
AUTODETERMINACION

Y

POLITICA ECONOMICA

una crítica al modelo alternativo de la UCA

La elaboración de una alternativa para la actual política económica es muy necesaria. No sólo es menester dar respuesta a la crisis económica coyuntural, sino también a los problemas estructurales de la economía, sobre todo el continuo empeoramiento de los niveles de vida de la mayoría de la población.

Para que se pueda efectuar una política económica alternativa que dé prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, se deben cumplir ciertas condiciones políticas. Por ejemplo, es necesario que estas mayorías o sus representantes tengan más poder político, y debe haber cierto grado de autonomía a nivel nacional. Por muy necesario que sea realizar estas condiciones, el objetivo de este trabajo es más limitado: suponemos que estas condiciones están cumplidas, y sólo tratamos la política económica.

Aún así, la elaboración de una política económica alternativa no es algo sencillo, y es importante que los economistas nos ocupemos del estudio de las posibilidades para tal política. Por lo tanto, debe considerarse muy valioso el intento que ha hecho el Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) en elaborar los "... Lineamientos de un modelo

alternativo para El Salvador", presentados en la revista Estudios Centroamericanos de agosto-septiembre de 1986 1/. En lo siguiente, referimos a este trabajo por "Los lineamientos".

Básicamente, el Departamento de Economía (DE) propone en este artículo una estrategia que se vuelve "hacia adentro", aumentando tanto la demanda como la oferta de bienes y servicios básicos, y a mediano plazo estableciendo una mayor integración de la estructura económica. Con toda la apreciación que damos a este estudio, es también posible hacerle algunas observaciones críticas. A nuestro juicio, el modelo propuesto contiene algunas contradicciones, de las cuales las más importantes se deben al diagnóstico que el DE hace de los problemas estructurales de la economía salvadoreña.

Por eso, comenzamos este artículo por analizar esta visión sobre los problemas estructurales de la economía salvadoreña. Está elaborado en el apartado "crisis

1. Departamento de Economía, "Crisis, Diálogo y autodeterminación, lineamientos de un modelo alternativo para El Salvador", Estudios Centroamericanos, No. 454-455, agosto-septiembre 1986, pp. 681-692.

estructural" de "Los lineamientos", así como en otro trabajo del Departamento de Economía, llamado "Dinámica y crisis de la economía salvadoreña" 2/ (más adelante: "Dinámica y Crisis"). Luego, presentamos las críticas que se pueden hacer en cuanto al modelo mismo. Esperamos que este trabajo sirva para estimular la discusión sobre una política económica alternativa.

EL DIAGNOSTICO

Según "Los lineamientos", la crisis estructural de la economía salvadoreña tiene dos raíces:

1. La concentración de los medios de producción y de los ingresos, y la consecuente pobreza de las grandes mayorías;

2. El agotamiento del modelo económico.

Dejando de lado por el momento la primera, discutamos primero la segunda. Aquí es donde "Los lineamientos" se basa en lo expuesto en "Dinámica y crisis". Este artículo habla de la crisis del modelo "trunco, dependiente, marginador y concentrador".

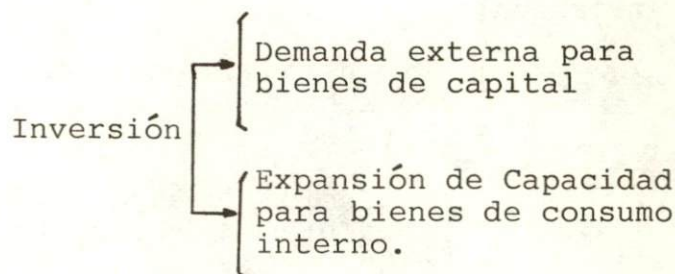
El Carácter Trunco

"Trunco" quiere decir que la economía carece de los sectores productores de bienes de capital e intermedios (Dinámica y Crisis, nota 2 en p. 12). Aunque hay excepciones, esta caracterización de

