

AGENDA PARA UNA REACTIVACION DE LA ECONOMIA

En esta hora de unidad nacional todos tenemos que aportar lo mejor de nuestras posibilidades para la reconstrucción total de la patria: nuestras vidas, si fuere necesario, nuestras energías, nuestros conocimientos... etc. Los tenemos que poner a disposición de la nación voluntariamente, aunque nadie nos los haya pedido, con la esperanza que sirvan y sean aprovechados de la mejor manera posible. Como economista, voy a poner a disposición del país una serie de ideas sobre nuestra economía, ideas que nadie me ha pedido expresar, pero que expreso espontáneamente con el deseo que sirvan para el bien de El Salvador.

Aunque muchas de las afirmaciones de este trabajo se hagan con una convicción tal que dé la impresión que el autor está formulando un dogma, el autor cree y declara solemnemente que en Economía no hay dogmas y que por lo tanto cualquier afirmación, por más rotunda que sea, está abierta a discusión. Más aun, las ideas vertidas en este trabajo no son para ser puestas en práctica sin más, sino sobre todo para ser discutidas; pero para ser discutidas seriamente, sin prejuicios y sin inercia, examinando con mente abierta la lógica interna de los argumentos y de las situaciones, estando dispuestos a llevar a la práctica lo que se haya visto claramente en el curso de la discusión.

El objeto del trabajo, creo, justifica el tono general y sinóptico del mismo. Me mantengo conscientemente en el plano de la teoría, es decir, de los principios, porque en este plano es donde se toman las decisiones económicas fundamentales. Las decisiones sobre los detalles, están siempre subordinadas a las decisiones previas de principios.

El autor es Licenciado en Ciencias Sociales ("Universidad Gregoriana" de Roma), Master of Science en Economía por la "London School of Economics"; Profesor de Comercio Internacional en la Universidad "José Simeón Cañas" de San Salvador.

PRIMERA PARTE.—ANALISIS DE LOS PROBLEMAS ECONOMICOS DE EL SALVADOR.

No significa este título que voy a hacer un catálogo exhaustivo de los problemas de la economía salvadoreña; voy a proceder selectivamente y me voy a fijar en dos tipos de problemas: uno que tenemos ahora y que ya teníamos antes de la guerra, y otro tipo de problemas específicos de la post-guerra.

A.—UN PROBLEMA DE ANTES DE LA GUERRA: LA INCOMPATIBILIDAD DEL DESARROLLO CON EL EQUILIBRIO.

El sueño dorado de los economistas de todas latitudes es conseguir un grado mayor de desarrollo económico para todos los ciudadanos que deseen trabajar —pleno empleo—, evitando al mismo la inflación —equilibrio interno— con una balanza de pagos equilibrada —equilibrio externo.

Esto no es más que un sueño, porque en la práctica el logro de alguno de los tres objetivos, por ejemplo el pleno empleo, es incompatible con el logro de otro, por ejemplo evitar la inflación.

Esta incompatibilidad del ejemplo es la que ha sido estudiada por la curva de Phillips, que se va comprobando más y más por los estudios económétricos hechos en diversos países; en todos la curva tiene la misma

forma que la primera, obtenida por Phillips para Gran Bretaña. La curva, ya se recordará, relaciona el porcentaje de desempleo de un período con la tasa de inflación y sirve en la práctica para encontrar el "trade-off" o compromiso entre un desempleo aceptable y una tasa de inflación aceptable también. La curva, que ha sido deducida de situaciones concretas, refleja la imposibilidad práctica de obtener pleno empleo sin inflación.

Esta incompatibilidad no es la única que existe entre los tres —o cuatro, si separamos el desarrollo del pleno empleo— objetivos de la política económica. Una importación masiva y costosa, como se precisa para la industrialización de un país, que de hecho es objetivo esencial de todos los planes de desarrollo, desequilibra necesariamente la balanza de pagos. Esta ha sido la experiencia de todos los países embarcados en un decidido intento de industrialización: el desarrollo es incompatible con el equilibrio exterior.

Estas incompatibilidades, que existen en la realidad, hacen muy difícil y serio el cometido de las autoridades económicas de un país. Porque aunque se deseen las tres cosas, no se pueden conseguir las tres a la vez, y el problema es atinar con el compromiso más conveniente para la comunidad.

Dado que los tres no se podrán lograr plenamente, hay que decidir qué objetivos se van a sacrificar más o, lo que es lo mismo, qué objetivos tienen prioridad. En esta decisión, en este compromiso, entra de una manera consciente o subconsciente la personalidad, formación general, orientación o preferencias irracionales de la persona que decide, más que su capacidad puramente técnica.

Un compromiso demasiado conservador.

Yo estoy en fundamental desacuerdo con el tipo de compromiso entre estos tres objetivos irreconciliables por el que han optado nuestras autoridades económicas. Creo que han sacrificado demasiado desarrollo y empleo en aras del equilibrio interior y exterior.

Veamos algunos indicadores económicos del período 1967-1968. Elijo este período porque a finales de 1967 se dio el cambio hacia la política que ahora tenemos.

El aumento del producto territorial bruto de 1967 a 1968 fue de 3.8%, inferior al de los últimos años que representó un promedio del 7.5% en el período de 1962 a 1967. Sin embargo el año fiscal 1967 arrojó un superávit presupuestario de casi 8 millones de colones; el aumento de precios durante 1967 fue nulo, es decir, no se podía hablar de inflación y la balanza de pagos arrojó en 1967 un modesto déficit de 4 millones y medio de colones.¹ Todo esto significa en palabras que se consiguió un equilibrio interior perfecto, un equilibrio exterior bastante aceptable, a costa de un gran desempleo y de una aparatosa disminución de la tasa de crecimiento que se había conseguido los años anteriores. Esto no quiere decir que nuestras autoridades económicas sean técnicamente incompetentes; al contrario, consiguieron de una manera eficaz las metas que se habían propuesto; lo malo es que se fijaron unas metas, que, en mi opinión, no debían haberse fijado.

