

FEDERICO G. HERRERO

HACIA LA ELABORACION DE UN MARCO ANALITICO DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO EN EL SALVADOR

A. INTRODUCCION

A raíz de una solicitud que me hicieran los alumnos de la Facultad de Economía de la Universidad José Simeón Cañas, he iniciado el presente bosquejo de inquietudes que, espero, sirva de estímulo para su elaboración posterior. Preocupados por conocer el estado de desarrollo en que se encuentra el país, se me presentaron cinco temas de análisis relacionados al desarrollo, que podrían satisfacer esas preocupaciones. Encontré difícil elaborar cualquiera de ellos sin que se contara con un punto de partida, con un marco de referencia, que permitiese analizar el desarrollo alcanzado en el país.

Por otra parte, en el ámbito nacional, las políticas de promoción que se tratan de impulsar, muestran que existe un interés por lograr ciertos cambios que resulten en un desarrollo económico y social más acelerado.

Estas políticas, sin duda alguna, se gestan y originan dentro de algún marco de referencia que, si bien puede no ser explícito, sí está implícito en la mente de sus gestadores. Resulta, sin embargo, que dada la particularidad de cada uno de ellos, sus marcos pueden, y de hecho son diferentes entre sí en la mayoría de los casos. Con esta diversidad de criterios, queda la inquietud de si las políticas resultantes son adecuadas a los fines de desarrollo, y si en efecto promueven y son capaces de generar un desarrollo autosostenido y constante.

Asimismo, se pregunta uno si es posible tener un buen juicio sobre esas políticas, cuando no se cuenta con un marco explícito de referencia y se está plenamente consciente de él. ¿No es esto trabajar por intuición? ¿No estaremos sujetos a cometer grandes errores, si nos falla la intuición, o si

El autor de este artículo, ya conocido de nuestros lectores, es Economista Agrícola.

Artículos

nuestro marco implícito es completamente erróneo? Si bien el marco de referencia del gestor de las políticas se extiende a campos mucho más variados que el económico y no podemos presentar un marco universal, es nuestra obligación profesional como economistas, tener un marco de análisis bien definido, que pueda servir como un sólido elemento al gestor de las políticas.

Cabe entonces preguntarse ¿contra qué debemos juzgar y evaluar las políticas nacionales? Es un programa de fomento de adopción de equipos ahorradores de mano de obra adecuado a este medio; ¿cuáles pueden ser sus efectos, o bajo qué condiciones se está logrando el desarrollo? Iguales preguntas se podrían hacer en lo que respecta a las políticas de riego, a la promoción de actividades de alta "eficiencia" productiva; a las políticas de proteccionismo y subsidios, tales como derechos de importación o créditos preferenciales; el fomento de ciertas actividades económicas; las políticas crediticias, o de fomento industrial. Esto es muy importante, pues si bien todas ellas son herramientas para el desarrollo, su aplicación errónea puede tornarse en contra del desarrollo; pueden ser armas de doble filo!

B. OBJETIVOS DEL DESARROLLO

Con estas inquietudes presentes y para iniciar el análisis, es necesario aclarar algunos conceptos sobre el punto de referencia —el desarrollo— y así elaborar, o mejor dicho interpretar, adecuadamente el marco de referencia, dado por la estructura económica nacional.

Es difícil establecer una definición precisa del concepto de desarrollo,¹ pues éste tiene incidencia en muchos aspectos de la vida humana, sobre los que se pueden suscitar discusiones innecesarias. Si existe un consenso sobre cuáles son sus objetivos generales, que pueden expresarse en términos de la obtención de mejores niveles de vida para la población.²

Este objetivo general se aplica no sólo a las condiciones físicas en que se desenvuelva la persona, sino también a la integración del individuo a la sociedad y a la creación de una serie de motivaciones que le hagan partícipe de los beneficios del desarrollo, así expresado, y centrando la atención en los aspectos que tengan una fundamentación económica, los objetivos contienen tres aspectos de suma importancia que son: I) su naturaleza de proceso dinámico, en evolución constante; II) Los niveles de vida que incluyen aspectos varios que se refieren al campo social, a la alimentación, al vestuario, viviendo, diversión y esparcimiento, y III) al mencionarse la población, se implica que si no toda, sí una gran mayoría de ella debe participar en los beneficios del proceso.