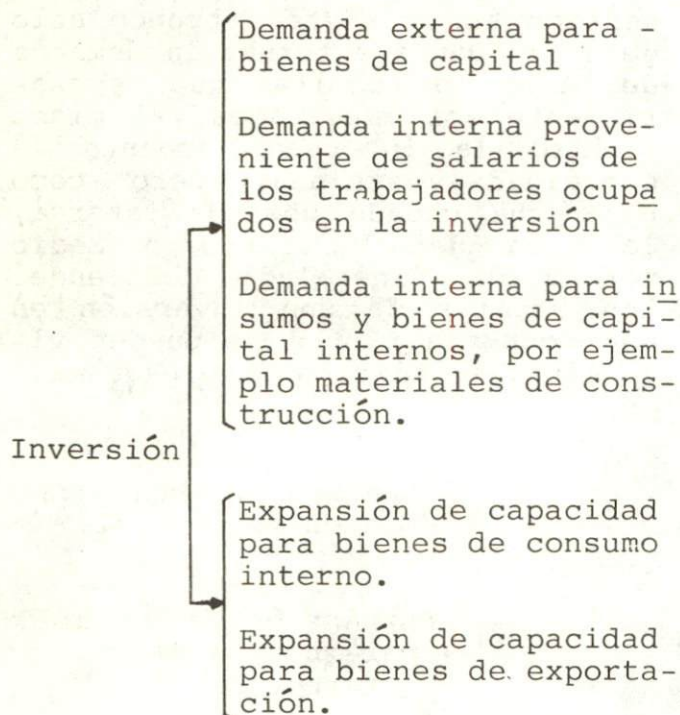
2. Departamento de Economía, "Dinámica y crisis de la economía salvadoreña", Estudios Centroamericanos, No. 447-448, enero-febrero 1986, pp. 18-32.

la economía salvadoreña en general es correcta. Pero el problema está en la consecuencia que el DE atribuye a esta característica: afirma que en tal economía la inversión privada tiende a autoderrotarse.

El argumento es que una inversión en un sistema trunco sólo genera demanda externa: la demanda de bienes de capital que necesariamente son importados. Al mismo tiempo, la inversión aumenta la capacidad instalada. Pero como no se ha creado demanda interna, la tasa del beneficio promedio por unidad instalada desciende. Los efectos de una inversión en una economía trunca se pueden visualizar en el siguiente esquema:



Si fuera cierto, no es posible entender por qué las economías de Centroamérica han tenido tasas de crecimiento tan altas durante los años 50, 60 y 70. En realidad, la inversión en una economía trunca tiene los siguientes efectos:



La mayoría de las inversiones incluyen también construcción, y de ahí requieren de trabajo y de insumos internos, por ejemplo cemento. Pero también si la inversión sólo consiste en comprar nuevo equipo, la instalación del mismo siempre requiere algún trabajo. Por otro lado, muchas inversiones del pasado estuvieron dirigidas a satisfacer la demanda externa. Entonces, el hecho en sí de que la economía es trunca, es decir que no tiene un sector produciendo bienes de capital, no lleva a una tendencia decreciente de la tasa de beneficio promedio.

En la opinión del DE, la falta de demanda que causa que la

inversión privada tienda a autoderrotarse, obliga al gobierno a aumentar cada vez más sus gastos. Dada la inflexibilidad hacia arriba de los ingresos tributarios (por razones políticas), ello conduce a un déficit fiscal cada vez más grande. Parece que las cifras que aporta "Dinámica y crisis" apoyan a esta afirmación, ya que en los años 70 los gastos del gobierno central aumentaron sustancialmente.

Sin embargo, aquí también se presenta un error. Si la demanda interna fuera el problema, el gobierno no tendría que aumentar los gastos, sino tendría que mantener un déficit. Una expansión de los gastos que está acompañada por un aumento de los ingresos del gobierno, no crea demanda interna porque el aumento de los ingresos la reduce al mismo tiempo. Entonces, la variable importante a investigar es el déficit fiscal directamente. "Dinámica y crisis" muestra que hasta el año 1980, es decir el año en que los gastos militares del gobierno comenzaron a subir sin que se aumentaran los ingresos, los déficits fiscales eran manejables.

