

EL CAMINO ECONOMICO HACIA LA DEMOCRACIA

LUIS DE SEBASTIAN

RESUMEN

Este ensayo trata de delinear cómo deberá organizarse la economía salvadoreña en los próximos años para hacer posible una democracia liberal estable y permanente. No se trata aquí de la transición al socialismo, sino únicamente de la transición a un régimen estable. En esta parte se desarrollan tres exigencias fundamentales: la distribución del poder económico, la introducción de la planificación económica, y la orientación del bien de las mayorías de la política económica a corto y mediano plazo. Se deja para un segundo ensayo: la participación de las mayorías en la toma de decisiones económicas y los ajustes en el ámbito internacional.

I

Esto es un intento de delinear cómo tendrá que ser la economía salvadoreña en un período de aquí a 5 años, que será, en el mejor de los casos, lo que dure la **transición a la democracia**.

En este ensayo trato de proponer los rasgos generales que deberá tener la economía salvadoreña para ir haciendo simultáneamente posible el asentamiento y la solidificación del sistema democrático en el país.

Supongo, pues, que la democracia plena, incluso la liberal, no es posible a determinados niveles de desarrollo económico y social; que la economía tal como está organizada y funciona a finales de 1979 no puede soportar un proceso de verdadera democratización. Me parece sobradamente probado que con las actuales características de nuestra formación social: gran concentración de la propiedad de los medios de producción

y del ingreso, predominio de los intereses agroexportadores, exagerado desequilibrio urbano-rural, debilidad del aparato productivo del sector público, docilidad extrema al capital extranjero, industrialización superprotegida y poco competitiva, escaso desarrollo y profundidad del movimiento sindical, etcétera, es decir, sin una adecuada estructura económico-social, la democracia ni se implantará o, si se implanta por algún afortunado accidente histórico, no durará mucho tiempo; las tendencias al totalitarismo provenientes de las contradicciones económicas acabarán resolviéndose a expensas de la superestructura política.

Voy a tratar de esbozar las condiciones económicas que considero necesarias y suficientes para una transición a la democracia. Estas condiciones son necesarias, porque sin ellas no puede haber democracia, y suficientes, porque, si realmente se dan, tiene que haber democracia.

No trato de proponer aquí un camino económico de transición al socialismo. Por supuesto que el camino al socialismo pasa por la plena vigencia de la democracia liberal, cuando no se llega a él por la vía de la revolución armada. Pero aquí no trato de delinear todo el camino hacia el socialismo, o, mejor dicho, el camino de la plena democracia liberal al socialismo. Eso sería un mero ejercicio académico, que, en las actuales condiciones económicas y sociales, no tendría mucha conexión con la realidad actual.

Es necesario mirar alrededor, por lo menos en América Latina, para ver cuán estrechamente ligadas van la democracia con un cierto tipo de desarrollo económico; cuán precarias y frágiles son las democracias que se asientan sobre sociedades duales, o bipolares, llenas de desequilibrios estructurales: bastaría considerar los casos de Colombia, Ecuador, República Dominicana y el mismo México.

No trato de que miremos alrededor para copiar e imitar, sino, solamente, para que observemos la conexión que se da entre democracia y tipo de desarrollo. Para El Salvador, tenemos que buscar en base al análisis de nuestra realidad y a las leyes de movimiento de nuestra formación social el tipo de desarrollo económico que pueda permitir y garantizar una democracia estable, tal y como se ha definido por lo menos a grandes rasgos, en los pronunciamientos de la Junta de Gobierno. Esta búsqueda no es algo que se hará de una vez para siempre sino más bien un proceso de búsqueda, evaluación y retroalimentación que vaya teniendo en cuenta el progreso de politización de la conciencia colectiva. La exposición, sin embargo, no puede menos que dar la impresión de estática.

Los cambios necesarios para la democracia resultan ser más severos y drásticos en El Salvador que en cualquier otro país de América Latina, con la excepción quizá de Haití y Bolivia. Las condiciones objetivas de la economía salvadoreña: su densidad de población, sus características geográficas, su evolución histórica y su configuración estructural, y las condiciones subjetivas: la conciencia de opresión y explotación, el grado de organización político-popular, la actitud combativa de las organizaciones populares, la oposición de la clase media al sistema oligárquico; todas estas condiciones juntas hacen que la solución democrática en El Salvador no sea posible sin medidas, que en otros países parecerían quizá más aptas para la transición al socialismo. Sin embargo, en la determinación del grado de drasticidad de las medidas no está en juego ideologías o principios predeterminados, sino la necesidad de proceder con realismo y eficiencia. Como han dicho otros sería una **revolución necesaria**.

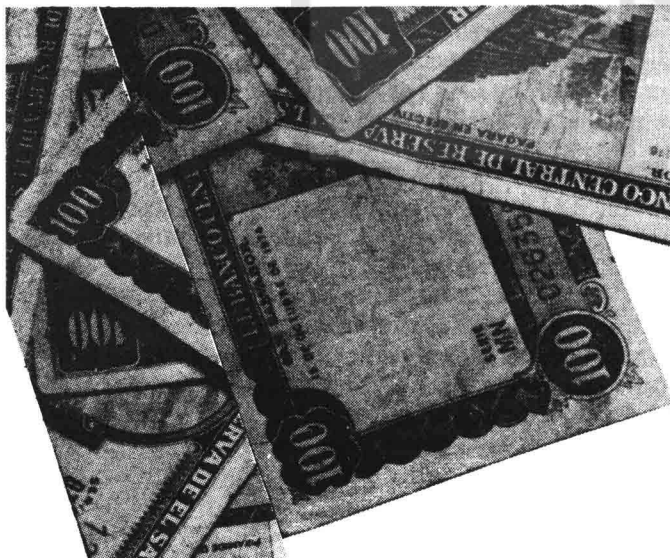
El camino económico a la democracia debe tener estos cinco hitos (elementos o características):

1. *Distribución del poder económico.*
2. *Sentar las bases para la solución racional del problema económico de El Salvador.*
3. *Orientación permanente de la actividad económica al bien común.*
4. *Garantizar la participación mayoritaria en la toma de decisiones.*
5. *Ensanche el espacio económico de autodeterminación nacional.*

1. Distribución del poder económico.

La falta de democracia es una consecuencia de la concentración del poder económico en pocas manos, en una minoría de ciudadanos. La concentración de poder económico, que se manifiesta en la toma de decisiones económicas en favor de la minoría poderosa, es un freno estructural al proceso hacia la democracia. La democracia en El Salvador es incompatible con la existencia de la oligarquía.

