

---

# FORO SOBRE ALTERNATIVAS

## ¿ lecciones para El Salvador ?

Dentro de la clase empresarial también se está pensando sobre posibles soluciones para la actual crisis económica. Prueba de ello es el Foro Internacional "ALTERNATIVAS DE LA CRISIS ECONOMICA DE EL SALVADOR", llevado a cabo los días 20 y 21 de octubre del año pasado y organizado por la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.

Fué un Foro interesante; las alternativas fueron presentadas por conferencistas invitados: cuatro economistas y un politólogo, todos extranjeros y más o menos famosos. De los economistas, tres fueron exponentes de la llamada "Escuela de Chicago", conocida por su preferencia por una liberalización de la economía y de la cual Milton Friedman es el protagonista más famoso. De estos tres, Dr. Arnold Hanberger está todavía trabajando en la Universidad de Chicago, y los Doctores Daniel Wisecarver y Ernesto Fontaine trabajan en la Pontificia Universidad Católica de Chile. La otra economista fué la Dra. Anne Krueger que de 1982 a 1987 fué Vice-Presidente del Banco Mundial. En este tiempo, el Banco Mundial se mostró también cada vez más en favor de una liberalización de la economía. Krueger actualmente trabaja en la Universidad de Duke, Carolina del Norte. Además dictó una conferencia el Dr. Robert Wesson, de la Institución Hoover en California.

Participantes en el Foro fueron por supuesto los miembros de la Cámara de Comercio e Industria, y además se habían invitado a mu-

chas organizaciones e individuos involucrados en la política económica del país, entre ellos la Facultad de Economía de la Universidad de El Salvador.

El tema común de las cinco conferencias fué la política económica, y en particular en qué manera esta política conduce o no a más crecimiento económico. La mera invitación a conferencistas con preferencia por menos intervención estatal en la economía, obviamente indica en qué dirección la Cámara de Comercio e Industria está buscando la solución de la crisis económica.

Sin embargo, las lecciones que traían los conferencistas no siempre implicaron concederles más libertad y más ventajas a las empresas, en comparación con la situación actual en El Salvador. Al contrario, seguir las líneas propuestas por los expertos invitados, en muchos casos significaría cortar las ventajas que los empresarios actualmente gozan. No obstante, estas implicaciones quedaron mayormente implícitas en las discusiones durante el Foro.

En primer lugar, esto fué así por el hecho de que los conferencistas no conocían la situación en El Salvador y sólo hablaron en base a sus experiencias en otros países. La única excepción fué Dr. Wisecarver, que había estudiado algo sobre la economía de El Salvador. En segundo lugar, se debió a que la mayoría de las preguntas y observaciones de los participantes se dirigieron hacia

aspectos que sí podrían ser favorables para ellos mismos, los empresarios.

A continuación, presentamos una impresión de los acontecimientos del Foro. Primero, damos un resumen selectivo de las conferencias, incluyendo los aspectos que más podrían servir para evaluar la situación económica de El Salvador <sup>1/</sup>. Luego hacemos algunas observaciones críticas, tanto con respecto al contenido de las conferencias, como con respecto a la discusión.

### ERRORES

La Dra. Krueger comenzó el Foro con una interesante conferencia sobre lecciones positivas y negativas de las experiencias de otros países. Primero enfatizó algunos errores que han cometido los gobiernos de muchos países en vías de desarrollo. Son errores, en el sentido de que estas

<sup>1/</sup> En el Centro de Documentación del INVE están disponibles cuatro de las cinco ponencias presentadas en este Foro:

Ernesto R. Fontaine, "El Rol del Sistema de precios en el Crecimiento Económico: el Estado y el Sector Privado";

Arnold C. Harberger, "Políticas y Crecimiento Económico".

Anne Krueger, "Análisis Comparativo entre países que han liberado sus Mercados y los que han aumentado el Control Estatal".