1.—Todos los datos que se citan en este trabajo están tomados de la revista mensual del Banco Central de Reserva.

Para mostrar lo equivocado del compromiso oficial vamos a analizar tres aspectos de la política económica.

Política monetaria.

A finales de 1967 se vio que una tasa de crecimiento, que en promedio era del 7.5% desde 1962 a 1967 —una de las más elevadas del mundo—, había producido un déficit de 26 millones de colones en 1966 y amenazaba con otro déficit de cuantía imprecisa.

Por otra parte es de notar —y admirar— que una tasa de crecimiento tan alta no había producido inflación apreciable.

Según el índice de precios implícito en las estadísticas del producto territorial, los precios habían subido de 1962, que se toma como base, a 1967 en un escaso 2%, que supone una tasa de inflación anual del 0.40%. Aunque por otras medidas de la inflación la subida de precios hubiera sido mayor, nunca llegaba a un 1% anual. Esto indica la vigilancia y competencia de las autoridades monetarias para mantener el equilibrio interior.

Este compromiso no pareció aceptable. Indudablemente que para nuestros líderes económicos la estabilidad, la exterior en este caso, es prioridad absoluta. En Diciembre de 1967 se establece un nuevo encaje legal de 30%; la limitación del crédito bancario que se sigue frena el volumen creciente de las importaciones y también, claro está, la tasa de crecimiento. Lo único que aumenta es el desempleo y los problemas de liquidez de empresas agresivas o nuevas.

Hoy los coeficientes de liquidez bancaria² se han estabilizado alrededor de un 34% de los depósitos. En Abril de 1969 las reservas que los bancos comerciales y el Hipotecario tienen en el Banco Central llegan a 132 millones de colones.

En una situación en que la empresa privada lucha por desarrollar el país, es escandaloso mantener inmovilizada, esterilizada, una cantidad tan grande de dinero. Ese dinero se llama “reservas”, pero ya sabemos que el nombre no describe la función de todo ese dinero; el sistema bancario no necesita ese volumen de reservas —como se ha demostrado durante la guerra—; sólo una parte de ese dinero son reservas, el resto es freno, que cumple la misión de mantener baja la tasa de expansión para no poner en peligro el equilibrio externo e interno.

El uso de instrumentos de política monetaria para subsanar un déficit de la balanza de pagos tiene su justificación teórica, cuando el déficit está siendo financiado con una política inflacionista; pero cuando no hay inflación propiamente tal y el déficit, que se está financiando por desacumulación de saldos monetarios privados, es consecuencia de una sobrevaloración de la moneda, la política monetaria no es el instrumento específico de intervención en este caso. Por supuesto que puede conseguir el objeto, pero eso será a costa de paralizar la actividad económica general; es como amputar una pierna para suprimir una hemorragia en el pie. Es una reminiscencia bárbara de los tiempos del patrón oro.

Política fiscal.

Es asimismo escandaloso el superávit presupuestario de 7 millones 789 mil colones de 1967 y el de 1968, de 12 millones 274 mil colones.

2.—Me fijo únicamente en el coeficiente bruto, porque este es el que determina la política de los bancos a largo plazo. De todas formas el coeficiente de liquidez neto es también absurdamente elevado.

¿Qué objeto tiene el superávit? Cuando se habla de estos superávits se habla de ellos como si fueran una cosa buena; pero buena ¿para qué? El presupuesto del Estado no es como el presupuesto de una familia o el de una tienda, como a veces parecen hacernos creer; entre otras cosas porque los particulares no tienen la capacidad crediticia del gobierno, ni la posibilidad de crear medios de pago y sobre todo porque la función del presupuesto de los privados no transciende sus propios intereses, mientras que el presupuesto del Estado es un instrumento eficaz para una política de pleno empleo y desarrollo.

Los alumnos de ciencias económicas que hayan estudiado medianamente el "Samuelson", o cualquier otro libro introductorio, saben que, para mantener un nivel de renta dado, o una renta creciente a un ritmo constante, si la política monetaria es severa, como es la nuestra, la política fiscal tiene que ser suave. Si las dos son severas, como es nuestro caso, se deprime el crecimiento de la renta, como es nuestro caso.

Política comercial.

Parece que a finales de 1967 nuestros líderes económicos no se detuvieron a preguntarse si un déficit en la balanza de pagos es un fenómeno necesario y totalmente malo. Ellos pensaron que sí, sin paliativos; y optaron por frenar el desarrollo para asegurar el equilibrio exterior.

Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo, un moderado déficit de la balanza de pagos puede no ser malo, o mejor, puede ser un mal menor que es necesario sufrir para conseguir un bien futuro.

En cuestiones de balanza de pagos hay que ser muy analíticos y ver de qué capítulo o capítulos de la balanza proviene el déficit, porque los remedios —o el no buscar ningún remedio— dependerán del origen del déficit.

Ahora bien, el déficit que estamos examinando era claramente uno producido por las compras de equipo de capital, materias primas para la industria y bienes semiprocesados también para servir de "inputs" a la industria, más bien que por las compras de bienes de consumo.

Era pues, desde un punto de vista desarrollista, un endeudamiento para el futuro, una inversión tendiente a cambiar nuestro sistema de ventajas comparativas, el patrón de nuestras exportaciones, y eliminar así futuros déficits.

En pocas palabras: un déficit presente para asegurar el equilibrio externo del futuro. Pero es una cosa muy personal el decidir si vale más un pájaro en la mano que ciento volando. El pájaro en la mano en este caso eran los 132 millones de colones en reservas que a la sazón se tenían y que se veía disminuir.

El culto a las divisas, la obsesión por mantener o aumentar el oro y la moneda extranjera, cuya única función es saldar la diferencia entre los pagos que debemos hacer al exterior y los pagos que el exterior tiene que hacernos, delata poca confianza en el futuro de la economía y en el desarrollo del país, desarrollo que va a permitir algún día que los pagos que nos hacen superen a los que hacemos, haciendo así innecesario la acumulación de divisas, que al fin de cuentas son recursos inutilizados.