No obstante que los objetivos generales del desarrollo quedan claramente establecidos, para los efectos de la elaboración del marco de referencia, resultan muy generales, pues no permiten analizar la dinámica económica que conlleva el proceso. De aquí que se vea la necesidad de traducir los objetivos en términos de una definición funcional y centrarlo en lo económico. Aun cuando este procedimiento analítico no sea completo, pues no

1.— Véase al respecto Okum, B. y Richardson, R. W. *Economic Development: Concepts and Meaning*, p. 230-237 en Okum y Richardson, *Studies in Economic Development*; Hail, Rinchart and Wiston, New York, 1961; p. 498.

2.— Véase CONAPLAN *Plan de Desarrollo Económico y Social. 1968-1972. Parte General*, p. 17.

considera una serie de factores estructurales, sociales e institucionales, es aceptable, ya que gran parte de sus objetivos tienen su origen en la actividad y participación económica de los individuos que componen la sociedad.

Para lograr esa definición funcional, se ha recurrido a Bauer y Yamey, quienes conciben el desarrollo económico como "la ampliación del marco de alternativas que se presenta a la gente, como consumidores y como productores".³ Esta definición, que también implica con el término ampliación, un proceso constante, permite enfocar la atención en el proceso consumativo y en el proceso productivo. Puede simplificarse al ser interpretada como la ampliación de los mercados, punto en que se conjuga la producción y la capacidad consuntiva. Esta definición incluye también el "marco de alternativas", implicando obviamente no solo los aumentos cuantitativos, sino también los aumentos cualitativos en la composición de bienes y servicios que sean producidos y consumidos, como condición necesaria al desarrollo.

C. MARCO GENERAL DE ANALISIS

Centrando la atención en los aspectos consuntivos y productivos de la definición, se puede entonces proceder a determinar las variables que permitan iniciar la determinación del marco de referencia para evaluar las políticas desarrollistas. Las variables que intervienen en ambos procesos son muchas, y es por tanto necesario centrar la atención en aquellas que puedan tener una mayor incidencia en la plena utilización de los recursos más escasos, y que forman parte integral de lo que puede llamarse un flujo económico.

Como bien es sabido, en los países subdesarrollados, el factor más escaso es el capital, que por sí juega un rol importante en el desarrollo de los países. La intención del actual trabajo es buscar un marco adecuado para evaluar políticas, que necesariamente conllevarán una utilización de capital, cuyo aprovechamiento debe realizarse lo más efectivamente posible en cumplimiento de los fines del desarrollo. Las variables a seleccionar, por tanto, serán aquellas que permitan realizar esa evaluación y seleccionar las políticas que permitan la máxima utilización del factor escaso.

Con estas consideraciones en mente —consumo, producción y capital—, se tiene que las principales variables que deben ser consideradas como integrantes del flujo económico dentro de una economía cerrada,⁴ son las de inversión y por supuesto el ahorro, como principal fuente del capital; el ingreso como fuente del ahorro, y su contraparte, el consumo. Así mismo, al tratarse de un sistema económico, es menester la inclusión del empleo como uno de sus principales componentes.

Dentro de nuestras realidades económicas, al tratar los aspectos de oferta y demanda, es necesario considerar la existencia de una economía, y por tanto, la inclusión de las variables asociadas, o sea el intercambio de bienes y servicios, así como los flujos de capital de y para el sistema económico. En el desarrollo del marco analítico, estas variables serán introducidas oportunamente.

3.— Bauer y Yamey, *The Economics of Underdeveloped Countries*, Cambridge Economic Handbooks, 1957, p. 151.

4.— Véase W. Arthur Lewis, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*, *The Manchester School of Economic and Social Studies*, May 1954; ps. 139 a 191.

Artículos

Para llegar a interpretar y desarrollar adecuadamente el marco analítico, se optará por elaborar casos hipotéticos que pueden tomarse como puntos de partida. Una serie de comparaciones entre estos y las situaciones prevaletientes en el país permitirán su modificación, aumentando y cualificando las variables necesarias, y de tal manera que mediante una serie de aproximaciones se pueda llegar al marco real que se desea interpretar.

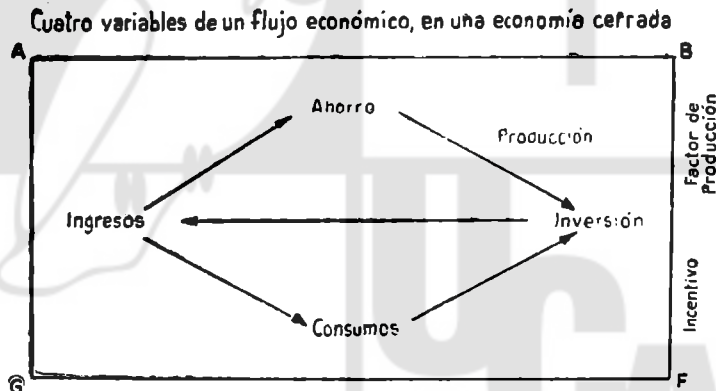
El primer marco hipotético, se elaborará tomando como punto de partida la inversión de capital. Para ello se partirá de ciertas premisas asociadas a las motivaciones e incentivos económicos de inversión.