El hecho de la concentración del poder económico, la existencia del "poder de unos pocos" o, en griego clásico, **oligarquía**, no necesita ulterior demostración. Aquí nos conocemos todos, por lo menos en un cierto sector de la sociedad; y



tenemos un conocimiento pre-científico y aproximado, aunque cierto y seguro, de quién es quién y que tiene cada cual. Para más precisión se puede consultar el libro de Eduardo Colindres, **Fundamentos Económicos de la Burguesía Salvadoreña**. (UCA/EDITORES, 1977.)

Esta concentración de poder económico produce una insana y anormal concentración de poder social y político en focos muy concretos de la sociedad salvadoreña. La concentración de poder social origina una posición de equilibrio inestable, que requiere intervenciones o interferencias muy fuertes y precisas para mantener la estabilidad del sistema. Así, la aparente estabilidad de un sistema social de tipo oligárquico sólo se consigue con un control político muy fuerte, con mecanismos de control oligárquico, formales (legales, por ejemplo) o informales (a través de corrupción, por ejemplo). El sistema se mantiene en la medida en que el cuerpo social asimila la violencia de la situación (lo que se llama violencia institucionalizada) y la violencia de los controles políticos (la represión). Cuando el cuerpo social rechaza estas violencias, el equilibrio inestable se termina. Así pues, la marcha hacia la democracia implica un proceso de liquidación de la oligarquía tradicional.

La democracia moderna es la participación del demos o pueblo mayoritario (la democracia griega era más oligárquica) en la toma de decisiones que configuran la sociedad y orientan su progreso. Las decisiones económicas no pueden dejarse a un grupo minoritario, que inevitablemente las tomará con la mira puesta exclusiva o preferentemente en sus propios intereses. Todos los sectores deben participar en el proceso de toma de decisiones económicas; pero esto no es posible, si el poder económico de hecho, que configura el proceso de toma de decisiones, está concentrado en pocas manos. Las decisiones económicas se tomarán oligárquicamente, sin participación real de las mayorías.

El poder económico se basa en la propiedad de los medios de producción, entendiendo éstos en el sentido más amplio. En esta esfera, propiedad es poder y concentración de propiedad es concentración de poder. La existencia de la oligarquía refleja la concentración de la propiedad de los medios de producción en pocas manos (personas o familias). Si son catorce o son más es, naturalmente, una cuestión irrelevante.

El derecho de propiedad en una sociedad capitalista es raíz del derecho de decidir. Así el peso

relativo de una persona o empresa en las decisiones económicas de una sociedad depende de su peso de propiedad, del volumen relativo de propiedad de recursos productivos que detenta. De esta forma aparece la relación entre democracia y propiedad privada de los medios de producción. Empíricamente se puede constatar que, cuando hay gran concentración de la propiedad en puntos focales (personas o familias) a diferencia de sociedades anónimas, la democracia es por tanto inviable.

Por todo lo dicho es claro que la transición a la democracia exige una distribución distinta del poder económico real que en El Salvador está hoy concentrado en relativamente pocos centros de decisión. Sin esta medida básica y fundamental, las demás medidas, tendientes al desarrollo de las fuerzas productivas del país y a una racionalización mayor de la producción y la distribución no contribuirán adecuadamente a la democratización real del país. Posiblemente su diseño y su misma ejecución quedará en entredicho, y mucho es de temer que los beneficios de aquellos procesos no se distribuyan de una forma conducente a la igualación mayor de las oportunidades económicas de la población y, en definitiva, a la democracia.

La estructura económica de El Salvador reposa sobre la producción y exportación de productos primarios, tales como el café, el algodón, el azúcar y el camarón. El ciclo total de la agroexportación (con perdón de la pesca) tiene tres momentos fundamentales: la producción misma, la elaboración del producto bruto (beneficiado o procesado) y las operaciones comerciales de exportación.

Las relaciones de propiedad de estos tres momentos son diversas y tienen una estructura piramidal: la propiedad está más concentrada en la esfera de las operaciones comerciales de exportación, que en la esfera de la producción. Hay empresas agro-exportadoras que integran verticalmente los tres momentos fundamentales de la operación: son productoras, procesadoras y exportadoras. Estas empresas son, naturalmente, las que controlan efectivamente el conjunto de la agroexportación.

La producción de productos primarios se realiza bajo un patrón de propiedad también de elevada concentración. El 0.72% de unidades agrícolas, que tienen más de 100 hectáreas, ocupan el 40% de tierra cultivable, mientras que las fincas inferiores a 1 hectárea, que constituyen el

48.79% de todas las unidades productivas, ocupan el 4.82% de toda la tierra cultivable. Estos datos del censo de 1971 ilustran el fenómeno bipolar latifundio-minifundio.

Los grandes propietarios de tierra (y los que alquilan grandes extensiones) no tendrían por qué ser poderosos en la economía del país, dado el grado de diferenciación que ésta ha alcanzado ya. Si la historia económica de El Salvador comenzara hoy, la simple propiedad de relativamente grandes extensiones de tierra cultivable daría todavía algún poder económico y social, pero no conferiría el enorme poder que en la actualidad detenta. De hecho hay todavía propietarios de grandes extensiones (1000-2000 manzanas) de buena tierra, que no forman parte de la oligarquía económica por haberse contentado con su función de propietarios y no intentaron ni ser beneficiadores ni exportadores, ni se aventuraron a fundar una institución financiera ni a meterse en la industria. Históricamente, sin embargo, la mera propiedad de la tierra ha sido la base del poder económico de la oligarquía y es todavía un apoyo esencial del mismo a pesar de su gran diversificación. La propiedad de la tierra tal y como hoy todavía se da en El Salvador es un factor decisivo de la concentración de poder en pocas manos. No me refiero naturalmente a la institución de la propiedad privada en general, que, de suyo, sólo genera poder frente a los que no tienen propiedad, sino de la propiedad excesivamente concentrada que genera un poder desmedido con respecto a otros propietarios y a los desposeídos.