Ahora bien, la excesiva preocupación por las divisas lleva lógicamente a eliminar toda clase de déficits, aunque para ello haya que frenar el desarrollo y suprimir "ab ovo" la posibilidad de que algún día exportemos más de lo que importemos. En otras palabras: la obsesión con las divisas

produce y fortalece la necesidad de una infructuosa acumulación. Es un culto que se auto-alimenta y se auto-perpetúa.

Yo creo que ni el déficit de 26 millones de colones de 1966 ni el déficit, que luego resultó de 4 millones y medio, del 1967 constituyeron una causa suficiente para actuar de la manera tan drástica como se actuó y mucho menos para aplicar el instrumento que se aplicó.

Ya me he referido a esto, pero quiero volver a insistir, porque es importante.

Yo siempre me he preguntado por qué se atacó el déficit con una reducción de la actividad económica general. ¿Por qué no se intentó un ajuste de precios, que parece lo lógico, cuando el desequilibrio se considera fundamental?

Me imagino que la principal dificultad fue la peculiar estructura de nuestras importaciones y las características del mercado de nuestra principal exportación, aunque me sospecho que también influyó el sentimiento irracional que evoca el mero nombre de la devaluación. La devaluación de la moneda es uno de los mayores tabúes activos en nuestro público y es algo donde la ignorancia de la inmensa mayoría en cuestiones monetarias internacionales puede más que los conocimientos de los técnicos.

El hecho es que a 2.5 colones el dólar, el colón está sobre-valorado. Esta afirmación, recuerden, es una manera abreviada de decir que con el tipo de cambio actual y sin una intervención firme de las autoridades monetarias irremediablemente tendríamos todos los años un déficit en la balanza de pagos.

El mantener artificialmente la paridad del colón no suprime el hecho, simplemente lo disimula a los ojos del público. Por eso no es tan evidente que el haber mantenido el valor internacional del colón ha sido beneficioso para la economía del país, particularmente en estos últimos años.

Con esto no quiero decir que en diciembre de 1967 se debiera haber devaluado, en lugar de establecer en 30% el encaje legal. Ya he dicho, que el déficit de aquel año no fue, a mi juicio, uno de esos déficit fundamentales que exigen una devaluación.

Mi argumento es que, ya que nuestras autoridades económicas tomaron tan en serio el déficit, la medida correcta en ese caso habría sido una devaluación abierta o disimulada del colón, nunca una deflación general de la actividad económica.

Con esto creo haber ilustrado suficientemente lo que considero un problema fundamental de la economía de El Salvador que data de antes de la guerra: nuestras autoridades económicas optaron por la estabilidad a expensas del movimiento que supone el desarrollo y la política de pleno empleo.

B.—PROBLEMAS ESPECIFICOS DE LA POST-GUERRA.

1. Deterioración de la balanza de pagos.

No tenemos todavía datos para saber qué saldo arrojará la balanza de pagos este año; pero, sea cual sea, se puede fácilmente predecir que, como resultado de la guerra, se agudizará la tendencia hacia el déficit siempre latente en nuestro comercio exterior. Este probable es tanto más indeseable cuanto que no es un déficit de inversión, sino de puro consumo, ya que provendrá de la compra de armas y otros pertrechos, que no se pueden considerar como bienes de capital. Pero por otra parte este déficit no es un problema muy grave en cuanto que representa no un gasto constante, exigido por la estructura económica del país, sino un gasto que se ha hecho de una vez para siempre y que no necesita repetirse.

Una de las medidas de política que se podrían adoptar es no tomar medida alguna y esperar que las cosas cambien. Lo malo es que la balanza de pagos se va a ver perjudicada no sólo por la compra de pertrechos de guerra.

2. Pérdida del mercado hondureño.

En cuanto se puede prever ahora, el mercado de Honduras va a continuar cerrado a los productos salvadoreños por bastante tiempo. Esto puede suponer una pérdida del orden de los 50 millones de colones en exportaciones, mientras que las importaciones que se hacían de Honduras tendrán que seguir haciéndose, aunque sean de otros países. Estas importaciones se podrán reducir algo con la producción doméstica, pero nunca serán lo suficiente para compensar la pérdida de exportaciones a Honduras.

3. Deflación.

Sin embargo el verdadero problema que plantea este descenso de las exportaciones no es tanto un problema de balanza de pagos con Honduras, cuantó un problema para la industria de El Salvador, que contaba en sus decisiones anteriores de inversión y empleo con este mercado hondureño.

La reacción inmediata del cierre del mercado hondureño es la acumulación de existencias en bodega de varias empresas industriales salvadoreñas, que se verán obligadas en el corto plazo a revisar y reducir sus planes de inversión para el siguiente período productivo.

Esta reducción de producción y empleo, además de agravar el problema del paro urbano, puede, dado el ambiente enrarecido por una política monetaria estricta, desatar una deflación en cadena, que afecte aun a empresas hasta ahora no afectadas por el cierre del mercado de Honduras. En esta circunstancia se debiera dar especial atención a los problemas de liquidez, que pueden estar sufriendo las empresas afectadas por la falta de comercio con Honduras.

4. Agravación del problema del desempleo.

Del conflicto con Honduras ha resultado una marea de trabajadores salvadoreños, empleados en Honduras, hacia su tierra de origen. Estos hombres pasan automáticamente a engrosar el número de los desempleados que ya teníamos y que, en cualquier hipótesis acerca del número, siempre es excesivo.

También hay que notar que la mayor parte de los salvadoreños expulsados de Honduras son campesinos y por lo tanto es el desempleo agrícola, más que el industrial, el que se ve gravemente aumentado. Esta es una consideración importante para hacer política: aparte de las medidas generales para crear un ambiente de expansión económica, las medidas específicas tendrán que tener en cuenta el tipo de desempleo de que se trata.