Se parte básicamente del hecho que hay dos condiciones básicas para que las inversiones privadas se realicen: la primera condición es que haya una disponibilidad de capital que las haga posibles, y segundo que exista una demanda suficiente de los bienes que serían producidos, que resulte en precios atractivos, y por tanto permitan una remuneración adecuada al capital invertido en el proceso de producción.

Esa demanda efectiva requiere que exista una capacidad de compra. Esta capacidad se origina en el nivel de ingresos que pueden tener los presuntos consumidores. La primera condición también se origina en los ingresos de los consumidores, y estos, a su vez, en las inversiones y en el proceso productivo.

Se supondrá que estas premisas se presentan efectivamente en una economía cerrada, y se tomarán como el flujo económico que constituye la primer hipótesis de trabajo para el análisis. Las interrelaciones entre las variables se pueden ver gráficamente en la figura 1. Este flujo indica que,

FIGURA 1



partiendo por ejemplo de la inversión, esta genera ingresos, que los ingresos son la fuente única del ahorro y del consumo; que el consumo y la demanda concomitante es el incentivo a la inversión y que el ahorro es la fuente del capital que hace posible la inversión.

Dentro de este esquema simplificado, surge entonces la pregunta de si se puede lograr, y bajo qué condiciones, la ampliación del marco de alternativas que se presenta a la gente como consumidores y productores. Dentro de este esquema es perfectamente concebible que se evidencie el desarrollo, sujeto siempre a que se den varias condiciones interdependientes asociadas a los patrones del gasto, a la distribución del ingreso y a la producción de bienes y servicios:

Primero, y basado en la necesidad de que se presenten precios atractivos para la inversión, se requiere que exista una demanda insatisfecha entre los consumidores, que estaría constituida por diferencia entre la demanda efectiva y la demanda potencial;

Segundo, sería necesario que la producción responda continuamente a la demanda efectiva, sin que se incurriese en el peligro de un problema inflacionario y que permitiese ampliar las oportunidades del consumidor, y

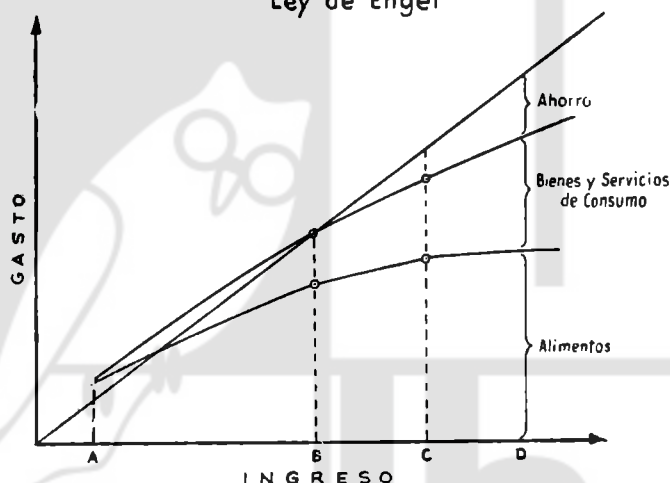
Tercero, sería necesario que se evidenciaran aumentos constantes en la demanda efectiva por medio de los ingresos.

Para que estas condiciones del desarrollo puedan cumplirse, deben estar implícitas otra serie de características en la estructura de la economía, muchas de las cuales se basan en los patrones de disposición del ingreso que prevalezcan, según se puede inferir de la denominada Ley de Engel.

Esta Ley indica que los diferentes grupos de ingreso tienen diferentes patrones de disponer del mismo, según se puede apreciar en el Gráfico 1.

GRAFICO 1

Ley de Engel



Así, los grupos de ingresos bajos dedican prácticamente todo su ingreso al consumo de bienes alimenticios. En la medida que aumenta la escala de ingresos, se van mostrando incrementos relativos en el consumo de bienes y servicios no agrícolas, y paulatinamente se dedica un porcentaje cada vez mayor del ingreso al ahorro.

