 1960/1972, éste será superior en más del 100% al finalizar el quinquenio 1973/1977.

La estructura de las inversiones y financiamientos del desarrollo económico, que más conviene a un país como el nuestro, sería el de menor endeudamiento externo; esto es para el conjunto de proyectos involucrados; sin embargo, lograr esta condición es casi imposible, ya que la capacidad del ahorro interno no es suficiente, pero debe aclararse que la inversión externa constituye una -- complementación. Cabe recordar el hecho de que generalmente los programas de desarrollo industrial exigen un cuantioso volumen de importación de bienes de capital para alimentar el proceso de crecimiento, siendo necesario que el aparato -- productivo se torne más dinámico y alcance niveles mayores de producción diversificada y aumentar las exportaciones, con objetivos de cubrir esas importaciones que favorezcan el equilibrio en la balanza de pagos.

^{31/} CONAPLAN - Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, Casa Presidencial, San Salvador, p. 60.

Por otra parte, el énfasis de la inversión orientada a fortalecer la actividad productiva específicamente dirigida a los sectores industriales más significativos, resultan en la diversificación de la producción, que ayudaría a hacer menos vulnerable nuestra oferta exportable frente al sector externo.

El papel que le toca desempeñar al sector público en la composición de las inversiones y financiamientos del desarrollo económico es de vital importancia; es indudable que el sector privado también tendrá una decisiva participación en el proceso. El sector oficial deberá adoptar medidas tendientes a canalizar el ahorro privado por medio de la creación de organismos institucionales, o bien contratando créditos externos o modernizando los mecanismos que hacen más efectivos sus sistemas impositivos. Por su lado el sector privado deberá buscar fuentes de financiamiento apropiado para sus inversiones y en este sentido, dentro del concepto moderno de desarrollo auspiciado, es el Estado quien tiene la decisión final.

Ahora bien, dentro del programa de desarrollo económico, está comprendido el programa de industrialización del país que debe involucrar a todo el sector, para volverlo más dinámico. Como alternativa deseable, se ha diseñado el esquema de los proyectos de zonas francas industriales; el primero localizado en la Zona de San Bartolo, que está en su etapa inicial de funcionamiento.

Después de más de un año (hasta julio de 1977) de iniciarse las obras físicas y las gestiones de promoción de la Zona Franca Industrial y Comercial de Exportación San Bartolo, el ISCE, como organismo encargado de su administración, ha logrado establecer siete empresas industriales, las cuales producen: vestuario (2), Productos Electrónicos (3), Guantes (1) y Productos varios (1). Hasta marzo de 1977, la generación de empleos de estas empresas fue de aproximadamente 2.5 miles plazas, aunque las proyecciones del ISCE fueron de 2.2 miles;

estos datos son indicadores de que las posibilidades de ocupación de nuestra fuerza de trabajo en la zona, pueden volverse atractivas. A este respecto y de acuerdo con la información disponible, el ISCE ha calculado para el quinquenio 1978-1982, metas alternativas de generación de empleo, mínimas y máximas, las cuales se presentan en el cuadro N° 9 siguiente.

CUADRO N° 9

METAS DE GENERACION DE EMPLEOS EN LA ZONA FRANCA DE SAN BARTOLO

(En Miles)

M I N I M A S			M A Y I M A S		
Año	Empleos	Empresas	Año	Empleos	Empresas
1978	2.25	6	1978	3.75	10
1979	2.25	6	1979	3.75	10
1980	2.25	6	1980	4.5	12
1981	2.25	6	1981	2.76	12
1982	3.0	8	1982	2.76	12
	12.0	32		17.52	52

FUENTE: Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior (ISCE) -- Proyecciones de Generación de Empleo, Quinquenio 1978-1982.