5. Transportes internacionales.

Por último quiero mencionar el problema económico resultante de la interrupción del tránsito por la carretera pan-americana. Esta circunstancia ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad económica de la posición geográfica de El Salvador en lo que al tráfico comercial en el área se refiere. La salida que se ha encontrado al problema actual, la salida al mar, bien pudiera perpetuarse y complementar así el transporte por carretera con el transporte marítimo, con todas las ventajas que esto podría traer a El Salvador.

SEGUNDA PARTE.—SOLUCIONES QUE SE PROPONEN PARA LOS PROBLEMAS MENCIONADOS.



Para solucionar el problema de un compromiso erróneo entre los objetivos incompatibles de la política económica, sólo cabe una conversión del corazón de nuestras autoridades económicas. Espero que la manera tan espectacular como ha aumentado el número de desempleados por las expulsiones de territorio hondureño haya alarmado lo suficiente a los interesados como para provocar la conversión.

Esta conversión hará que se considere el desempleo y la lentitud del desarrollo como un mal que hay que evitar en la mayor medida posible a toda costa, aun a costa de parte de nuestra estabilidad interior y exterior, es decir, aunque tengamos una moderada inflación y un moderado déficit en la balanza de pagos, o tengamos que adoptar los medios verdaderamente eficaces para curar el déficit. Tienen que ver que el enemigo real no es la inflación, sino el desempleo y el crecimiento lento y que de poco vale la estabilidad del poder de compra, cuando son mayoría los que apenas tienen poder de compra.

Con esto no estoy defendiendo, como alguno pensará, la financiación del desarrollo a base de una inflación provocada oficialmente para conseguir "ahorro forzoso", al estilo de algunos países de América del Sur. Lo único que digo es que normalmente no se puede evitar algo de inflación cuando se crece rápidamente y la economía se acerca a la región del pleno empleo, como muestra la experiencia de todos los países que se han desarrollado rápidamente.

Una inflación que no pasara del 3% anual no debiera considerarse como un problema serio, si va acompañada de una tasa de crecimiento anual del 5% o más. Es más, como se ha demostrado recientemente,³ hay razones teóricas para pensar que una inflación moderada —repito: resultante del desarrollo, no provocada para el desarrollo— es una consecuencia lógica de una eficiente movilización de los recursos económicos del país.

Lo mismo habría que decir de la política comercial. Sin perder por un momento la vigilancia sobre la balanza de pagos y la consiguiente acumulación o pérdida de divisas, deberían los responsables aplicar parte de la preocupación que ahora dedican a la balanza y a las divisas al problema, mucho más acuciante, del desempleo y el desarrollo lento que sufrimos.

Un desarrollo acelerado bien merece un moderado déficit. Déficit moderado llamo, por ejemplo, al de 1967 que totalizó 4,315.000 colones —menor sin duda de lo que se temían— y que representa únicamente un 3% como máximo de las reservas acumuladas a finales de 1967.

Además no olvidemos que el déficit era de inversión, apto para cambiar la posición exterior de El Salvador; es decir un mal necesario. Yo estoy con nuestras autoridades en que se deben corregir los déficits siempre que se pueda, pero nunca a cualquier precio, especialmente si el precio se paga en términos de empleo y desarrollo.

Otra característica de esta conversión del corazón tiene que ser el reconocimiento en la práctica del papel del presupuesto del Estado como motor de la economía nacional y la ampliación del horizonte de la política fiscal para incluir en mayor medida entre sus objetivos el pleno empleo y el desarrollo acelerado. No conviene subordinar la economía a las necesidades —creadas arbitrariamente— de la política presupuestaria; al revés, la política presupuestaria tiene que estar subordinada a las necesidades objetivas de la economía nacional.

El fruto inmediato de esta conversión tiene que ser un nuevo compromiso entre los objetivos, incompatibles en la práctica, de la política económica, que sepa ceder algo más de equilibrio interior y exterior en beneficio del empleo y el desarrollo. Este nuevo compromiso se reflejará en un nuevo ambiente económico, donde todos los agentes económicos encontrarán más libertad para moverse y avanzar, dentro del marco general indicado por el Plan de Desarrollo, hacia un nivel más elevado de renta y empleo.

Para renovar este ambiente económico yo propongo las siguientes medidas.

Política monetaria.

Se impone una reducción progresiva del encaje legal del presente 30%, hasta llegar al nivel previo a diciembre de 1967 del 20%. Este descenso se debería hacer gradualmente, reduciendo el encaje en un 1% cada mes durante los cinco primeros meses; así se podría ir observando —pero hay que observar bien— los efectos en la economía de esta reducción.

Después de estos cinco meses convendría hacer una pausa en el 25%

3.—HARRY G. JOHNSON, *Criterios sobre la inflación*. Revista del Banco Hipotecario, Enero - Marzo 1967 pp. 45-58.

por algunos meses, para dar tiempo a que los cambios en la situación monetaria ejerzan plenamente su influjo en la economía. En este punto habría que volver a examinar la justificación empírica de esta medida y decidir si se continúa o no con la reducción del 1% mensual hasta el 30%.

También propongo, para que el control monetario sea más eficiente y más ajustado a la situación económica real, que el Banco Central pague interés a los bancos comerciales sobre las "reservas" que éstos tienen depositadas en el Banco Central; el tipo de interés sobre estas reservas no debiera ser inferior al tipo de redescuento del 4%, para atraer así la atención de los bancos.

No debemos olvidar que los bancos comerciales son empresas privadas de gran importancia en la economía nacional, operando en un mercado competitivo, cuya regla de decisión económica tiene que ser la maximización de sus beneficios. Pagando un interés conveniente sobre las reservas, el Banco Central puede ejercer un control monetario que no interfiera con el comportamiento maximizador de los bancos.

Para reducir el crédito, por ejemplo, el Banco Central tendrá que procurar que las reservas sean más atractivas que otros activos, para que los bancos las incluyan en mayor cantidad en sus carteras de valores; así se consigue la reducción deseada, sin haber tenido que renunciar los bancos al comportamiento económico eficiente, que es propio de toda empresa competitiva.