Robert Wesson, "El Estado en la Economía".

medidas han conducido a un estancamiento del crecimiento económico, e incluso a un decrecimiento. En la política agraria, se han cometido cuatro errores:

1. Suponer que los trabajadores agropecuarios son altruistas. Juntar a ellos en cooperativas, colectivos o comunas en los cuales no son visibles los frutos del trabajo de cada participante, reduce la eficiencia y la producción.
2. Establecer bajos precios al productor. El resultado de ésta política puede ser que los productores ya no vendan al mercado, que vendan a un mercado negro con precios más altos, o que dejen de producir y se muevan hacia las ciudades.
3. Nacionalización de la comercialización. Las empresas estatales para la comercialización de los productos agrarios "Casi siempre son un desastre". Esta medida puede tener buenas intenciones, por ejemplo estabilización de los precios, o el rompimiento de los monopolios existentes. Pero en la práctica casi siempre suben los costos y/o la empresa estatal está sujeta a presiones políticas. Además es difícil para una empresa estatal efectuar un buen control de la calidad. El resultado puede ser que el estado solo capte los productos de inferior calidad, y los productos de buena calidad se vendan al mercado negro.
4. Mantener un tipo de cambio sobrevaluado. Esto casi siempre es dañino para el sector agropecuario.

Con respecto a la industria y al comercio, Krueger enfatizó



los males de una política de sustitución de importaciones. En primer lugar, tal política impide casi siempre el crecimiento del empleo industrial. Las industrias que normalmente se protegen son intensivas en capital y ello conduce a una brecha dentro de la clase trabajadora urbana: por un lado los empleados bien pagados en estas industrias, y por otro lado los desocupados y los que trabajan en el sector informal.

En segundo lugar, la política de sustitución de importaciones no estimula el crecimiento de exportaciones industriales. El proteccionismo lleva a precios domésticos más altos que los niveles mundiales, y no sólo para los bienes industriales sino también para muchos servicios domésticos como

agua, luz, etc. El sistema de asignación central de las divisas para importaciones también desfavorece a las empresas exportadoras. Para proveer los mercados externos es importante que las empresas puedan rápidamente ordenar sus insumos, repuestos, etc., lo que es impedido por un sistema de asignación de divisas.

Tercero, las distorsiones en los precios que lleva consigo esta política de sustitución de importaciones resulta en que haya diferencias entre lo que es privadamente rentable, y lo que quiere fomentar el gobierno. Ello conduce a prácticas como la sobrefacturación de importaciones, el contrabando, etc. El gobierno tiene que aumentar sus controles burocráticos lo que implica más costos,

---

sin que se pudiera evitar todos los abusos.

En la segunda parte de su conferencia, Krueger apuntó hacia algunas lecciones positivas de las experiencias de otros países. Con respecto a la agricultura, un tipo de cambio realista en combinación con la provisión de infraestructura por parte del gobierno puede hacer incrementar la producción. Esto produjo el éxito de la política agraria en la India a partir de fines de los años sesenta, y recientemente también en China.

La segunda lección es que el gobierno tiene que jugar un papel muy fuerte en estimular el crecimiento económico. El estado tiene que proveer el ambiente macro-económico que incentive a la producción (tipo de cambio realista, evitar la emisión monetaria excesiva, etc.), y además tiene que invertir en la educación, la infraestructura como las comunicaciones, el transporte y los puertos, y un sistema de riego y extensión para el sector agropecuario. Si el estado, por otra parte, está gastando sus recursos en un régimen de comercio exterior muy complejo y en empresas estatales, generalmente no sobran recursos para incrementar la infraestructura y los servicios públicos.

La tercera lección positiva es que una política de promoción de exportaciones puede tener resultados mucho mayores que las normalmente pensadas. Las condiciones son: establecer un tipo de cambio realista, abolir las restricciones cuantitativas a las importaciones, establecer aranceles uniformes y no muy altos. Con esta política Corea del Sur, por ejemplo, ha tenido niveles de crecimiento del PIB anual del 10% a partir de 1960. Sus exportaciones crecieron a una tasa anual de 40%.

Otro ejemplo es Turquía, que se encontró en una crisis económica en 1979. Hasta este año seguía una política de sustitución de importaciones, la que había resultado en una deuda externa enorme. El cambio efectuado en 1979 (y Krueger fué asesora del gobierno de Turquía en aquel entonces) incluyó establecer un tipo de cambio realista. Luego, en 1982 se abolieron las restricciones a las importaciones. Ahora Turquía tiene tasas anuales de crecimiento del PIB de 5% a 8%. Las exportaciones crecen en más del 15% por año. Y eso en los años 80, que son caracterizados por el estancamiento del crecimiento del comercio mundial.