De acuerdo a estas premisas y a las condiciones antes anotadas, el desarrollo requiere que en la estructura económica se presenten ciertas características:

1. Debe existir un grupo que constituya el grueso de la población que tenga suficiente poder adquisitivo y que constituya en sí la mayor parte de la demanda efectiva. Este grupo estaría representado por el tramo B-C en el Gráfico 1. La demanda estaría constituida por bienes de origen agrícola y manufacturados, y por una serie de servicios que normalmente se ofrecen en la economía. En este tramo se presenta ya una capacidad de ahorro que puede ser canalizada hacia la inversión.

Artículos

2. Debe existir un amplio grupo cuyos ingresos permitan un ahorro sustancial en la economía. Este grupo podría estar constituido por todo el tramo B-D en el Gráfico, y el ahorro podría originarse principalmente en el tramo C-D. A la vez que constituye la fuente de una mayor capacidad de ahorro, representa la demanda efectiva y por tanto el incentivo para inducir la producción de una serie de bienes y servicios que permitan ampliar las oportunidades de la gente como productores. Con la presencia predominante de estos grupos de ingresos, sería factible realizar las inversiones necesarias para que la producción responda a la demanda efectiva.

3. Para lograr la ampliación de alternativas, es necesario que haya posibilidades de aumento en los ingresos y que se hagan efectivas esas expectativas. Esto se debe a que entre las alternativas de consumo se contemplan no sólo las de orden cuantitativo, sino aquellas de orden cualitativo; consecuentemente en el desarrollo están implícitos los cambios en la composición de los bienes y servicios consumidos. Estos cambios son potencialmente posibles, y de hecho se han evidenciado, ya que los gustos y preferencias de la gente cambian cuando se presentan cambios en los ingresos. Estas tendencias muestran la existencia de una demanda potencial, que se hace efectiva con el cambio de los ingresos.

La capacidad de compra y la demanda efectiva, lógicamente tienen su origen en otros aspectos estructurales de la economía, que a su vez tienen que estar conformados en forma tal que las permitan. Estos aspectos imponen ciertas condiciones para que pueda evidenciarse el desarrollo.

4. Que exista un empleo casi completo, vía el cual se presenten niveles de salario e ingresos totales que generen la capacidad de compra, evitando casos y magnitudes como los que están representados en el tramo A-B del Gráfico 1.

5. Los ingresos y beneficios que generan las inversiones deben ser compartidos por la generalidad de la población, para mantener y desarrollar el grupo de ingresos medios que represente la mayor parte de la capacidad de compra. Esto es de especial importancia, ya que si se desea que exista un empleo completo y altos niveles de salarios, estas condiciones forzarán a la empresa a reducir sus costos por concepto de mano de obra y, por tanto, a automatizar el proceso productivo. De esta manera, la remuneración a factores aumentará proporcionalmente hacia el capital y administración, reduciéndose la correspondiente a mano de obra. Así pues el empleado debe ser remunerado adicionalmente mediante una participación en los beneficios de la empresa.

6. Dentro de esta misma característica, los beneficios de la empresa pueden ser compartidos también mediante la participación de la gente en el capital de las empresas, lo cual sería factible en tanto la capacidad de ahorro fuera canalizada mediante un mercado de valores que llegara a institucionalizarse.

En síntesis, el primer esquema hipotético se basa en la existencia de ciertas características estructurales, que deben encontrarse presentes para que se evidencie el desarrollo —debe existir un muy amplio grupo de ingresos medios y uno de ingresos altos—; debe haber posibilidades de aumento en los ingresos; se debe experimentar un empleo casi completo; debe existir un mecanismo de participación en los beneficios de las inversiones, y un mercado de valores institucionalizado.

Contándose con estas condiciones, el grado de desarrollo podría medirse por varios indicadores, tal cual pueden serlo el nivel anual de inversiones,

el producto territorial bruto per cápita, el ingreso promedio disponible por familia, u otros que se han adoptado convencionalmente, ya que las condiciones anteriores dan origen a una amplia participación de la población en los frutos del crecimiento. Estos no se ajustan adecuadamente a la estructura del sistema económico actual y, como se verá posteriormente, deben ser debidamente cualificados para que los indicadores presten esa función evaluadora.

Este esquema hipotético básico permite hacer una comparación con las características de la economía nacional y lograr una primera aproximación hacia el esquema analítico definitivo. La primera diferencia, que obviamente se puede encontrar, es que la salvadoreña es una economía abierta y el esquema trata de una economía cerrada. Con las variables asociadas al comercio exterior, se puede entonces analizar y definir, bajo qué condiciones sería factible mantener el proceso de desarrollo. Posteriormente se podrán introducir otras variables adicionales, que intervienen en el flujo económico de una economía abierta.