Por otra parte el sistema actúa como un control sobre las exigencias del Banco Central para que los bancos acumulen reservas, al aumentar con éstas las pagos de intereses que debe hacer a los bancos comerciales.

La medida es tan nueva que todavía no se ha adoptado en ningún país, aunque muchos economistas están clamando por su implantación universal. Nosotros, con un sistema bancario relativamente sencillo y sin embargo bastante maduro, podríamos ser los primeros en introducir este novísimo sistema de control monetario.

La medida en sí no es una medida expansionista, pues lo mismo puede usarse para aumentar como para reducir la cantidad de dinero, pero al ser una medida que tiende a dar mayor eficiencia al sistema bancario, evitando la pérdida de recursos implícita en el actual sistema de control monetario, es una medida que tiende al mejor empleo de unos recursos ya bastante escasos, es decir a un mayor desarrollo económico.

Política fiscal.

No me encuentro capacitado para decir si hace falta quitar o añadir impuestos en la actual situación,

Lo que sí me parece necesario es una ordenación y simplificación de todo el sistema tributario que ahora es bastante enmarañado y por eso, aunque parezca paradójico, está lleno de agujeros por donde se pueden evadir los impuestos. La evasión es mucho más difícil cuanto más clara sea la legislación tributaria; eso es evidente.

Es muy importante ver con claridad para qué se debe emplear la política fiscal, cuando se toma como instrumento de política a corto plazo.

Según muchos expertos, la política fiscal es más eficaz para combatir la inflación y la política monetaria más eficaz para combatir la deflación. Este principio he seguido en las medidas que propongo.

Ya que he propuesto una política monetaria netamente expansionista o anti-deflacionista, dejo a la política fiscal la función de suprimir cualquier

exceso inflacionista que pueda surgir en el proceso de renovar la atmósfera económica. Esta división del trabajo tiene la ventaja de que la política fiscal actúa más prontamente y con menos retrasos que la monetaria y es por lo tanto un instrumento más adecuado para conseguir efectos casi inmediatos; este instrumento será tanto más eficaz, cuanto más rápido y simple sea el procedimiento político para aprobar los gastos del gobierno.

Los gastos en obras públicas, recientemente aprobadas, constituyen una medida que va en la dirección debida, pero la conversión no debe quedarse ahí, porque sería muy superficial; tiene que extenderse generosamente a otros gastos de infraestructura o de estructura, si la empresa privada desatendiera sectores vitales para el desarrollo, guiándose, en cuanto sea posible, por criterios de eficiencia económica más que por criterios políticos.

El aumento de la deuda pública de estos últimos meses va a recomendar prudencia en el Ministerio de Hacienda. Estamos seguros que en el Ministerio de Hacienda no faltará prudencia; pero sería una lástima que la política fiscal fuera tan prudente que anulara las medidas expansionistas del Banco Central que he propuesto.

Política comercial.

Se recomienda encarecidamente que las energías gastadas ahora en mantener y acumular divisas de una manera más bien negativa, se empleen seriamente en fomentar las exportaciones, para transformar nuestra economía de una manera permanente. Esto supone un salto en el vacío, que sólo pueden dar los que sienten las realidades futuras de una manera casi tan viva como las presentes.

Una propuesta de carácter general concierne, como no podría ser menos, a la política del tipo de cambio.

La tendencia al déficit tanto en la balanza comercial como en la de pagos con el presente —fijo— tipo de cambio indica que éste no es un tipo de cambio de equilibrio. La solución teórica en este caso es la devaluación, la modificación del tipo de cambio. Esta solución sin embargo, dada la estructura de nuestro comercio y las características del mercado de nuestra principal exportación (50%): el café, no es viable en la práctica.

Por otra parte, como es sabido, con una combinación equivalente de impuestos a las importaciones y subsidios a las exportaciones se pueden conseguir los mismos efectos que con una devaluación y además de una manera selectiva.

Pero el impacto político negativo de nuevos impuestos y la dificultad de administrar los subsidios hacen difícil en la práctica la aplicación de este sistema de subsidios e impuestos.

Por eso se debe acudir, a mi juicio, a una manera más sencilla y disimulada de dar subsidios e imponer aranceles selectivamente.

Yo propongo que se negocie con el Mercado Común y con el Fondo Monetario Internacional un sistema de tipos de cambio múltiples.

Este sistema, que debe mantenerse lo más sencillo posible, lo cual es fácil ya que hay una autoridad central que controla los cambios, debe tener en cuenta dos hechos importantes de nuestro comercio exterior: el hecho de que casi un 50% de nuestras exportaciones son café, cuyo precio no se forma en un mercado libre, y el hecho de que somos miembros de un

Mercado Común, lo cual divide a nuestros clientes en países miembros y todos los demás.

No voy a dar aquí una descripción completa y definitiva del sistema que tendría que elaborarse en sus detalles; voy a indicar sólo sus líneas generales, que presento como base de discusión.

Propongo tres tipos de cambios: Uno para las importaciones, servicios invisibles y toda la cuenta de capital de ₡ 2.5 por \$ 1, exactamente el que tenemos.

Las medidas cambiarias que entraron en vigor el 16 de septiembre hacen por ahora superfluo un nuevo impuesto sobre las importaciones. Este tipo de cambio se podría aumentar para las importaciones a la vez que se suprimen algunos impuestos sobre ellas, lo cual no sería en realidad quitar los impuestos sino cambiarlos de forma; pero esto no es muy importante.

Segundo, un tipo de cambio de ₡ 3.00 colones por \$ 1 para las exportaciones fuera del Mercado Común y para viajes al extranjero. Esto último que equivale a un impuesto sobre viajes al extranjero es, a mi juicio, una medida más limpia, valiente y positiva que las regulaciones sobre depósitos vigentes desde el 16 de Septiembre.

El pagar 3 colones por cada dólar ganado en el extranjero supone un subsidio a las exportaciones.