La Dependencia

La otra característica que, según "Dinámica y crisis", causa la crisis estructural del actual modelo económico, es la dependencia externa. La estructura productiva del país depende en gran parte de insumos importados, y por ende de la capacidad de importar. Ello a su vez depende del valor de las exportaciones, al menos si descartamos la posibilidad de donaciones oficiales y remesas familiares, que son circunstancias causales.

En el artículo, esta dependencia no siempre está expuesta muy claramente. Por ejemplo, en la página 21 leemos "... el crecimiento interno y el sector externo se condicionan mutuamente". Si fuera así, no habría un problema. Pero el problema es que el crecimiento interno sólo puede influir algo en el volumen de las exportaciones, y no en los precios, y por lo tanto apenas en el valor. Entonces, el sector externo condiciona el crecimiento interno, pero al revés no. Como también dice en la misma página: "Esta necesidad (de buscar el equilibrio del sector externo) ... define, por lo tanto, un límite al crecimiento de la economía ...". Existe, entonces, una dependencia unilateral que sí puede poner límites al crecimiento de la economía. Visto desde el interior de la economía, estos límites no son causados por problemas con la demanda, sino con la oferta.

Durante los años 50, 60 y parte de los 70 la dependencia de las exportaciones no fué un problema, ya que en general los precios de los productos de exportación (principalmente café, algodón y azúcar) eran buenos, y las exportaciones tenían una tendencia creciente. En los años 80 esta dependencia se ha vuelto un problema, dada la caída de los precios de los productos más importantes de exportación.

La dependencia de las exportaciones es una dependencia estructural que tienen todos los países pequeños. Pero los países pequeños periféricos, al contrario que los países pequeños industrializados, tienden a exportar productos primarios. Generalmente estos productos tienen precios muy inestables, y además con una tendencia decreciente a largo plazo.

Sin embargo, el crecimiento económico de países pequeños siempre ha sido acompañado por el incremento de la parte del PIB que se exporta e importa. Entonces, los países pequeños sólo pueden reducir su dependencia externa si sacrifican en gran medida su crecimiento económico. A corto plazo, se pueden reducir los efectos negativos de la dependencia, por ejemplo tratando de establecer contratos más favorables para las exportaciones. A mediano y largo plazo, es posible diversificar las exportaciones, e industrializarse, respectivamente.

Entonces podemos concluir que los límites al crecimiento del modelo agroexportador no están dados por una supuesta falta de la demanda, sino por restricciones de la oferta. Como lo ha dicho Irvin, a quien debemos mucho de lo arriba expuesto, "Dados los coeficientes técnicos, salarios y precios, existe una cierta tasa de crecimiento de las exportaciones que sostenga la tasa de beneficio requerido para que el proceso de industrialización siga" 3/.

Según "Dinámica y crisis", la crisis estructural se arroja en las tendencias deficitarias de muchas variables macroeconómicas: el déficit fiscal, el déficit externo, y la deuda externa. Evaluemos ahora los datos aportados por "Dinámica y crisis". Es claro que, en lo que va de los años 80, todas las variables macroeconómicas - muestran una tendencia desfavora-

3. Irvin, George, ECLAC and the Political Economy of the Central American Common Market, ponencia presentada en la Conferencia de CRIES/ ASERCCA sobre la Integración Económica Centroamericana, Managua, 24-26 de noviembre 1986, p. 17.

ble. Pero esto es un período especial, sobre todo por la existencia de una guerra civil. La guerra por un lado reduce la producción, por ejemplo por los actos de sabotaje, los bombardeos, el desplazamiento de la población campesina, y la inseguridad sobre el futuro que causa una fuga de capital. Por otro lado, la guerra aumenta la demanda interna a causa del incremento de los gastos del gobierno sin que se aumenten los ingresos suficientemente. Los años 80 son especiales también porque los términos de intercambio para El Salvador se han vuelto muy negativos: entre 1981 y 1987 han bajado por ejemplo en 28.6% 4/.