El análisis se puede iniciar partiendo de una situación hipotética en la que se presenten solamente las exportaciones. Esto equivale, para todos los efectos prácticos, a lograr un balance positivo en el intercambio de bienes y servicios. Esta situación en el esquema original permitiría contar con una mayor disponibilidad de ingresos, para ser consumidos o invertidos, que en el caso de la economía cerrada.

Bajo estas circunstancias, y dado que no existe la posibilidad de importar, el aumento en los ingresos crearía a corto plazo una demanda efectiva superior a la capacidad productiva del sistema. Esta demanda quedaría insatisfecha y ocasionaría un alza en los precios de los productos.

Por otra parte el no estar en condición inmediata de satisfacer internamente esa demanda, traería como consecuencia una postergación del consumo que aumentaría el ahorro disponible en el sistema. Concebiblemente, este aumento abarataría el costo del capital, que aunado al aumento en los precios de los productos, haría atractiva la inversión de capital en el proceso productivo.

La producción podría así responder, a mediano o largo plazo, a la demanda inicialmente originada. El flujo continuo de ingresos provenientes del exterior resultaría en una repetición del ciclo, obteniéndose como resultado un desarrollo más acelerado de esa economía.

Dependiendo del grado de avance de la economía, podría presentarse una variante, como de hecho se ha presentado en algunas economías, en que parte de los ingresos y del ahorro potencial sea extraído del sistema mediante la adquisición de joyas o la acumulación de moneda. Indiscutiblemente esto desestimularía la demanda efectiva por bienes y servicios, y restringiría la disponibilidad de fondos para la inversión.

Si bajo estas condiciones se abren las posibilidades de importación, con toda probabilidad sucedería que el aumento en la demanda potencial se llegue a satisfacer en el mercado extranjero, limitándose así los incentivos y la disponibilidad de fondos para la inversión interna. Bajo condiciones de intercambio, se podría lograr un desarrollo más avanzado, siempre que los ingresos provenientes de las exportaciones sean mayores que los egresos que se originan en las importaciones. En condiciones de igualdad, el desarrollo se fundamentaría básicamente en las tendencias normales que muestra el sistema económico cerrado.

Artículos

El caso opuesto, se mostraría cuando los ingresos vía exportaciones fuesen menores que los egresos vía importaciones. En estas circunstancias se tendría que no sólo los ingresos provenientes de las importaciones, sino que parte de aquellos que se originan en la economía interna, saldrían del sistema interno, menoscabando la capacidad de ahorro, encareciendo el capital, reduciendo los incentivos a invertir, y por tanto de las inversiones.

El desarrollo en este caso tendería a ser inferior al posible en la economía cerrada, o podría tender a estancarse, pues no obstante que las disponibilidades de bienes y servicios efectivamente aumentarían, se estarían limitando los ingresos disponibles y su generación en el sistema interno. Asimismo se limitarían las oportunidades al productor, tanto en términos de los recursos de inversión disponibles, como en la demanda efectiva para sus productos.

Esta situación influye marcadamente a que se presenten una serie de conflictos como los que se encuentran en muchos de los países latinoamericanos en los que, a causa de su escasa demanda interna y disponibilidad de fondos de inversión, no les es posible aumentar las escalas de producción, reducir sus costos, competir favorablemente en el mercado externo y sustituir las importaciones al consumidor.

A fin de evitar el estancamiento que resulta en estos casos, es necesario introducir aun otra variable del sistema, también presente en la economía salvadoreña.⁵ Este es el flujo de capital externo. La libre entrada de capital, permitiría complementar la disponibilidad de fondos para inversión, que había sido menoscabado por los egresos originados en la importación de bienes y servicios. En el sistema económico en consideración, el desarrollo podría promoverse a su ritmo "normal", en tanto la disponibilidad de recursos externos fuese igual o poco superior a la salida neta de capitales, incluyendo el servicio de la deuda y las utilidades que pueden salir del sistema, en caso que haya habido participación extranjera en el capital e inversiones.

Hasta el momento, se ha presentado un esquema en el que se muestra el flujo económico correspondiente a un sistema en el que se consideran siete variables (inversión, ingreso, consumo, ahorro, importaciones, exportaciones y capital externo), en el que se deben hacer presentes seis condiciones.

Cabe preguntar nuevamente: ¿Es este el marco representativo de la economía nacional? ¿Permite analizar adecuadamente las políticas? ¿Es esta una estructura que refleja las condiciones nacionales? Para contestar a estas preguntas, es necesario analizar cada una de las características condicionantes del sistema.