A manera de comparación se señala que el ISCE pudo detectar mediante encuesta realizada en 1976, que en ese año, operaban en el país 47 empresas industriales de exportación neta, diseminadas en el territorio, principalmente en San Salvador y Santa Ana, las que generaban 8.69 miles de empleos; estas cifras nos indican una media de 185 plazas por empresa; examinando el comportamiento del empleo de mano de obra por las empresas que funcionan en la zona en el período 1976-1977, resulta una media de 350 plazas por empresa. Por otra parte el

Cuadro N° 9 señala que las metas mínimas y máximas proyectadas para el quinquenio 1978-1982 se mantendrían entre 375 y 360 plazas por empresa. Nótese que las metas mínimas acumulativas por año, resultan con un promedio mayor por empresa; estos datos sin embargo, deben relacionarse con el número de empresas y el número absoluto de nuevos empleos que se generarían en el período. Así mismo, según las proyecciones del ISCE, al calcular las metas máximas prevé que a partir de 1981 hasta 1982, la generación de empleo sería solamente de 230 empleos por empresa, o sea con una tendencia decreciente del 36.7%, aunque el número de empresas se mantendría en aumento; este fenómeno, sería revelado por un análisis del tipo de rama industrial a seleccionar, para evitar algún grado de saturación que estaría provocando este decrecimiento en el empleo de mano de obra.

El interés del sector público por la zona de San Bartolo queda demostrado, al proyectarse para el próximo quinquenio 1978-1982, totalizar - - - - \$ 54.625 miles, como inversión física. Por otra parte, dentro del plan nacional de desarrollo industrial, la inversión estatal en el quinquenio 1978-1982 según datos del ISCE, en otros proyectos de Zonas Francas y Parques Industriales, será como se muestra en el Cuadro N° 10.

CUADRO N° 10

INVERSION ESTATAL EN INFRAESTRUCTURA
DE ZONAS FRANCAS Y PARQUES INDUSTRIALES

(En miles de Colones)

LOCALIZACION DEL PROYECTO	MODALIDAD DEL PROYECTO	ACTIVIDAD	INVERSION ESTATAL
Aeropuerto Cuscatlán	Zona Franca Industrial y Comercial	Comercio de Exportación Industrias Diversas	108.200
Acajutla	Parque Industrial y Zona Franca Industrial	Industria Pesada Petro Químicas	42.900
La Unión	Parque Industrial	Desarrollo de Industria Marítima	29.600
San Miguel	Parque Industrial Regional	Agroindustrias y Confec <u>ci</u> ones	30.000
Santa Ana	Parque Industrial Regional	Industrias Metal-Mecá <u>ni</u> cas	28.000

FUENTE: Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior (ISCE)
Proyecciones de la Inversión Estatal, Quinquenio 1978-1982

Al presente no se dispone de cifras que se refieran al valor agregado nacional, generado por estas empresas, ni el volumen de exportaciones; sin embargo, puede afirmarse que las perspectivas que se le asignan a la zona, son halagueñas.

Existen razones para sostener lo expuesto y entre ellas podemos mencionar que, con las ventajas que está ofreciendo este asentamiento industrial al empresario nacional y extranjero, es posible que se vea incrementado el volumen de inversiones directas extranjeras que tantos beneficios ha llevado a muchos países; pero también algunas inquietantes situaciones han despertado en otros países, señalando varios errores en actividades, no de empresa, sino de ingerencia en asuntos de soberanía de algunas naciones en desarrollo; sin embargo el balance para su admisión sigue siendo favorable. Así mismo la zona franca de San Bartolo, puede ser atractiva para el inversionista nacional, estableciéndose dentro de ella con su industria destinada a producir para la exportación, o bien puede atraer industrias nacionales con capacidad instalada subocupada, convirtiéndose este proyecto y los demás que están por realizarse, en efectivos polos de atracción del inversionista industrial desempeñando papel relevante en el desarrollo económico nacional.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El progreso de una país, sea éste espontáneo o inducido representa un alza del nivel de vida de su población. Es vital para la estabilidad social y política, que exista una participación del individuo y que las aspiraciones -- tengan perspectivas de realización; a este respecto adquiere la mayor importan-- cia el que estas aspiraciones sean factibles de alcanzar. Como regla general, - es posible despertar el sentimiento de participación en el desarrollo económico nacional, mediante el ordenamiento de acciones del Estado, que en conjunción se proyectan con el trabajo, hacia mejores metas.