Sin embargo, no vemos como con los datos de los años 80 se puede probar que "... los límites (estructurales) al crecimiento se estrechan cada vez más ..." como lo pretende el DE (Dinámica y crisis, p. 30). Para poner a prueba las supuestas tendencias estructurales de la economía salvadoreña hay que analizar las cifras de los años 60 y 70, y no de los años 80 que más bien reflejan una situación coyuntural muy especial.

Ya concluimos que durante los años 60 y 70 el déficit fiscal era bien manejable. El déficit en la balanza comercial de bienes ha mostrado una tendencia muy variada durante los años 60 y 70. No se puede decir que ha mostrado una tendencia continuamente negativa. Solamente a partir del 80 es que el déficit externo es permanente. Los datos empíricos que aporta "Dinámica y crisis" apoyan nuestras afirmaciones.

4. CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1987, Santiago de Chile, 22 de diciembre 1987.

La Concentración de Ingresos

"Dinámica y crisis" no solo habla de las características trunco y dependiente, sino también "marginador" y "concentrador". Pero, en la explicación de las tendencias estructurales en el párrafo 1 del artículo ("Las tendencias de una economía trunco y dependiente") no se mencionan estos últimos. ¿Ello significa que no son causas de las tendencias deficitarias? Pero, tanto en este artículo como en el otro, parece que el DE parte de la suposición que estas características también son parte de la causa de la "crisis estructural" de la economía.

Probablemente, esta suposición se basa en la hipótesis del agotamiento del mercado interno, que por ejemplo según la CEPAL y según muchos autores más es la causa del estancamiento del crecimiento industrial en Centroamérica 5/. Aunque los dos artículos del DE no son muy explícitos en eso, la hipótesis de la CEPAL está reflejada en la cita de un trabajo de Pedro Vuskovic en "Los lineamientos": "(ya no funcionan)... los dos ejes dinamizadores de las economías de Centroamérica: demanda externa, y demanda interna de

5. Véase por ejemplo CEPAL, Central America, Bases for reactivation and Development, Santiago de Chile, abril 1985; Cohen, Isaac y Gert Rosenthal, "Las dimensiones del espacio de la política económica en Centroamérica", en Fagen, Richard R. y Olga Pellicer (selección), Centroamérica, futuro y opciones, México: Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 185-202; Torres Rivas, Edelberto, "The Central American model of growth: Crisis for whom?" en: Latin American Perspectives, 7, No. 2/3, 1980, pp. 24-44.



consumo de los sectores sociales beneficiados por la concentración del ingreso." (p.684). Se trata aquí sobre todo de la segunda parte de la cita, es decir la demanda interna.

Nuevamente, este argumento se fundamenta en una supuesta falta de demanda interna. Esta vez no es la falta de demanda causada por el hecho de que se tienen que comprar los bienes de capital en el exterior, sino la falta de demanda para bienes de consumo. Se basa en la suposición que la industria manufacturera en Centroamérica produce en gran parte bienes de lujo que sólo satisfacen la demanda de una minoría, y que por eso la demanda está limitada. Contra este argumento se pueden decir dos cosas.

1. La estructura sectorial de la industria manufacturera no muestra un gran peso para los bienes de lujo, generalmente definidos como bienes de consumo durade-

ros 6/. En El Salvador en 1975 estas industrias representaron solamente el 3.4% del valor agregado industrial, y en toda Centroamérica 2.4%. En cambio, en países de Sur América al mismo nivel de desarrollo, como Colombia y Ecuador, estas cifras son 5.6% y 3.9% respectivamente. La mayoría de las industrias en Centroamérica son las llamadas industrias tradicionales que producen alimentos, vestidos, zapatos y artículos de tocador como pasta de dientes, jabón, etc. Aunque es cierto que no toda la población puede comprar todos estos bienes, no son solamente "bienes de lujo" para las capas altas.