En la esfera del procesamiento de los productos agrícolas hay lógicamente menos empresas, menos propietarios, que en la de la producción. La estructura de esta industria es de un oligopolio amplio, donde destacan las empresas que son también exportadoras (caso del café) o de un oligopolio restringido, estrechamente ligado a la exportación (caso de la caña de azúcar) o, finalmente, un monopolio completo (caso del algodón). Teóricamente, los procesadores tendrían poder con respecto a los productores, ante los cuales aparecen como un monopsonio local o parcial, pero estarían en inferioridad de condiciones ante los exportadores; es decir, los procesadores tendrían un papel intermedio (de intermediarios) en la operación. En realidad, dado que la mayor parte de las empresas procesadoras son también exportadoras, su poder es el compo-

nente de los dos momentos de poder: procesamiento y exportación.

La exportación constituye el momento esencial de todo el progreso pues es ahí cuando se realiza el plus-valor y por ende la ganancia de los productos primarios. El control de este momento supone el control de la realización y distribución de las ganancias de todo el proceso. De aquí depende, entre otras cosas, que las ganancias realizadas fuera del país, en un mercado internacional, sean repatriadas y reinvertidas en el país o sirvan para aumentar la riqueza de otros países. De la bina procesado-exportación depende la distribución de las ganancias entre los propietarios de los diversos medios de producción que intervienen en la agro-exportación. Es, en definitiva, la clave, la piedra angular del sistema. Incluso los grandes propietarios que sólo sean terratenientes, están subordinados y a merced de los propietarios de las empresas exportadoras. Por esta razón es objetivamente indiferente a los grandes terratenientes, que no sean exportadores, y, con mayor razón, a los medianos y pequeños productores quién tenga la propiedad de las empresas exportadoras. El ordenamiento de propiedad en esta esfera más conveniente para ellos sería uno en el que hubiera cierta democracia, o participación de los productores, lo cual no se da en las empresas privadas de exportación.

En resumen, la pirámide de poder de la agro-exportación se basa en la gran propiedad de la tierra y se culmina en la propiedad de la exportación.

El sistema financiero de El Salvador nació, se desarrolló y vive de la circulación de los excedentes generados en la agro-exportación. Histórica, institucional y funcionalmente está ligado a los intereses agro-exportadores y al proceso objetivo de la agro-exportación.

La propiedad de los cuatro bancos más antiguos: Salvadoreño, Comercio, Agrícola Comercial (lo dice en el nombre) y Capitalizador está ligada a la propiedad de grandes extensiones de tierra y de empresas procesadoras y exportadoras de productos primarios. La asociación de los otros cuatro bancos nacionales: Crédito Popular, Cuscatlán, Financiero e Internacional con la agro-exportación no es tan conocida y transparente; por su parte el Banco Hipotecario está también asociado con los intereses oficiales en la agro-exportación (Compañía Salvadoreña de Café).



La banca privada no es solamente un conjunto de instituciones que sirven para fortalecer la actual estructura de la agroexportación, es también el nexo entre ésta y otros sectores productivos: agro-industria, inversiones conjuntas con empresas multinacionales, seguros, urbanizaciones, transportes, etc. . . La banca en El Salvador es un canal para diversificar la inversión de una parte de las ganancias de la agroexportación, sin que niegue por eso otras fuentes de acumulación de capital, como el ahorro de la clase media, ganancias del comercio y de la industria, etc.

La propiedad de la banca está, obviamente, sumamente concentrada y concentrada además en las mismas manos que concentran una parte importante de la agroexportación. El poder que la propiedad de la banca engendra está, pues, densamente concentrado. El poder de la banca no se emplea solamente en reforzar el poder de la agro-exportación, sino que sirve para transmitir el poder originado por ésta y reforzado por aquél a otros sectores productivos (y especulativos). El círculo del poder se cierra al extenderse la propiedad oligárquica a las empresas que importan o financian la importación de los insumos agrícolas. De esta manera los productores de los productos primarios (como cualquier pequeño o mediano empresario) tienen que habérselas no sólo con un monopolio de compra (el monopsonio de los procesadores-exportadores) sino con un monopolio de venta de insumos y de financiamiento.

El poder oligárquico en la economía salvadoreña consiste no sólo en que está muy concentrado en pocas manos (los poderosos son pocos), sino en que es omnipresente, es decir, se extiende a todos los sectores productivos claves (lo "apoderado" es mucho). **Es un poder de pocos sobre mucho.**

Tierra-exportación-banca-producción e importación de insumos, he aquí el polinomio de poder económico, los cuatro garfios con que se atenaza, se domina y se controla la economía y la sociedad salvadoreña. La distribución del poder económico, necesaria para una democratización del país, tiene que afectar estos cuatro puntos de apoyo de poder oligárquico; y esto en un doble sentido: debe dispersar la concentración, debe romper la ubicuidad.

Antes de entrar a proponer las medidas para llevar a cabo la distribución del poder económico es justo plantearse la cuestión de si con la aplicación exacta de las leyes actuales, alguna de las cuales tienen una clara intención populista, se podría llegar a distribuir entre las mayorías el poder económico acumulado por la oligarquía. Estas leyes de hecho no han servido más que para fortalecer el poder oligárquico; aunque algunas tengan efectivamente la intención de coartarlo, su aplicación requiere un medio institucional y moral completamente distinto de aquél en el que operan. Esas leyes pudieran servir en otro esquema de administración pública, en el nuestro, por desgracia, serán, como se ha demostrado, ineficientes si no contraproducentes. Creo ade-

más que, en el mejor de los casos, el efecto de distribuir el poder que algunas leyes pudieran tener, como las leyes fiscales, sólo se puede conseguir muy lentamente en un período de tiempo del que el país no dispone. Por estas razones parece claro que no se pueden confiar las reformas estructurales profundas a las leyes actualmente existentes, que en su conjunto no están pensadas para eliminar la concentración del poder de la oligarquía.