Tan esencial será el esfuerzo del sector público, como del privado, y ese conjunto de esfuerzos en dirección de un futuro mejor tendrá gran validez histórica, conscientes de que es necesario promover el hombre, por el canal de una mayor expansión económica que genere efectos favorables en los niveles de -- ocupación, producción e ingresos, fortaleciendo las fuentes de divisas y la posi-- ción de la balanza comercial, con la apertura de mercados internacionales. Adqui-- rir una dimensión económica más amplia significa modificaciones de la estructura productiva del país, imprimirle el mayor dinamismo a las actividades económicas nacionales, proyectarnos hacia el exterior, por medio de la diversificación de -- nuestra producción de bienes y servicios; esto implica también combatir obstácu-- los y adquirir responsabilidades, en el apoyo de acciones de los sectores involu-- crados para llevar adelante proyectos de realización viable.

La experiencia de otros países ha servido de fundamento para justificar que las Zonas Francas presentan ventajas significativas al país. La incidencia de los mismos, reviste importancia en los siguientes campos: Capitalización, Producción, Tecnología, Empleo y Divisas.

a) Conclusiones

I. Capitalización:

La presencia de aspectos que desalientan los procesos de ahorro interno e inversión requeridos por el avance económico, entrañan factores adversos que no permiten iniciativas de algunos proyectos; esto sugiere que las Zonas Francas, como esquema de posible realización serían la vía de complementación que promueva la atracción de capital nacional y extranjero, que apoyen el surgimiento de industrias de exportación neta, las que bien orientadas podrían auspiciar mayor movilización de factores nacionales.

II. Producción:

La estructura actual de nuestra producción necesita transformarse, para vitalizar el proceso de industrialización, que permita diversificar nuestra oferta exportable a los mercados internacionales, proceso que podría ser coadyuvante para mejorar la asignación de factores, por la difusión de técnicas apropiadas y el mayor aprovechamiento de la capacidad instalada.

III. Tecnología:

La tecnología desempeña papel de importancia en el proceso de industrialización y constituye un insumo primordial en la producción de manufacturas que demandan los mercados internacionales. Desde luego que, como ya lo hemos expuesto, es vital que estos componentes de tecnología contribuyan a la mayor efi-

ciencia del capital invertido y de mano de obra ocupada, signifique mayores niveles del empleo y que en lo posible evite la supresión del progreso de la tecnología autóctona.

IV. Empleo:

La ocupación de mano de obra nacional es un aspecto en el cual todos los planes de desarrollo hacen énfasis.

Los factores responsables de este complejo problema, están representados por la escasez e ineficiente asignación de recursos, estrechez territorial, presión poblacional e inadecuada distribución del ingreso.

Los proyectos de zona franca, como alternativas de complementación - dentro del Plan de Desarrollo Nacional, no podrían superar integralmente los desequilibrios de ocupación; sin embargo, la selección de algunos tipos de industria contribuirán eficazmente a impulsar el multiplicador ocupacional, por unidad de producción y de inversión, mediante: a) Información del mercado Laboral; b) Selección adecuada de tecnología; c) Programas acelerados de especialización de mano de obra; y d) Descentralización industrial.

V. Divisas:

Nuestro proceso industrial basado en la sustitución de importaciones ha ejercido presión en las necesidades de recursos externos, debido a que el proceso requiere de insumos extranjeros para su transformación en productos terminados. Este fenómeno naturalmente ha incidido negativamente en la balanza de pagos, ya que el proceso necesita de importaciones crecientes de bienes de capital. La declinación en el volumen de nuestras exportaciones de manufacturas al área centroamericana, produjo el lógico desequilibrio de la posición de pagos internacionales, esta circunstancia hace más imperativo apoyar las Zonas Francas Industria-

les y/o Comerciales de Exportación, para atraer divisas al país.

b) Recomendaciones

I. Las medidas de apoyo al sector exportador de manufacturas, sea este nacional o extranjero, se justifica, en la base de que el proceso industrial fomenta la utilización de materias primas nacionales; en este contexto, la inversión extranjera fuera o dentro de las zonas francas, desempeña una función de interés nacional.

II. Como todo proyecto nuevo, con posibilidades de alcanzar sus objetivos -- que naturalmente tendrá sus repercusiones en los dominios del orden económico y social, cabe mencionar que tendrá a su paso algunos escollos, pero un enfoque -- realista de sus posibles soluciones, podrá suministrar bases firmes para el desarrollo de los proyectos existentes y concretarlos en un futuro cercano.