1. **Que exista un amplio grupo de ingresos medios.** No obstante la carencia de estudios detallados que puedan caracterizar la estructura de la distribución del ingreso en el país, las declaraciones del impuesto de la renta y otros trabajos, permiten formarse una idea de la existencia o inexistencia de esta condición. Así las declaraciones recibidas en el año 1969, correspondientes a los ingresos obtenidos en el año 1968, muestran que tributaron efectivamente sólo 15,045 personas naturales,⁶ cuyos ingresos fueron superiores a ₡ 6.000. Estas representan aproximadamente el 2.5% de las

5.— Esto es sin considerar aquellas políticas que interfieran con las interacciones normales de la economía, que también podrían tener efectos positivos.

6.— CONAPLAN, *Indicadores Económicos y Sociales*, Octubre-Diciembre 1969, p. 100.

familias o menos.⁷ Dada esta característica, se puede dar por sentado que no existe un amplio grupo de ingresos medios. Aún más, los estudios disponibles indican que sólo el 1.2% de la población rural percibe ingresos promedio de ₡ 17,800 por año o más.⁸

2. **Qu exista un grupo considerable de ingresos altos.** Nuevamente encontramos la dificultad en la información para poder determinar este grupo y su incidencia en el conjunto. Sin embargo, se pueden hacer algunas estimaciones. Por ejemplo, si se considera que el tributo promedio por contribuyente fue de ₡ 1,267⁹ que equivale a un ingreso promedio de aproximadamente ₡ 20,000 por año,¹⁰ y se supone, muy conservadoramente que ese promedio refleja una distribución normal, se tendría que la mitad de los declarantes, aproximadamente 7,522 personas, disponen de ingresos superiores a esa cifra, o sea que el grupo de ingresos altos representa a no más del 1.25% de las familias. Así mismo, se estimó que en el sector agrícola no más del 0.4% de las familias rurales tenían ingresos de un promedio de 64,000 colones por año.¹¹ Estos datos indican que hay un grupo de ingresos altos, pero que este es sumamente reducido; o sea que la capacidad de ahorro se concentra relativamente en pocas familias.

3. **Oportunidades de incremento en los ingresos.** Estas oportunidades podrían medirse de acuerdo a las tendencias de crecimiento del ingreso y del crecimiento de población. Según las cifras oficiales,¹² entre 1960 y 1968, el ingreso per cápita aumentó de ₡ 492/año a ₡ 599/año, o sea una tasa del 2.5% anual a precios corrientes. Este crecimiento, deflactado por las tendencias normales inflacionarias, que en El Salvador son bajas, que puede ser estimado a una tasa del 2% anual, indicaría que las posibilidades de incremento en el ingreso real son muy exiguas. Aun más: dadas las características de concentración de la riqueza y de los ingresos, resulta obvio que las escasas oportunidades de aumento en los ingresos, tienden igualmente a concentrarse. De aquí que, aun cuando se puede suponer la existencia de una demanda potencial muy superior a la efectiva, no se muestran grandes probabilidades de que esta última pueda resultar en un aumento en la demanda efectiva, que a su vez motive la inversión nacional.

4. **Que exista un empleo casi completo.** Las cifras existentes sobre los niveles de empleo son bastante deficientes, tanto conceptualmente como por la cobertura de las encuestas que se realizan para determinarla.¹³

Sin embargo, se han realizado algunas estimaciones preliminares que indican que en el país hay un alto sub-empleo de la mano de obra que asciende al 35% de la disponible.¹⁴ Esta situación, junto con las tendencias de

7.— Puede ser un porcentaje menor, porque las declaraciones conjuntas no son permitidas y por tanto se presentan casos en que ambos cónyuges se presentan como declarantes individuales, y ese porcentaje supone que cada declaración representa una familia. Población total: 3,326,000 habitantes. Personas por familia: 5.46. Total de familias: 609,157.

8.— CIDA/CAIS, *Características de la Utilización y Distribución de las Tierras*, México 1968, ps. 68 y 128.

9.— Ibid. CONAPLAN, p. 100.

10.— Véase Dirección General de Contribuciones Directas, "Instrucciones para preparar su Declaración de Impuesto sobre la Renta", El Salvador.

11.— Ibid. CIDA/CAIS, ps. 68 y 128.

12.— Ibid. CONAPLAN, p. 39.

13.— A propósito, sería muy recomendable que se hicieran esfuerzos y se dedicaran recursos para mejorar las series de estadísticas continuas sobre el tema.

14.— CEPAL, citado en el *Primer Plan Quinquenal de Desarrollo*.