La distribución del poder económico tiene una primera fase negativa, que es la única a que voy a referirme en este apartado. Consistiría ésta en privar a los actuales detentadores del poder económico de su dominio y control en los cuatro sectores mencionados, pasando el poder y la propiedad cuando los dos no se puedan separar, al Estado, como detentador provisional del mismo mientras se dan condiciones favorables a una verdadera distribución y difusión del poder económico entre las mayorías desposeídas o con pequeña o mediana propiedad.

En concreto la propiedad de tierra cultivada debiera limitarse a un máximo a determinar, según la vocación y calidad de la tierra y otras consideraciones técnicas y sociales. Esta primera fase de la reforma agraria tendría pues, no solamente metas de productividad social, que ciertamente se deben considerar, sino una meta expresa de naturaleza socio-política de eliminar la concentración de propiedad en pocas manos y de poder sectorial en pocos centros de decisión.

En la medida de lo posible se debiera pasar a la segunda fase de distribuir efectivamente (no necesariamente regalando) la propiedad agraria entre individuos o comunidades, para difundir efectivamente el poder sectorial entre las mayorías del campo. Esta fase, sin embargo, podría esperar más que la primera, la cual debiera realizarse en cuanto el Estado cuente con la capacidad de administrar productivamente las tierras expropiadas. Consideraciones de otro tipo, como, por ejemplo, el crear posibilidades de empleo, el aumentar la producción de alimentos, etc., podrían requerir el profundizar la reforma agraria. De eso, sin embargo, no trataré aquí.

La exportación de los productos primarios es una fuente de poder demasiado grande e importante como para dejar su propiedad a un grupo de empresarios privados. Ya vimos arriba que la exportación constituye el momento esencial de todo el proceso y en consecuencia de todos los procesos económicos ligados estructural-

mente a la agro-exportación.

Muy en concreto, el Estado tiene la urgente necesidad de asegurar que todos y cada uno de los 1.500 millones de colones que generarán las cosechas en 1979 regresen al país y permanezcan en él en la mayor medida y por el mayor tiempo posible. Sabido es que la exportación privada, a través de la práctica ilegal de la sub-facturación (o declaración de cantidades inferiores a las realmente exportadas), es el principal mecanismo para depositar en el extranjero los ingresos de las cosechas de productos primarios. Este aspecto de la fuga de capitales tiene que cesar de una vez por todas.

Hay también consideraciones fiscales: la necesidad de asegurar en su totalidad la base impositiva global sobre la que se aplica el impuesto a la exportación. Aquí el fraude fiscal está posibilitado y facilitado por la propiedad privada de las empresas exportadoras.

Además, las ganancias de la exportación, que muchas veces son puramente especulativas (como sucede a las pérdidas ocasionales) y tienen, por lo tanto, un carácter de pura plusvalía comercial, no pueden con justicia distributiva ser apropiadas exclusivamente por las empresas exportadoras privadas; no corresponden a ninguna actividad productiva impulsada o financiada por ellos y, por lo tanto, ningún privado tiene derecho a esas ganancias.

Hay, pues, que pasar toda la exportación del café a la Compañía Salvadoreña del Café, a la cual habría que dar nueva conciencia y orientación. La Compañía debería vigilar de alguna manera (lo cual sería fácil siendo un monopolio estatal) las operaciones y ganancias de los beneficios, que podrían continuar en poder de sus actuales dueños pero que estarían presionados y frenados tanto por parte de los productores como por parte del único exportador.

La nacionalización de la exportación del algodón sólo requeriría que el Estado adquiriera la mayoría (si no la totalidad) de las acciones de la Cooperativa Algodonera, S.A., hiciera uso efectivo de sus derechos mayoritarios. Para separar netamente la exportación del procesamiento del producto en bruto, lo cual sería una medida menos drástica, se podría confiar las operaciones de comercialización internacional a una instancia estatal que habría que crear para tal efecto. Este recibiría el algodón procesado y empaquetado de la Cooperativa Algodonera y se reservaría el monopolio de la exportación. Hay, sin embargo,

buenas razones de otro orden, como el favorecer a los pequeños y medianos productores de algodón, que aconsejarían la alternativa más drástica de nacionalizar la Cooperativa Algodonera. Con el azúcar se podría proceder de forma parecida, pasando el derecho de exportación de los ingenios a la instancia exportadora estatal.

Que haya pocos bancos y que, por lo tanto, el poder financiero esté concentrado no se puede evitar tan fácilmente como la concentración de la propiedad agraria. Los bancos no se pueden dividir normalmente en unidades más pequeñas; sólo se pueden transferir en propiedad a instituciones representativas de los intereses de las mayorías, como sindicatos y gremios; sin embargo, vicaria y provisionalmente, la nacionalización de los bancos sería una forma de distribuir el poder bancario.

La nacionalización de la banca privada está envuelta en mitos y malos entendidos. En primer lugar no es una medida esencialmente de tipo socialista, pues varios países que no lo son, han nacionalizado su banca: Costa Rica, por ejemplo, desde 1949. Además el cambio de la propiedad de los bancos no afecta en absoluto a la propiedad de los depósitos y cuentas a ellos confiados; el dinero del público sigue siendo del público y se espera que sea mejor usado después de la nacionalización en beneficio del público. La medida de nacionalización de la banca privada no implica congelación de depósitos, desmonetización de ciertos billetes, limitaciones al tráfico bancario, o cosas por el estilo. Estas medidas nada tienen que ver con la nacionalización de la banca, que, como digo, sólo afecta a quien sea propietario del banco. Lo cual es en sí indiferente para el público.

La justificación actual para nacionalizar la banca salvadoreña, además de ser un instrumento esencial para la acumulación indebida de poder por unos pocos, es su flagrante irresponsabilidad en épocas pasadas y la ineficiencia social con que está actuando en tiempos de incertidumbre y crisis. La banca sufre de iliquidez y está quedándose descapitalizada, a pesar de que el flujo de depósitos del público ha continuado normalmente y el Banco Central no ha cesado de crear crédito —demasiado generosamente a mi manera de ver—. La Banca privada está en una gran crisis: no es lo sólida, ni lo solvente que debiera ser, ni está a la altura de las grandes tareas del desarrollo nacional; cada vez más aparece como un instrumento de enriquecimiento privado y

de control oligárquico.