III. Invocando el interés nacional es necesario que todo propósito, provenga éste del sector público o privado; que sea dirigido hacia realizaciones en el -- campo de las Zonas Francas, debe merecer el apoyo de todos.

IV. Corresponde al sector gubernamental, propiciar acciones en este sentido; el país cuenta ya con una estructura legal, que en cierta forma es un acervo -- instrumental de utilidad.

El sector público debe promover la necesaria comprensión de los problemas económicos y sociales del país para aunar esfuerzos con el sector privado y llevar adelante el esquema global, cubriendo los variados aspectos de este proyecto.

Este trabajo ubica lineamientos con base en ideas y planteamientos de las nuevas prioridades aplicables, al concepto moderno que apoya el estableci

miento de zonas francas industriales, que comprendidas en un Plan General, se --
conviertan en un efectivo medio de desarrollo del país.

BIBLIOGRAFIA

- Naciones Unidas Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) Documento IC/WG, 28 de octubre de 1971.
- Asamblea Legislativa Ley de Fomento de Exportaciones, Decreto N° 81 de fecha 5 de septiembre de 1974.
- Ramos, Joseph R. Economía y Trabajo en América Latina, Ediciones Marymar, Biblioteca de Economía.
- Kindleberger, Charles P. Desarrollo Económico - The Mc Graw-Hill - Book Company, Inc., New York, Ediciones - Castillo, S.A. - Madrid, 1961.
- CONAPLAN -- INSAFI -
MINISTERIO DE ECONOMIA - CENAFE Proyecto de Zonas Industriales para Exportaciones en El Salvador - Agosto, 1973.
- Winnie Willia, W. Jr. Desarrollo Latinoamericano - Editorial -- Diana, S.A., Primera Edición, 1973.
- Smith, Adam La Riqueza de Las Naciones - Ediciones -- Aguilar, S.A. Madrid, Edición 1956.
- Samuelson, Paul A. Curso de Economía Moderna - Ediciones --- Aguilar, S.A., España, Edición 1975.
- Naciones Unidas Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) - Estudio del Desarrollo Industrial - Volumen - Especial para la 2a. Conferencia General de ONUDI, celebrada en Lima, Perú 12-26 de marzo de 1975.
- Naciones Unidas Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Institutos de Investigación Industrial N° de Venta: S. 70.11.B.21.
- Naciones Unidas Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Políticas de Incentivos para el Desarrollo Industrial - Informe y Actas del Seminario celebrado en Viena (Sede de ONUDI) del 10 al 29 de marzo, 1969.

- Naciones Unidas Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) - Utilización del Exceso de Capacidad para la Exportación - Informe de Reunión del Grupo de Expertos en Excedentes de Capacidad, Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 12 de marzo 1969.
- Naciones Unidas Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Institutos de Investigación Industrial.
- Naciones Unidas Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Planificación de las Especializaciones y Técnicas avanzadas - Serie Planificación y Programación Industriales N° 2, Número de Ventas S. 69.11.B.B.
- SIECA Proyecto de Convenio Centroamericano sobre Zonas Francas y Puertos Libres, SIECA /CE - XIII/59 Décima Tercera Reunión - Guatemala - Guatemala, 23 de febrero, de 1965.
- CONAPLAN Revista Indicadores Económicos y Sociales, Septiembre-Diciembre/71, Casa Presidencial, San Salvador.
- Chenery, H.B. Programas y Políticas de Desarrollo - Boletín Económico de América Latina - Vol. 3 N° 1 (Publicación de la O.N.U.)
- Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior Boletín Informativo - Año I N° 1, Enero - 1976 y Volumen I - Feb.-Abril 1976, Nos. 2-4.
- Instituto de Estudios Económicos Economía Salvadoreña Año XIII, Facultad de Economía, Universidad de El Salvador, Nos. 29 y 30 Enero-Dic. 1964.
- Napoleoni, Claudio Diccionario de Economía Política - Ediciones Castilla, S.A., Madrid 1962.
- Banco Central de Reserva de El Salvador Revista Mensual - abril 1977, San Salvador.
- Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social Indicadores Económicos y Sociales - Julio-Diciembre 1976, Casa Presidencial, San Salvador.
- Editorial Tecnos, S.A. México 1974. Complementación Económica México-Centroamérica- Panamá