#### OTRAS LECCIONES

Dr. Fontaine concentró su, a veces divertida conferencia en los males de "precios mentirosos". Los subsidios para algunos productores o consumidores conducen a ganancias privadas, pero en muchos casos a un costo para la sociedad entera o para otros grupos de productores o consumidores. En Chile, por ejemplo, se protege a los productores de azúcar, trigo y leche. Ello lleva a precios en el mercado interno superior a los precios del mercado mundial. Por el hecho de que se trata de productos de consumo básico, afecta desproporcionadamente a los consumidores pobres.

Por otro lado, Fontaine enfatizó que hay precios que siempre tienen que ser "mentirosos", por ejemplo los precios de educación, salud, y la justicia. Subsidios para estos servicios son justificados porque el beneficio social es más alto que lo que puedan pagar los ciudadanos individuales.

Dr. Harberger habló sobre

las "enfermedades" de la economía, y entre ellas enfatizó sobre todo la inflación. En la mayoría de los casos la inflación se debe al financiamiento del déficit fiscal a través de créditos del sistema financiero. Pero en algunos países no se explica por la emisión de crédito al sector público, sino al sector privado. Ello fue el caso de Brasil entre 1969 y 1976, cuando el gobierno incluso prestó a la banca y a pesar de eso hubo alta inflación.

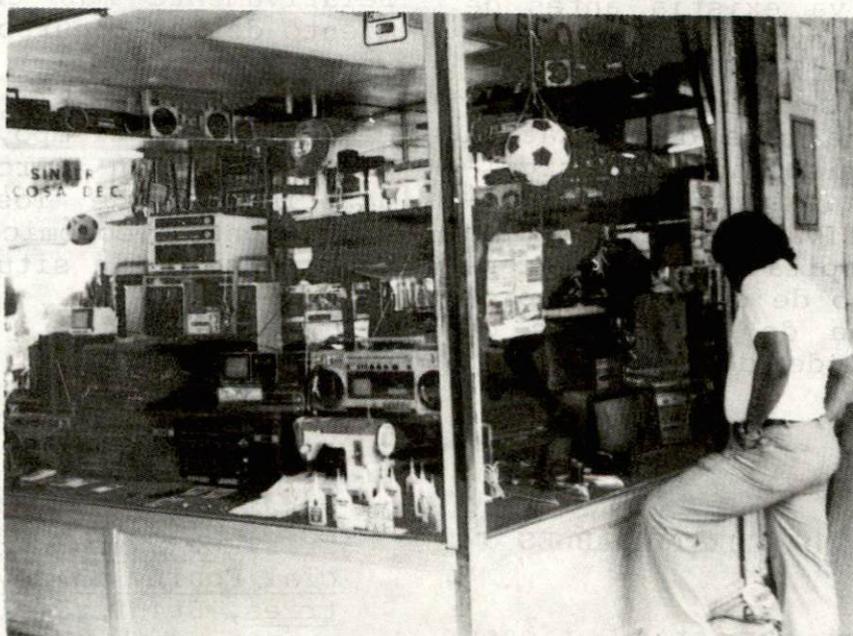
De todos modos, según Harberger (como verdadero exponente de la Escuela de Chicago), la inflación es una cuestión monetaria. Ello implica que una política que luche contra la inflación no solamente debe enfocarse en el control de los precios. El "Plan Austral" en Argentina, por ejemplo, fracasó por esta razón: sólo se llevó a cabo un control de los precios, pero no se pudo controlar el déficit fiscal.

Dr. Wisecarver había hecho el esfuerzo de estudiar algo de la economía salvadoreña, y habló sobre algunos aspectos de la regulación estatal. Empezó por demos-

trar que la presión tributaria en El Salvador es muy baja, tanto en comparación con el nivel de los gastos públicos, como en comparación con otros países de América Latina. La presión tributaria de El Salvador subió de 11.1% del PIB en 1980 a 12.8% del PIB en 1986. En Chile, estos porcentajes fueron de 20.5% en 1980 y 23.6% en 1985. Aún en Panamá la presión tributaria es más alta que aquí: 14.9% en 1980 y 15.1% en 1985.

Según un estudio del sistema tributario <sup>2/</sup>, revelado por Wisecarver, este sistema es engorroso. Abundan las franquicias y las exenciones, así que el sistema es muy intransparente. La norma general es la excepción, y las excepciones constituyen la norma. Además, el control tributario es

<sup>2/</sup>Un resumen de este estudio publicamos en EL Salvador: Coyuntura Económica No.8-9, junio-julio 1986, pp 7-11.



bajo. Los que actualmente están pagando impuestos son los productores de café, los asalariados y el sector empresarial; pero del último sólo los pequeños y medianos productores que no hayan podido acudir a algún programa de incentivos o exenciones.