Artículos

crecimiento de la población, del ingreso y su distribución, indican que las oportunidades de empleo son muy escasas, y que de hecho, el desempleo y sub-empleo tienden a acentuarse. De aquí que pueda concluirse que esta otra condición del esquema de análisis no se ajusta a la situación nacional.

5. **Que exista una participación en las utilidades de las empresas.** La repartición de utilidades por las empresas entre los trabajadores no es una práctica aceptada en el medio nacional. Mas por el contrario, la densidad de población y las escasas oportunidades de empleo existentes, determinan muy bajos niveles de salarios al trabajador y/obrero, que repercuten necesariamente en bajos niveles de ingreso. Estos resultan en más altas utilidades de la empresa y no permiten un efecto distributivo por medio del salario.

6. **Que exista una amplia participación en las inversiones.** Esta condición podría cumplirse al existir las posibilidades de adquirir acciones de las empresas. Estas transacciones presuponen la existencia de un mercado de valores desarrollado, institucionalizado, que conlleve una razonable confianza en los inversionistas y en las inversiones.

Dentro de las características nacionales, estas últimas están concentradas en muy pocas manos, y el mercado de valores es prácticamente inexistente. Aún más: los niveles de ingreso son tan bajos que no permiten una capacidad de ahorro significativa entre la gran mayoría de la población; no existe el grupo de ingresos medios con las características antes anotadas. Esta situación obviamente ha repercutido en la escasa participación de la población en las inversiones del sector privado.

De todas las condiciones anotadas, se puede deducir que solo una, y en escasa medida, se evidencia en la economía salvadoreña. Esta es la que se refiere a la existencia de un grupo con capacidad de ahorro. Con estas características se puede llegar a la conclusión que el esquema hipotético anterior no constituye una interpretación adecuada al marco de análisis y evaluación de las políticas nacionales de desarrollo.

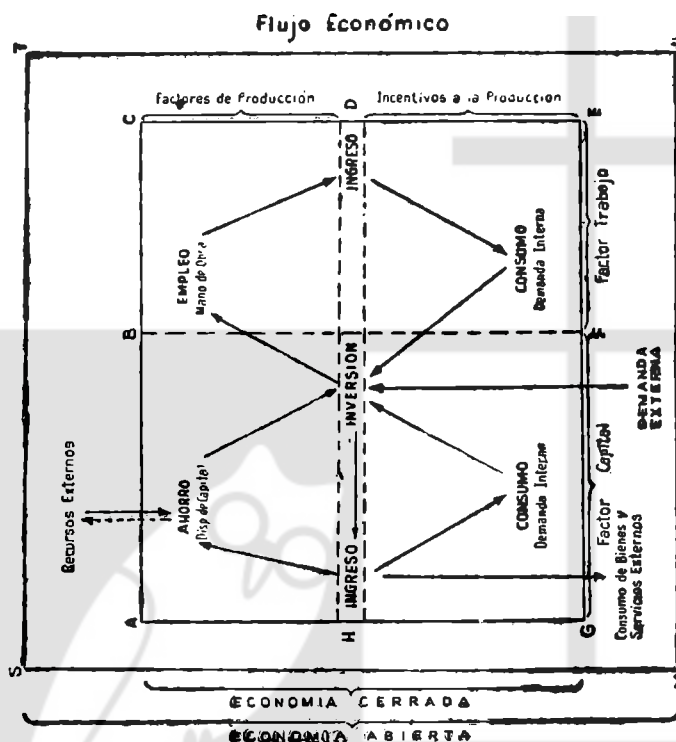
¿Qué, entonces, caracteriza a esta economía?

La respuesta se encuentra en las mismas condiciones y en las diferencias anotadas. Llama particularmente la atención una característica que se deduce de las dos primeras condiciones analizadas: que el 97.5% de la población tenga ingresos inferiores a los ₡ 6,000 por año, por familia. Esta población está constituida básicamente por trabajadores y obreros, y por pequeños productores agrícolas, comerciantes, artesanos, etc. Estos últimos, más que empresarios capitalistas, cuyos objetivos son la inversión de capital con fines de obtener utilidades económicas en exceso de sus necesidades fundamentales, o sea un excedente económico, son empresarios pre-capitalistas, cuyos fines son el logro de ingresos que les permita satisfacer sus necesidades básicas mediante la complementación de mano de obra con un capital propio muy escaso. Estos por tanto, pueden ser considerados esencialmente como trabajadores "auto-empleados" y constituyen básicamente parte de la fuerza de trabajo nacional.