Por otra parte el costo para el Estado de adquirir la propiedad de los bancos nacionales (no entramos aquí en qué hacer con los cuatro bancos extranjeros que operan en el país) no es nada exorbitante. Según las estadísticas de la Superintendencia de bancos, el capital pagado (al 31 de diciembre de 1978) de los nueve bancos privados suma 66.050.000 colones.

Pero la nacionalización de la banca no es la única manera de reducir el poder económico que detenta actualmente. Bastaría con la existencia de un vigoroso y amplio Sistema de Bancos Nacionales: Hipotecario, Fomentó Agropecuario, Industrial y Cooperativo. Estos cuatro bancos servirían a todas las operaciones del sector público, entes oficiales y autónomos, entrando así en abierta y franca competencia con las empresas bancarias privadas. El poder de éstas quedaría reducido no por vía de expropiación, sino por vía de competencia.

Este Sistema de Bancos Nacionales daría cobertura e impulso a las instituciones financieras oficiales, que empeñadas en cumplir sus funciones para el bien común, serían un complemento y un freno a las actividades de las instituciones financieras privadas, cuyo poder quedaría igualmente reducido.

El abastecimiento de insumos a la agricultura también tiene que rescatarse del círculo de poder de la oligarquía. Dadas las condiciones actuales con respecto a los fertilizantes, va a resultar fácil que el Estado asuma una función decisiva en la importación y posiblemente también en la producción de fertilizantes químicos (me refiero al caso Fertica). Si el Estado resultara el principal y preponderante agente importador y distribuidor de fertilizantes, su influjo en el mercado puede ser sumamente beneficioso a los pequeños y medianos productores. Lo mismo debería intentarse en el mercado de otros insumos: pesticidas, insecticidas, maquinaria, etc.; que el Estado asuma un papel preponderante en la importación de estos insumos y en la distribución de los que se produzcan nacionalmente, para evitar ganancias excesivas en la comercialización de los mismos, escaseces y la consiguiente especulación, y otros resultados del comportamiento oligopólico de las empresas privadas que dominan el mercado. Aquí, de nuevo, proponemos que se controle el poder de la empresa privada por medio de la "competencia en función social" del Estado.

Las políticas aquí esbozadas trasladarán gran parte del poder económico de la oligarquía al Estado. Sin ser ésta una solución definitiva para la verdadera democracia, como voy a mostrar más adelante, es sin embargo mejor que la presente situación, sobre todo si consideramos los cambios que se han efectuado y que se han prometido en el aparato estatal.

2. Sentar las bases para la solución racional del problema económico.

El problema económico de El Salvador se epitomiza y se resume en adecuar los recursos naturales y los creados por el hombre a la creciente población, que, según proyecciones confiables, será de 9 millones en el año 2.000. Este es el problema económico de El Salvador: grave y urgente. Hay que alimentar, educar, vestir, dar trabajo, techo, agua, luz, transporte, recreo, cuidar la salud a 9 millones de habitantes en un plazo de 20 años, y continuar sirviendo a una población creciente. Esta adecuación de recursos a necesidades está por encima de toda ideología o de toda consideración superestructural. Es un reto que tiene y tendrá cualquier régimen político que pueda resultar de la presente coyuntura política. El problema es estrictamente material y objetivo.



La democracia no será posible y mucho menos estable, si no se comienza ya a resolver este problema, poniendo a lo largo del proceso las bases de una racionalidad económica que sea intrínsecamente capaz de producir una solución. Para el presente exigimos poco, pero lo exigimos con fuerza y urgencia. Es necesario definir el conjunto de reglas de funcionamiento de la economía nacional que pueda, con gran probabilidad, producir una solución satisfactoria para "el problema económico". Es necesario definir e introducir un sistema de toma de decisiones económicas que genere las decisiones correctas (o las más correctas) para resolver la adecuación de recursos y población. Consideramos que esto hay que hacerlo gradualmente pero hay que comenzar ya, para no llegar tarde a la cita del año 2000.

El hito anterior, la distribución del poder económico aparece bajo la perspectiva del año 2000 doblemente necesario. La configuración oligárquica del poder económico, la racionalidad económica que engendra y los sistemas de toma de decisiones que propugna, si se han demostrado inadecuados para resolver el problema económico de 5 millones de salvadoreños en 1979, cuanto más lo serán para resolver la ecuación de recursos y población en el año 2000.

El fracaso de la actual distribución del poder económico es tal, que no debiera dejarse pasar un día más en que la irracionalidad económica del presente sistema interfiera con las posibilidades de soluciones futuras. Por la misma razón no debiera dejarse sin desenmascarar la ideología que genera el sistema para no mostrarse como es y así medrar en la sombra. El sistema actual es insuficiente, ineficiente y pernicioso para resolver los problemas económicos de las mayorías. Y es, por lo tanto, falsa y mendaz la ideología de eficiencia y racionalidad con que se le envuelve para encubrir su verdadera irracionalidad. Esto lo decimos, porque para sentar las bases de una nueva racionalidad será preciso una batalla ideológica nada despreciable. Más adelante lo veremos.

Entre ahora y el año 2000 será imprescindible acumular un (relativamente) gigantesco capital social, desarrollar las fuerzas productivas al máximo y distribuir la capacidad productiva de la forma más justa y eficiente, es decir, racional posible. La riqueza básica de El Salvador en el año 2000 será el trabajo de sus 9 millones de gentes. La productividad de esta fuerza de trabajo tiene que ser elevada al máximo.

Para ello es necesario actuar sobre la fuerza de trabajo directamente, para aumentar su productividad aumentando la calidad de vida de los trabajadores y sus familias. Esto se les debe a los trabajadores en justicia y es un fin en sí, independientemente de consideraciones de productividad, y por razón de posibilidad interna, ya que no se puede mejorar permanentemente el nivel de vida de una población sin aumentar su productividad.