Sobre la reforma agraria - efectuada en El Salvador, Wisecarver opinó que lo malo es que ya se estaba hablando de la misma desde 1975, con el efecto de que los viejos propietarios ya no invirtieran por la incertidumbre sobre su propiedad. Al mismo tiempo, los nuevos propietarios no parecen disponer de suficientes recursos ni asistencia técnica para hacer inversiones.

El sector agropecuario sufrió también por la política de precios, que por ejemplo en el café condujo a una baja de 33% en los precios al productor entre 1980 y 1985. En su opinión, la combinación de la reforma agraria y la política de precios probablemente haya causado la caída anual de 2.1% del PIB agrario entre 1980 y 1986.

Wisecarver también criticó la política de asignar créditos blandos, que ya existía antes de la nacionalización de la banca. Ahora (se refirió a 1986) las tasas de interés fluctúan entre 7 y 21%. Con una tasa de inflación de 33% en el mismo año ello significa que las tasas reales de interés son negativas. Esta política favorece al capital y está en contra de la mano de obra, y es probablemente una de las causas de la alta tasa de desocupación en El Salvador.

#### PUNTOS DE PARTIDA CUESTIONABLES

Los conferencistas tienen

en común una preocupación por el crecimiento económico, definido como crecimiento del PIB de un país. Se concentraron en medidas de la política económica que conduzcan a tal crecimiento económico. Además, todos parten de la premisa que este crecimiento económico lleva consigo el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los habitantes.

El país que muchas veces fué mencionado, durante el Foro, como el "buen ejemplo", Corea del Sur, no solamente demuestra altos niveles de crecimiento del PIB sino también altas tasas de crecimiento de los salarios reales.

Sin embargo, hay muchos países que han experimentado mayores diferencias de ingresos como resultado de un proceso de crecimiento económico. Además, un estudio de 74 países en vías de desarrollo concluye que de los países que han tenido más éxito en establecer una distribución más igual de ingresos, los gobiernos han invertido en actividades directamente productivas y han gastado relativamente más en el mejoramiento de los recursos humanos <sup>3/</sup>.

Al mismo tiempo, otras investigaciones han arrojado que la distribución de los frutos del crecimiento económico depende en gran parte de la situación inicial

---

<sup>3/</sup> Vease I. Adelman y C. Taft Morris, Economic Growth and Social Equity in Developing Countries, Stanford, 1973.

en la economía 4/. Si en la fase inicial la distribución de los medios de producción y de los ingresos es más igual, se distribuyen los beneficios del crecimiento económico más igualmente.

Tanto en Corea del Sur, como en Taiwan se llevó a cabo una reforma agraria en los años 50, que puso fin a la monopolización de la tierra en manos de grandes propietarios. Parte del éxito que han tenido estos países en lograr un alto crecimiento económico y en distribuir mejor su ingreso nacional, se debe a esta reforma agraria 5/.

En El Salvador existe una distribución de los medios de producción, y en particular de la tierra, muy desigual. Esto es así aunque se ha llevado a cabo una "reforma agraria", que ha sido tan incompleta y mal efectuada que casi no merece tal nombre. En esta situación, es inseguro si la liberalización de la economía, en el sentido de bajar la intervención estatal, conduzca

---

4/ Véase por ejemplo R.E. Barrett y M. King Whyte, "Dependency Theory and Taiwan: Analysis of a Deviant Case", en: American Journal of Sociology, Año 87, No.5, Marzo 1982, pp. 1064-1089; y D. Morawetz, "Economic Lessons from Small Socialist Developing Countries", en: World Development, Año 8, 1980, pp. 337-369.

5/ Estos países también en otros aspectos son, más bien, casos especiales. Los dos, por ejemplo, recibieron mucha ayuda externa, que pudieron ocupar para inversiones en su infraestructura física, así como para mejorar sus sistemas de salud y educación.

a niveles superiores del crecimiento económico. Ni mucho menos se puede esperar que dicha liberalización establezca una lógica del rebalse ("trickle down effect") para que las grandes mayorías se beneficien también del crecimiento económico.

Por lo tanto, una lección "implícita" de este Foro podría ser que se requiere de una verdadera reforma agraria en El Salvador, para que una liberalización de la economía produzca los resultados esperados.