Esto nos plantea el problema que el nuevo tipo de cambio va a otorgar un substancial subsidio a la exportación de café y por otra parte no se ve razón económica alguna para dar un subsidio a la exportación y producción de café. Este 20% de aumento del tipo de cambio neutraliza el impuesto sobre la exportación de café que es de \$ 5 por quintal a un precio de 39 dólares el quintal, es decir, de un 13% más o menos.

El efecto, para los exportadores es como si no se hubiera cambiado el tipo de cambio, se hubiera suprimido el impuesto y recibieran además un subsidio de 4.5 colones por quintal. Por eso se justifica que, a la vez que se aumenta el tipo de cambio, se aumente el impuesto sobre las exportaciones de café en 1.5 dólares por quintal o más. En este caso los exportadores estarían mejor ya que recibirían 97.5 colones por quintal, el gobierno recaudaría 6.5 dólares por quintal —suponiendo siempre un precio de 39 \$ por quintal.⁴

Para las demás exportaciones este nuevo tipo de cambio es un subsidio neto, un premio al esfuerzo exportador.

Ahora, con el mismo margen de costos se puede ofrecer un precio exterior menor, lo cual en las mercancías con suficiente elasticidad de demanda puede producir un aumento considerable de la cantidad vendida.

Esta alteración del tipo de cambio es una medida agresiva para conquistar nuevos mercados y aumentar la participación en los mercados ya penetrados. Es el complemento positivo de las medidas restrictivas que se tomaron el 16 de septiembre.

Si se juntara este subsidio con un impuesto del 20% ad valorem sobre las mercancías provenientes de fuera del área tendríamos de hecho una

4.—Si se quiere que, a pesar del nuevo tipo de cambio, la cantidad en colones percibida por los exportadores quede como está ahora, el impuesto sobre la exportación tendría que ser de 10.66 \$ por quintal.

devaluación del colón de un 20% para el comercio con los países de fuera del área.

Las exportaciones fuera del área no consistentes en café se pueden calcular en unos 100 millones de colones. Esto exigiría con la nueva paridad un subsidio de 20 millones de colones que vendrían a gravar el presupuesto del estado. Parte de esta suma se podría pagar con el aumento de impuesto sobre la exportación del café, parte suprimiendo otro tipo de subsidios a la industria calificada de exportación, que se otorgan sin referencia a las exportaciones efectuadas. Esto reduciría el volumen del nuevo subsidio a una cantidad más manejable, que no representará problemas para una política presupuestaria que simpatice con el desarrollo a largo plazo.

El tercer tipo de cambio sería de ₡ 2.75 por \$ 1 para las exportaciones a los países del Mercado Común.

Este cambio es tan modesto para perjudicar lo menos posible la existencia y el funcionamiento de este órgano de integración económica. El sistema de tipos de cambio múltiples, como toda otra medida protectiva, va contra la idea misma de un mercado común; por eso se propone que se negocie su implantación con los países miembros.

Las razones que El Salvador puede llevar a la mesa de discusiones son dos, perfectamente válidas: el hecho de la constante tendencia al déficit, que delata la sobre-valoración del colón y la pérdida del mercado de Honduras que representa una cifra del orden de los 50 millones de exportaciones anuales, lo cual nos fuerza buscar nuevos mercados y aumentar en leal competencia la porción de los mercados ya penetrados. Y sobre todo hay que hacer notar que no se pone ningún obstáculo a las importaciones. Por supuesto haría falta tomar medidas sobre la definición del origen de la mercancías, para evitar la re-exportación o doble exportación; es decir, que los países miembros se aprovechen de nuestro subsidio a las exportaciones fuera del área.

A quienes objeten que esto es complicado, les quiero advertir con toda franqueza que la cosa es bastante más complicada en la realidad que sobre el papel; pero eso no debe ser obstáculo para su implementación, ya que el país cuenta con personal suficientemente preparado para administrar este sistema de cambio.

Quizás sólo cuando lo vean funcionando se convencerán algunos de que es mucho más conveniente usar ajustes de precios para conseguir el equilibrio exterior, que los cambios en la renta y en la actividad económica general.

Los problemas específicos de la post-guerra.

Para los problemas específicos de la post-guerra también sirven las soluciones generales o de atmósfera hasta aquí propuestas.

Las medidas tomadas a mediados de septiembre son sin duda para evitar un déficit inmoderado. Las medidas serán efectivas si continúa la liquidez general de nuestras empresas, pero con una expansión monetaria pueden perder efectividad. Ojalá no hagan que se establezcan en el país más empresas para la fabricación de los productos suntuarios del apartado 4, lo cual sería una pérdida de recursos en bienes poco necesarios para el desarrollo y la exportación. Son además medidas negativas para limitar nuestros pagos a extranjeros, pero no hay nada en ellas para aumentar los pagos de los extranjeros a nosotros.

La conquista de nuevos mercados.

La pérdida del mercado hondureño nos tiene que hacer ver con más claridad una verdad que es independiente de la guerra; que si no conquistamos mercados a lo largo y a lo ancho del mundo, nuestro desarrollo por el comercio internacional va a ser lento y aun dudoso.

Hace falta una determinación sin límites de penetrar mercados que parecen impenetrables. El ejemplo del Japón, el ver cómo los japoneses actúan en nuestra patria y en los demás países, nos debe servir para convencernos de que no hay mercado cerrado a la iniciativa y al espíritu de conquista.

Para este fin es urgente que se establezca la oficina para el fomento de las exportaciones, que tendrá la misión de informar a los posibles exportadores sobre las condiciones de los mercados, especificaciones que exigen, control de calidad, tipo de empaque, reglamentos sanitarios, posibilidades de financiamiento, etc.

Si esto es importante, no es menos importante informar a los posibles importadores sobre los productos de El Salvador, su calidad y sus precios y ventajas de otro orden.

Esta información podría ser competencia primordial de nuestras embajadas en el extranjero, que deberían tomar un cariz más comercial y estar ocupadas por personas con mentalidad comercial. No debiera haber embajada importante sin un técnico en mercadeo internacional. Así se justificaría mucho mejor la existencia y funcionamiento de nuestras embajadas en el extranjero.