Estas acciones inmediatas sobre la fuerza de trabajo serían: educación masiva a nivel de primaria y secundaria, entrenamiento profesional y técnico para facilitar a los trabajadores los cambios entre sectores productivos y la adaptación a técnicas modernas más complejas y exigentes; cuidado de la salud tanto curativo, que requiere hospitales y puestos de salud, como preventivo, que exige una extensa infraestructura y dotación sociales en todos los rincones de la república; descanso humanizante, a través de una cultura recreativa apropiada, de la práctica generalizada del deporte, de la difusión y fomento de las bellas artes entre la población.

Estoy tratando de proponer la simple idea, (dejando de lado los problemas de la causación recíproca aquí implicados) de que 9 millones de salvadoreños, educados, cultos y sanos tienen más posibilidad de resolver el problema económico que 9 millones de analfabetas, enfermizos e incultos.

La productividad del trabajo de los 9 millones de salvadoreños tiene que incrementarse, sobre todo por el uso masivo de capital productivo en todos los sectores de la economía teniendo en cuenta las proporciones técnicas entre factores productivos más "apropiadas"² en cada sector y rama productiva. Por uso masivo de capital no quiero decir uso masivo de maquinaria o de procesos altamente mecanizados aunque sí les implica en buena medida, dado el estado actual de la tecnología de procesos productivos. El capital social puede tomar otras formas además de la maquinaria; yo me refiero a todas las formas que puede tomar. No debemos temerle a la tecnología, aun la más avanzada, siempre y cuando los proyectos de inversión en que se emplee estén apropiadamente escogidos, es decir, de acuerdo con un proyecto apropiado de sociedad.

El empleo eficiente de grandes cantidades de capital supone una estructuración adecuada del aparato productivo; no cualquier estructura pro-

ductiva puede absorber cualquier cantidad de capital. El empleo de cantidades masivas de capital en El Salvador exige una reforma agraria que haga crecer tanto el capital como el trabajo estable empleados en el sector; un desarrollo rural que cree nuevas oportunidades al desarrollo de la tecnología intermedia, artesanías, y todo tipo de "industrias de pueblo", cuya ubicación en el campo pueda salvaguardar razonablemente su competitividad con productos urbanos; una reforma industrial tendiente a lograr una industrialización en profundidad, más moderna, más competitiva (es decir, menos protegida) y más integrada vertical y horizontalmente (sin perder de vista la integración centroamericana).

Estas reformas o cambios estructurales serán a la vez causa y efecto, de la capitalización creciente de los sectores productivos: causa, porque crearán las oportunidades para colocar capital y aumentarán las necesidades objetivas de empleo de capital, y efecto por el cambio en los centros de poder que originará.

Ahora bien, este empleo masivo de capital en unas estructuras debidamente reformadas no puede hacerse sin una acumulación prodigiosa de capital, que en gran medida tiene que hacerse con recursos nacionales, pues nuestra capacidad de endeudamiento internacional está objetivamente limitada por el valor de las exportaciones y su tasa de expansión. Esta prodigiosa acumulación debe comenzar por una ruptura profunda con los hábitos de consumo que tenemos en la actualidad, realizando una especie de acumulación originaria para la nueva democracia. En otras palabras, por un estilo de vida austero y ahorrador para las clases sociales que más consumen, naturalmente; la clase trabajadora no podrá fácilmente ahorrar mucho, aunque en un ambiente de acumulación originaria, tendrá que modelar sus aspiraciones a la nueva situación. Con el objeto de crear un clima de austeridad, propicio a la acumulación, será necesario que el Estado limite el consumo de lujo y prohíba de raíz la importación de bienes de consumo no indispensables.

Dentro de estas condiciones restrictivas del consumo tendrán que darse incentivos, reales y legales, para que aumente sustancialmente la inversión pública y la privada. Creo que el mejor fomento de la inversión privada no consiste en la protección exagerada de mercados, ni los incentivos fiscales "ex ante", porque son como un colchón de plumas para los inversores, que les acostumbran mal, a ser poco agresivos y como-

dones. Mucho más importante es definir claramente las reglas del juego para la inversión privada y cumplirlas honrada y consistentemente. Dado que las decisiones empresariales tienen un alto componente de incertidumbre, cuanto más certeza se genere en el ambiente empresarial, más decisiones de invertir y más acertadas se pueden esperar.

Por otra parte, los incentivos y ayudas tienen que estar ligadas no a las intenciones manifestadas por las empresas, ni a calificaciones previas, sino a las realizaciones concretas, en términos de puestos de trabajo efectivamente creados, volumen real de productos exportados, volumen y tasa de crecimiento de inversión neta, y así de otras variables que midan la eficiencia social de las empresas.

Sin embargo, el fomento de la inversión privada no puede ser indiferente a la dirección que ésta tome. Es decir, no se puede dejar libertad a la acumulación privada de capital para que vaya a las ramas industriales de su elección, elección que estará determinada por la ganancia privada de la empresa.

El fomento a la inversión privada tiene que ser dirigido o, mejor, ser dirigente del proceso de acumulación. Hay ramas de la industria (y de los servicios) que tienen que ser promovidas, las agro-industrias de alimentación, por ejemplo, con los instrumentos de fomento industrial del Estado, usados discriminatoriamente. Por otra parte habrá ramas industriales que tendrán que ser totalmente desfavorecidas, para evitar que la acumulación privada se desvíe a actividades de bajo o nulo interés social. No se puede, pues, fo-

mentar cualquier tipo de industria o cualquier tipo de proceso de industrialización, pues no cualquier estructura industrial que resulte en el año 2000 será apta para ayudar a resolver los ingentes problemas de entonces, lo que hemos llamado el problema económico de El Salvador.

Esta orientación de la inversión privada y la de la inversión pública, tiene que hacerse de acuerdo a un conjunto de programas o plan económico, que vaya determinando por etapas los componentes estructurales de la economía.

Estamos diciendo que la configuración estructural de la economía, tanto en el sector industrial, que acabamos de ver, como en el agrícola, y en el de servicios, no se puede dejar al azar, ni mucho menos a las fuerzas compuestas por los intereses privados de los oligopolios y monopolios que dominan la economía nacional. Y aquí es donde entra la cuestión ideológica a que antes me refería: rechazamos la ideología que defiende al mercado como principio ordenador de la economía; los modelos teóricos en que se basa la defensa de un mercado real y concreto como principio ordenador son insuficientes, a-históricos, y en realidad no dan base a nada.