Es entre este grupo de la población por tanto, en el que se evidencia el sub-empleo y las escasas oportunidades de aumentar sus ingresos. Este amplio grupo de la población debe ser incluido de tal manera que el esquema original sea representativo y pueda constituirse en una interpretación adecuada del marco nacional de análisis.

Por las razones indicadas, todo este sector puede ser denominado como mano de obra. Su inclusión al esquema anterior daría una estructura de dos cuerpos al flujo económico, según se aparece en la Figura 2; está circunscrita entre los puntos B, C, E, F, B.

FIGURA 2



Bajo las características generales de la economía, interpretadas en este esquema dual, se tiene que el ingreso se genera básicamente en las inversiones, sea mediante el empleo y las utilidades que generan, o mediante las transacciones que originan el comercio de la producción.

El hecho de que el empleo sea bajo, sitúa al segundo sector del esquema en una condición de bajos ingresos, sin que se origine la suficiente demanda que permita generar ingresos en el sector comercio, ni mucho menos participar en las inversiones, cuyos beneficios se siguen concentrando.

El grupo denominado mano de obra, que en el Gráfico 1 estaría comprendido por el tramo A-B, percibe ingresos tales que no les permite un consumo considerable de bienes y servicios no agrícolas ni mucho menos una capacidad de ahorros; su ingreso íntegro es consumido, principalmente en alimentos. Este es el grupo que no solo constituye el mayor potencial consumptivo, sino que es el sujeto mismo del desarrollo.

La inclusión del grupo de bajos ingresos que por simplicidad se ha llamado mano de obra, puesto que es el principal componente de su producto, determina a la economía nacional como una economía dualística, compuesta por un sector moderno en el uso de técnicas y formas de capital y orientado al exterior (comprendido entre los puntos A, B, F, G.) y un sector económico

Artículos

pre-capitalista, tradicional.¹⁵ Este último se caracteriza, según las Naciones Unidas, por a) una falta de especialización de las actividades en una escala significativa; b) por la falta de una orientación de la producción hacia el mercado y por la no obtención de excedentes comercializables, y c) por la predominancia de una tecnología estacionaria.¹⁶

Con este esquema analítico así derivado, sería apropiado tratar de responder a la pregunta sobre la validez de utilizar al PTB como medida o indicador del desarrollo. Esto es importante, pues frecuentemente se le torna como la única medida, se le utiliza para establecer metas a la economía, y aun como reflejo fiel de los objetivos del desarrollo. Esto puede ser válido o no, según las características de la economía.

Por ejemplo, si se estuviese tratando o analizando una economía como la comprendida entre los puntos A, B, F, G, de la Figura 2, en la que se den las 6 características asociadas a los grupos de ingreso, a la participación en las inversiones, al empleo y a las posibilidades de aumento en los ingresos, el PTB sería un indicador adecuado del grado y alcance del proceso de desarrollo, puesto que sus beneficios serían compartidos por la colectividad.

Bajo este sistema, la política económica gubernamental podría no orientarse necesariamente a promover el desarrollo, pues este sería condición propia del sistema, sino a prevenir el que se originaran deformidades en ese sistema puro, que pudieran resultar en un retraso o retroceso al desarrollo, con las cuales el PTB dejaría de ser un indicador adecuado.

En un sistema dualista como el nacional, el PTB y sus tendencias resultan inaplicables y totalmente fuera de la realidad como medidas del desarrollo.

Esto se puede apreciar claramente con un ejemplo, haciendo referencia a la Figura 2. Supongamos para ello que el objetivo de ciertas medidas de política nacional es lograr un aumento sustancial en el PTB, y que estas políticas se traducen en una alta "tecnificación" que necesariamente conlleve grandes insumos e inversiones de capital.

Bajo estas condiciones es perfectamente concebible que se puedan obtener incrementos sustanciales en el producto y se pueden obtener altos márgenes de ganancia sobre las inversiones, especialmente cuando las condiciones de mercado no son competitivas. Sin embargo, si estas inversiones son controladas por un reducido sector de la población, tal cual sería el sector comprendido entre los puntos A, B, F, G, sin que ellos generen, por sus altos requisitos de capital, un empleo sustancial en el sector B, C, E, F, el aumento del producto no conllevará un aumento efectivo en la demanda de oportunidades para la gente como consumidores y como productores, menos aun, si esa producción se orienta a los mercados externos. No se podrá decir entonces que se está logrando el desarrollo, aun cuando el PTB se incrementara.

15.— Denominados por W. A. Lewis (Idem) como el sector capitalista y el sector de subsistencia.

16.— United Nations, *Structure and Growth of Selected African Economies*, New York, 1958, p. 1-5.