El turismo es otro mercado que podemos conquistar sin necesidad de salir de nuestras fronteras.

Las compras que hacen aquí los turistas son exportaciones que hacemos y una manera fácil de aumentar las exportaciones es aumentar las compras de los turistas, es decir, aumentar el turismo.

No hace falta mas que ver países como Austria, Suiza, Francia, Italia y sobre todo España, para ver el aporte tan enorme que ha hecho a la balanza de pagos un turismo masivo.

Pero el turismo es un fenómeno que depende de muchas variables, no todas controlables por el país hacia el cual se quiere fomentar el turismo; muchas veces es cuestión de moda, de condiciones climatológicas en una época del año determinada, distancias, etc. Sin embargo algunas variables son controlables y se puede hablar con toda seriedad de una política turística perfectamente delimitada, que se puede aprender de los países que están trabajando con éxito en el fomento del turismo.

Así por ejemplo, en el área mediterránea hay países, que cuentan entre los sub-desarrollados, que están ayudando a sus economías con un fomento decidido del turismo: Marruecos, Argelia, Cerdeña, Malta, Yugoslavia, Israel, etc., están haciendo su revolución turística en cerrada competencia con los colosos del área: Francia, Italia y España.

La política turística tiene dos vertientes. Por un lado hay que estudiar y tener en cuenta la idiosincrasia de los posibles turistas; sus gustos y lo que ellos pueden buscar en nuestro país, para poder ofrecérselo.

Además hay que saber crear en ellos nuevos gustos por cosas que podemos ofrecer ya con un pequeño coste. En otras palabras: aplicar las técnicas modernas del mercadeo a esta mercancía especial: el turismo.

Por otra parte hay que procurar que la población del país objeto del turismo adquiera una mentalidad favorable al turismo.

En concreto hay que procurar que el turista sufra un mínimo de explotación en los precios de los servicios y el comercio.

La práctica de los países ricos en turismo, y sobre todo de España, es una legislación, cuidadosamente aplicada, para la regulación y vigilancia de precios en los lugares y establecimientos donde los turistas acuden con preferencia o por necesidad. También habría que facilitar el ingreso en el país, ya que los obstáculos tales como visados, revisiones largas, etc., repelean a visitantes que no tienen ninguna necesidad de visitar el país, como es el caso de los turistas.

Por último quiero sugerir que la adaptación de nuestras embajadas en un sentido más comercial debe incluir una mayor preocupación por el fomento del turismo. Y esto no sólo en América; es evidente que el turismo europeo pronto va a romper la barrera del Atlántico y se volcará en nuestro continente.

Otro mercado importante que podríamos atacar sería el de los transportes internacionales. Pero de esto ya hablaré más abajo.

Reforma agraria.

Los exilados de Honduras han agravado el problema del desempleo agrario en tales proporciones que hasta los más conformistas ven la necesidad de una acción inmediata para solucionar este problema.

La primera y más fundamental idea que conviene tener bien clara y bien presente en la búsqueda de una solución es que quizás no hay solución en un futuro próximo. No nos podemos cerrar a esta posibilidad, porque si no, vamos a malgastar mucho tiempo y recursos en una búsqueda inútil. Quizás lo único que podemos hacer es hallar una solución parcial.

También se impone la claridad en distinguir entre una reforma agraria social y una reforma agraria económica.

Esta última sería una reforma emprendida con objeto de aumentar la eficiencia económica de la agricultura y así aumentar el nivel de la renta nacional; esta reforma no implica necesariamente una distribución de tierra entre los campesinos; más aún, es una cuestión teóricamente independiente del sistema de propiedad de la tierra, aunque en algunos casos concretos puede que sea necesario cambiar el sistema de propiedad de la tierra para aumentar su productividad. Lo cual no significa que una distribución de la tierra más aceptable socialmente lleve consigo necesariamente un aumento de eficiencia; muchas veces de hecho la perjudica.

Esto no obstante, puede haber motivos que justifiquen una reforma agraria, que no serán de orden técnico-económicos, sino político-sociales. En este caso tendremos una reforma agraria social.

A veces una reforma agraria tiene las dos justificaciones, pero no hay garantía de que siempre se den simultáneamente. Por eso, ante una reforma agraria concreta, como la que se está proponiendo —en términos vagos todavía— en El Salvador, conviene preguntarse si va a ser una reforma económica, una social o las dos cosas. Esta aclaración de conceptos sirve para dilucidar qué tipo de argumentos hay que usar para defenderla o atacarla y sobre todo qué tipo de medidas hay que tomar para llevarla a la práctica.

Para decidir si la reforma agraria es económica o no, tendremos que analizar la situación y ver si la reforma puede aumentar la eficiencia de la agricultura y así la renta nacional.

Hay quienes dan por cierto que una reforma consistente en repartir tierras no cultivadas o mal cultivadas entre los agricultores desempleados —si se reparten entre los que ya trabajan la tierra no se remediará el desempleo— aumentará la producción agrícola y la renta nacional.

Esto será así en el caso en que no haga falta invertir recursos en hacer trabajar las tierras y el producto de las nuevas explotaciones encuentre mercados cuyos precios cubran los costos. Si estas condiciones no se dan, puede que la reforma aumente el producto nacional y puede que no.

Sólo veo dos motivos racionales de por qué los propietarios no han explotado parte de sus tierras: o porque la explotación no era rentable, ya sea en términos relativos ya sea en términos absolutos, o porque quisieron mantener fija la cantidad de tierra cultivada para mantener su precio, a la manera que el monopolista limita su producción para mantener elevado el precio.

Si las tierras no cultivadas no son rentables en términos absolutos, es decir, sólo valen para productos o que no tienen salida adecuada al mercado o que reciben un precio por unidad inferior al costo por unidad, ya se ve que un cambio del sistema de propiedad, dando esas tierras a los desempleados, no va a cambiar las condiciones del mercado.