Los modelos teóricos de la economía liberal, de la mano "invisible" o, más técnicamente, del equilibrio general, hablando de unos mercados que no guardan ninguna semejanza con los mercados reales e históricos, aquéllos son meras abstracciones y abstracciones mal hechas, apriorísticas, porque no están sacadas de ninguna realidad histórica: son puras formaciones idealistas de la mente.



Una economía bajo la presión de alcanzar unas metas en un plazo limitado no puede ser ordenada y regida más que por una planificación científica, que refleje la racionalidad de una comunidad de seres inteligentes en la búsqueda de unos fines precisos con unos recursos escasos en un tiempo limitado. No podrán convencernos de que el desorden y la irracionalidad sociales de los mercados oligopolistas, que son los únicos reales e históricos, podrán generar las condiciones para resolver el problema del año 2000.

Para sentar las bases de la solución del problema económico de El Salvador es preciso iniciar seriamente la planificación de la economía para plazos de 4 ó 5 años. Hablamos de una planificación dinámica, que no sea para determinar el funcionamiento de un sistema dado, sino para determinar el sistema a la vez que su cambiante funcionamiento; una planificación, en fin, para racionalizar, con la mirada puesta en el año 2000, el cambio de las estructuras que, por otras razones, exige la democratización del país.

Planificación y democracia son dos realidades históricas que han sido difíciles de compaginar. Pero teóricamente no son irreconciliables, y en nuestra realidad parece que la una llama a la otra. El problema reside en el cumplimiento de los planes, no en su elaboración. Hay aquí una doble racionalidad en juego, la racionalidad a nivel cognoscitivo que sería la necesaria para elaborar un buen plan, y la racionalidad a nivel de voluntad o de ejecución que es necesaria para cumplirlo. En principio si el plan económico (y todo el proceso de planificación) resulta ser, en algún sentido más verdadero que formal, un plan de las mayorías (desde y para las mayorías) y, en este sentido democrático, fruto de la racionalidad democrática, su ejecución por las mayorías (exigida e impuesta por las mayorías a las instancias de ejecución) no debería causar problemas de fondo. La dificultad, práctica naturalmente, está en la elaboración democrática de un plan quinquenal, cuando los mecanismos formales y reales de la democracia no funcionan bien. Una vez más habría que dejar provisionalmente a un gobierno con suficiente respaldo popular que interprete y represente la mente del pueblo en el proceso de planificación, mientras se establecen mecanismo de participación de las mayorías (y de las minorías, ¿por qué no?) en el proceso de planificación económica. Al fin y al cabo estamos hablando de la transición hacia una democracia plena.

Por su parte, la ejecución de los planes ni puede ser exigida eficazmente por el Estado en un primer momento, en que se carece de órganos democráticos de control y en que el Estado no puede (ni debe) optar por una dictadura.

En la transición hacia la democracia la planificación no podrá ser de hecho prescriptiva, pero tampoco debe ser meramente indicativa: el Estado puede usar todo el arsenal de instrumentos de política económica para "persuadir a las empresas privadas a adaptarse a los planes económicos del Estado".

Así ha sido la experiencia francesa, en donde el mismo peso del sector público y su gran dinamismo han convertido de hecho la planificación meramente indicativa en una planificación "activa", a través de la cual el Estado tiene mayor poder director en la economía que con una planificación socialista, como la de Yugoslavia, por ejemplo, sin caer en los inconvenientes de ésta. Guardando las debidas distancias con los países industrializados, se debe intentar un proceso parecido.

3. Orientación permanente de la actividad económica al bien común.

Para caminar con seguridad hacia la democracia es necesario que el Estado dé una orientación permanente de la actividad económica al bien común. Por bien común entendemos el bienestar material y moral más general y más extensivo, es decir, uno tal que alcance en profundidad y en extensión a las mayorías del país. El bien común no debe medirse con índices globales como el PTB, el ingreso per cápita, la tasa de crecimiento, el volumen de depósitos o cosas parecidas; tiene que cuantificarse teniendo en cuenta la **distribución efectiva** de los valores globales de las variables económicas, los niveles inferiores de vida, las necesidades no satisfechas, las diferencias sociales existentes. El bien común no es un concepto abstracto, es el bienestar de las mayorías concretas y se debe medir por los niveles de vida efectivos de las mayorías.

Estos niveles efectivos de vida del pueblo tienen que alcanzar unas cotas razonables para que la democracia se establezca y dure. El Estado democrático debe procurar permanentemente que estos niveles no sólo se mantengan, sino que aumenten progresivamente, para hacer la democracia más sólida a fuer justa y eficiente.



Una economía basada todavía en gran medida en un mercado de empresas privadas no puede asegurar automáticamente el bien más común y general de la población: no puede garantizar ni el pleno empleo, ni un nivel razonable de empleo para su población, no puede asegurar el poder adquisitivo de los salarios nominales, no puede redistribuir el ingreso de acuerdo a las necesidades no expresadas en los mercados, etc.

Por eso es necesaria en general la intervención del Estado en la economía y lo es muy especialmente en economías como la nuestra que está urgida por presiones graves o inmediatas. Esta intervención se decanta en la actividad permanente y regular de un sector público, que produce servicios públicos (o bienes públicos), a veces intangibles como la paz y la legalidad y a veces mensurables como los servicios telefónicos o las autopistas. En El Salvador el sector público genera en la actualidad un tercio de toda la actividad económica nacional.

La orientación de la actividad económica hacia el bien más común y general tiene que hacerse, en esta transición a la democracia, desde dentro del aparato productivo, es decir, con acciones que se insertan en el aparato productivo mismo y se vinculan funcionalmente con otras actividades, de naturaleza privada, que se desarrollan en él. Esta orientación desde dentro tiene que llevarse a cabo, naturalmente, por un sector público vigoroso, dinámico y claramente orientado al bien común. Es algo, dicho sea de paso, que no está previsto en los esquemas liberales, clásicos, cuando critican la acción del Estado sobre la economía.