Otro punto de partida que los conferencistas tienen en común, es que miran la economía como algo que no tiene y no debe tener relaciones con lo político. La única intervención estatal que se permite es la intervención que conduzca a más crecimiento económico, por ejemplo, promover las comunicaciones o el sistema de educación. En esta opinión, se deben evitar las empresas estatales en la producción y en el comercio, porque en general su eficiencia es más baja que la de las empresas privadas, y además, en muchos casos están sujetas a "presiones políticas". Estas presiones pueden ser dirigidas a bajar o subir los precios (respectivamente para subsidiar o para aumentar los impuestos), o a emplear ciertos grupos, por ejemplo incapacitados de la población económicamente activa (lo que pueda bajar la productividad de la empresa estatal).

No obstante, en la realidad siempre hay relaciones entre lo político y lo económico. Una decisión de abstenerse de todo tipo de intervención también tiene implicaciones políticas. Una economía en que no haya intervención tiende a ser dominada por monopo-

lios, que no sólo representan poder económico sino también político. Intervención por parte del estado es necesario para evitar los abusos a los cuales estos monopolios puedan llevar. Por otro lado, puedan existir razones políticamente muy justificadas para intervenir en la economía, aunque tal intervención conduzca a menos crecimiento económico. Ya vimos el caso del mejoramiento de la distribución de ingresos.

### LECCIONES IMPLICITAS

A juzgar por las preguntas que se hicieron durante el Foro, y en particular durante la "Mesa Redonda" al final, los empresarios presentes no estuvieron conscientes de todas las implicaciones que traían las "lecciones" de los conferencistas. Las preguntas y observaciones se concentraron en aspectos de la intervención estatal en El Salvador que perciben ellos como obstáculo para su propio desarrollo empresarial, como son la "reforma agraria", la nacionalización de la banca y del comercio exterior del café, y los impuestos que -según ellos- son demasiado altos.

Sin embargo, los conferencistas también hicieron hincapié en el papel importante que tiene que jugar el estado en algunos terrenos, entre ellos los más importantes son la infraestructura, la educación y la salud básica. Es claro que, en particular en las áreas de salud y educación, falta mucho por hacer en El Salvador.

La realización de un mejoramiento en los sistemas de educación y de salud pública requeriría de un aumento de la presión tributaria - algo aparentemente rechazado por la mayoría de los participantes del Foro.

Por otro lado, en El Salvador muchos aspectos de la intervención estatal implican ventajas para los empresarios, en particular para las empresas industriales y comerciales medianas y grandes, representadas en este Foro. El Dr. Wisecarver mencionó en su conferencia algunos ejemplos: las exenciones y programas especiales del sistema tributario para las empresas grandes, y la tasa real de interés negativa (que por supuesto es más ventajosa para los empresarios grandes que para las pequeñas, o no digamos nada de los asalariados). Otros conferencistas hablaron de los efectos negativos de los subsidios a las importaciones de bienes de capital. Estos también benefician sobre todo a los empresarios grandes.

Por lo tanto, no es tan obvio que una "liberalización de la economía" con la cual, a juzgar por las observaciones, muchos participantes del Foro estuvieron de acuerdo, sería tan beneficiosa para el sector empresarial en este país.

Terminamos con una pequeña historia que durante la "Mesa Redonda" contó el Dr. Fontaine, que pareciera ser lo más popular entre los participantes del Foro. La historia contenía un consejo que les dió a los miembros de la Cámara de Comercio e Industria. Fontaine relató que durante la administración del Presidente Allende

en Chile (1970-73) se formó un grupo de investigadores en la Pontificia Universidad Católica de Chile, con el objetivo de elaborar alternativas para la política económica, a utilizarse si (después de las elecciones planificadas para el año 1976) se cambiara el gobierno.

Pero, "¡qué suerte tuvimos!", así expresó literalmente Dr. Fontaine, "que ya en 1973 se dió un golpe de estado" (en que llegó al poder el dictador Pinochet - sic). Como este grupo era el único

que ya tenía elaborada una alternativa para la política económica, obtuvieron la oportunidad para efectuarla en la práctica. Por lo tanto, Fontaine le aconsejó a su público también a formar un grupo de investigadores para elaborar alternativas para la actual política económica.

Si se forma tal grupo, les recomendamos a estos investigadores que incluyan en su estudio todas las lecciones, explícitas e implícitas, que se puedan deducir de este Foro.