Los nuevos propietarios se pueden ver pronto abocados a la ruina. Para evitarlo, el gobierno tendrá que intervenir o protegiendo el producto con un precio artificialmente alto, es decir, dando un subsidio a los nuevos propietarios, o invirtiendo recursos en las tierras distribuidas, para aumentar el rendimiento, disminuir los costos hasta el nivel de los precios.

En ambos casos hace falta emplear recursos de otros sectores, que se suponen empleados eficazmente, en las nuevas tierras, lo cual, desde un punto de vista puramente económico, es un desperdicio de recursos escasos.

Si las tierras no cultivadas no son rentables en términos relativos, es decir, que, aunque haya mercado para los productos y el precio cubra los costos, el capital necesario para explotar esas tierras rinde más en otras actividades económicas, ya sean del sector privado ya sean del sector público, la reforma no será económica.

Sólo cuando el capital que se traslada a las nuevas tierras sin explotar estuviera empleado en una actividad de una rentabilidad inferior a la de las tierras ociosas, la reforma agraria sería claramente una ganancia; en caso contrario sería una pérdida de recursos.

Si ha habido consideraciones monopolísticas en la decisión de dejar las tierras sin cultivar, el reparto de ellas —en la situación más favorable descrita arriba— puede aumentar la renta nacional, si se consigue romper el monopolio y las ventajas de una mayor competencia sobrepasan los gastos incurridos en conseguirla.

Si, por el contrario, con la reforma sólo se consigue la formación de “grupos no competitivos”, no se rompe efectivamente el monopolio y los gastos de la formación de estos “grupos no competitivos” fácilmente sobre-pasan las ventajas de la nueva situación.

Desde un punto de vista de eficiencia económica no hay ninguna duda de que, si la situación de nuestro agro dentro de la situación general de la

economía es tal, que con una reforma se puede aumentar su productividad y así la renta nacional, se debe proceder a la reforma.

Es más: en estas condiciones habría que hacer esta reforma, aunque no fuera una solución al problema del desempleo agrícola; sería simplemente una exigencia del eficiente empleo de recursos.

Si se contempla la reforma agraria como remedio específico para el a los miles de desempleados, que la actual estructura productiva económica o no es una cuestión secundaria, ya que, aunque no lo fuera, la reforma tendría que hacerse, si hay razones de orden político social que lo aconsejan.

El decidir la ejecución de este tipo de reforma está ya fuera de la esfera de acción de los economistas técnicos. El economista se contentará con estudiar cómo esa reforma social puede hacerse con un mínimo de desperdicio de unos recursos ya bastante escasos. Pero el economista tiene derecho a indignarse, cuando ve que se emplean argumentos económicos para defender una reforma que quizás no se puede defender económicamente.

Permítaseme dos observaciones sobre la reforma agraria social. En primer lugar, no hay que olvidar que sería una reforma para dar trabajo a los miles de desempleados, que la actual estructura productiva económica produce. Por lo tanto, si la reforma sólo consiguiera mejorar la suerte de los que ya tienen trabajo en la agricultura, sería un gran fracaso.

Luego, solamente por medio de estudios técnicos sobre el terreno se debe determinar qué sistema de propiedad será más conveniente establecer entre los beneficiarios de la reforma para maximizar la producción agrícola de las explotaciones reformadas.

Pero a priori no se puede decidir qué sistema de propiedad es más ventajoso; y no hay ninguna presunción a favor del sistema clásico de la propiedad individual.

El problema de los transportes internacionales.

Queda por último el problema del transporte internacional, interrumpido por el cierre de facto de la carretera panamericana para los vehículos salvadoreños. El problema ha sido solucionado provisionalmente, pero ha dejado en el aire la pregunta de si no sería conveniente "diversificar" el sistema de transporte, hasta ahora exclusivamente por carretera. Cabe preguntarse si esa salida al mar que hemos efectuado por medio del ferry, no convendría hacerla permanente e institucionalizarla, estableciendo una marina mercante, que sería la solución definitiva para el tipo de problemas que nos ha planteado Honduras.

Aparte de esta diversificación, que ya es un razón poderosa, veo otro motivo para que se vaya pensando en el establecimiento de una marina mercante: evitar un capítulo muy importante de gastos en moneda extranjera.

Es impresionante lo que gastamos en el transporte de nuestras mercancías; casi 15 millones de dólares anuales. Con lo que gastamos al año en transporte podríamos comprar varios barcos de cabotaje grandes, que harían el transporte a lo largo de las costas de Estados Unidos, México, Centro y Sur América, con el consiguiente ahorro en divisas.

El mar es una riqueza que tenemos en general sin explotar. Cerca tenemos el ejemplo de Cuba que ha sabido sacar partido del mar en los últimos años, organizando con éxito tanto una flota pesquera como una flota mercante.

Para la organización de nuestra flota mercante habría que consultar técnicas de transporte y construcción naval, para decidir las especificaciones de los barcos que nos conviene adquirir y las reformas necesarias en los puertos de que disponemos.

Salvo que la empresa privada se atreviera a organizar la flota mercante, lo cual va a ser difícil en un futuro próximo, creo que debe concebirse como una institución autónoma, a la manera de la CEPA —con la cual tendría que estar estrechamente unida— pues en los primeros años de funcionamiento es de esperar que no rinda o no rinda lo suficiente para hacerla atractiva al capital privado.

Es cierto que los costes iniciales para poner en marcha la flota mercante serán elevados, pero eso no quiere decir que la flota va a ser siempre una inversión política; su funcionamiento normal puede reducir los costos de transporte de algunas mercancías en trayectos largos y facilitar la penetración tan deseada de nuevos mercados, más apartados que nuestros acostumbrados mercados de exportación.

No se me oculta que la puesta en marcha de la nada de una marina mercante está sembrada de dificultades; pero creo que merece la pena estudiar reposada y seriamente esta posibilidad, que es una forma más, como arriba he indicado, de demostrar el espíritu de empresa del pueblo salvadoreño en el ataque decidido y sistemático de mercados hasta ahora cerrados a cal y canto a nuestros productos y servicios.