El sector público quedaría reforzado de implementarse las acciones y medidas que he propuesto en este ensayo, por la incorporación de las instituciones exportadoras de los productos tradicionales, la banca estatal (o el sistema de bancos nacionales) presidida por un Banco Central reformado y mejor dirigido al bien común que en la actualidad, por el Instituto de Transformación Agraria y sus instituciones satélites, trabajando ya en una verdadera reforma agraria, por el INSAFI renovado y puesto al servicio de la industrialización del país y no del enriquecimiento rápido de unos pocos. Y así por otras instituciones semejantes.

Hablamos, pues, de un sector público renovado, purificado y fortalecido por las medidas para distribuir el poder económico y guiado por una planificación económica racional. Este sector público, efecto y causa de la transición a la democracia, tiene una grave responsabilidad de eficiencia, en cuanto sus objetivos reales son distintos que bajo las dictaduras del pasado: ahora no está para permitir el enriquecimiento abusivo de las clases dominantes y los altos empleados públicos, sino para llevar bienestar material y moral para las mayorías del país. Antes la eficiencia social ni se buscaba ni se exigía realmente, hoy está demandada por las graves y urgentes necesidades del pueblo. La eficiencia del sector público es una exigencia de justicia social.

La importancia misma que se asigna en este esquema al sector público de la economía obliga a establecer mecanismos jurídicos adecuados para garantizar la eficiencia técnica y la limpieza moral del sector. Sería necesaria una legislación

expresa contra las prácticas de corrupción administrativa y de irregularidades en el manejo de los fondos del sector público más el establecimiento de un Tribunal de Vigilancia de la Administración Pública, que junto con la Corte de Cuentas y bajo la Corte Suprema de Justicia asegure la limpieza de la administración pública y destierre definitivamente de la misma la gran lacra moral y económica de la corrupción. Esto lo argumentamos aquí por motivos económicos de eficiencia, de minimización de costos, de un genuino incentivo a la empresa privada, de creación de un ambiente seguro y transparente para la inversión privada.

El sector público debe liderar el cumplimiento de los planes económicos, cumpliéndolos y haciéndoles cumplir a todas las empresas y unidades productivas que se relacionen funcionalmente con él. Su gran poder de compra y sus monopolios en diversos sectores le confieren un extraordinario poder de negociación, persuasión y aun de coerción dentro del aparato productivo nacional. Manejando la fuente del crédito bancario y decidiendo el volumen y dirección del gasto público el Estado, si estuviera decidido a orientar la actividad económica del país al bien común, tiene posibilidades reales de arrastrar e involucrar al sector privado a la misma orientación social.

El bien común exige que se consigan unas determinadas condiciones económicas generales y una distribución justa de las ventajas económicas de cualquier situación. No veo inconveniente en adoptar la terminología de autores capitalistas modernos para clasificar las condiciones generales deseadas; hablaremos así del equilibrio interno y el equilibrio externo. El equilibrio interno estaría caracterizado por un máximo de empleo estable (hablar de pleno empleo en nuestro medio no tiene mucho sentido), estabilidad de precios, presupuesto estatal equilibrado (a mediano y largo plazo, no necesariamente cada año), y yo añadiría una redistribución del ingreso que vaya eliminando niveles infra-humanos de vida. El equilibrio externo consistiría en mantener las transacciones internacionales del país a un nivel tal que siempre contemos con el monto suficiente de reservas internacionales para mantener la paridad de la moneda.

Estos dos equilibrios, o conjuntos de equilibrios, habría que mantenerlos de manera que los costos sociales resultantes de la operación de los instrumentos equilibradores, que ya vamos a

mencionar, se repartan en proporción directa a la capacidad económica de las clases y estratos sociales. En la teoría burguesa de la política económica no se suele considerar cómo se reparten los costos de medidas equilibradoras o estabilizadoras y se supone gratuitamente que los beneficios y los costos se reparten igualmente entre la población. Lo que sucede en realidad es que los beneficios se reparten directamente y los costos inversamente a la capacidad económica de clases y estratos sociales.

Es, pues, necesario que los equilibrios a que tiende la política económica del Estado no se consideren en abstracto y se evalúen las medidas únicamente por su efecto global. También se deben estimar los costos para las distintas clases de la población de los instrumentos y medidas alternativas para poder decidir su eficiencia global.

No podemos aquí entrar en grandes detalles sobre la política económica a corto y mediano plazo, que debiera ser el mecanismo para adaptar las exigencias a más largo plazo del plan quinquenal a las cambiantes coyunturas económicas. Sólo podemos decir que tiene que pensarse y evaluarse desde las necesidades de las mayorías en el contexto nacional e internacional.

La política fiscal, con sus dos vertientes de imposición de gasto, debe emplearse fundamentalmente para el equilibrio interior, y en especial para sus aspectos redistributivos y de creación de empleo, aunque debe estar temperada por las necesidades de la acumulación y de evitar prácticas inflacionarias. Creemos que es necesario una gran austeridad en el gasto público que no vaya directamente orientado a satisfacer las necesidades urgentes de infraestructura social; en esto se necesita revertir las tendencias del pasado. El sector público debe marcar el paso de la acumulación con austeridad lo que he llamado la "acumulación originaria para la democracia".

Por ahora no se ve la necesidad de caer en déficits presupuestarios, sobre todo cuando, evitando la espantosa evasión fiscal que hoy se da, se pudieran incrementar substancialmente los ingresos del erario público.

La política monetaria especialmente la política de crédito del Banco Central tiene que ser usada con parsimonia para no agravar la inflación importada, que en nuestro país es marcadamente antisocial, ni dañar la balanza de pagos. Una diferente distribución de los actuales niveles del crédito del Banco Central tendrían un impacto mayor en los componentes del equilibrio inter-

no; es una cuestión de cambiar su destino no de aumentar la cantidad de crédito creado. Si se aumenta el crédito sin cambiar su destino privilegiando a sectores privados, no habrá ninguna garantía de que se utilizará con más eficiencia que en el pasado, que fue más bien baja.

Notas:

- 1 Fuente: Fox Robert W. + Huguet Harold W., *Tendencias demográficas y de urbanización en América Central y Panamá*, B.I.D., Washington, 1978.
- 2 Aquí se usa el término en el sentido tradicional de: adecuado al precio relativo real de los recursos.

15 de noviembre de 1979.