2. A pesar de una presunta falta de demanda interna, la industria manufacturera ha crecido rápidamente en Centroamérica 7/;

6. Weeks, John, The Economies of Central America, New York: Holmes and Meyer, 1985, pp. 139 y 140.

7. Ibidem, p. 64.

en El Salvador a tasas promedios anuales de 6.7% entre 1960 y 1969, y de 6.0% entre 1970 y 1977, en términos reales. Y no se puede decir que gran parte de esta producción se ha exportado. Aunque para algunas ramas las exportaciones sí han sido importantes, por lo general no fué así. En 1970 se exportó el 22.5% del valor bruto industrial, y en 1978 el 23.9% 8/. La conclusión debe ser que el rápido crecimiento del sector industrial mayormente estuvo basado en un crecimiento del mercado interno.

Si el supuesto "mercado limitado" no ha impedido que la industria manufacturera haya crecido rápidamente en el pasado, es muy improbable que ahora la falta de demanda interna es la causa principal del estancamiento. Al nivel Centroamericano, es posible apoyar empíricamente esta afirmación 9/. Normalmente se dice que el "agotamiento" del mercado se dió a partir de los 70. Es cierto que la mayoría de los países centroamericanos experimentaron tasas más bajas de sus sectores industriales en la primera mitad de los años 70, pero probablemente esto principalmente es debido al alza de los precios de insumos y materia prima para la industria. Los países que no han experimentado una guerra civil a partir de fines de los años 70, han vuelto a tener altas tasas anuales promedias de crecimiento industrial en la segunda mitad de la década de los 70: Costa Rica de 8.4% entre 1975 y 1978, Guatemala de 8.0% entre 1975 y 1979, y Honduras de 9.9% entre 1975 y 1979.

Por otro lado, sin indagar mucho en los orígenes del modelo económico, sabemos que el comienzo de las agroexportaciones trajo consigo la proletarización y semi-proletarización de la mayoría de la población campesina. Sobre todo la semi-proletarización les permitió a los terratenientes pagarles salarios bajos a los trabajadores temporales en la cosecha. Entonces se puede decir que la rentabilidad del modelo agroexportador, está basado en gran parte en la marginación y la concentración de ingresos.

Podemos concluir que las características "marginador" y "concentrador", no han impedido el desarrollo de la industria, y que para el desarrollo de las exportaciones agrarias incluso han sido funcional. En consecuencia, la concentración de ingresos no puede ser la causa directa de la crisis económica. La relación es, mas bien, indirecta: la marginación de gran parte de la población, junto con el sistema político arcaico y represivo, han provocado la insurrección popular. A su vez, esta es una causa de la crisis económica. Entonces, para realizar un crecimiento del PIB, que es indispensable en cualquier modelo económico, no existe la necesidad de cambiar la concentración de ingresos. Sin embargo, el crecimiento del PIB no resuelve los problemas de los grupos marginados. Por lo tanto, la necesidad de cambiar la concentración de ingresos sí existe, pero este cambio incluso puede afectar las posibilidades para el crecimiento económico.

Resumiendo el diagnóstico, podemos afirmar que el modelo económico tradicional no tiene tendencias deficitarias estructurales, entonces no podemos concluir que el modelo está "agotado". Lo que existe es una dependencia estruc-

8. Ibidem, p. 134.

9. Ibidem, p. 134.

tural de las exportaciones: a menos que no hayan válvulas de escape como donaciones oficiales o remesas familiares, aquellas determinan la capacidad de importación, y así pueden limitar la oferta de bienes en El Salvador. Sin embargo, a corto plazo no se puede cambiar la estructura de las exportaciones, y un país pequeño siempre está dependiente del comercio internacional.

La otra característica estructural del modelo económico es la concentración de ingresos. Sin embargo, la necesidad de cambiar esta concentración puede entrar en contradicción con la necesidad de mantener las exportaciones. De ello resulta, que aún cuando termine la guerra, no hay soluciones fáciles para el desarrollo de la economía. Leyendo "Los lineamientos", parece a veces que el DE piensa que si las hay.

EL MODELO ALTERNATIVO

La estrategia concreta que el DE propone, contiene cuatro líneas: aumentar la oferta de bienes y servicios básicos, aumentar la demanda para los mismos, medidas a mediano y largo plazo y medidas de estabilización. Todo eso está en función del objetivo principal, que es establecer una economía que se vuelve "hacia adentro". A grandes rasgos estamos de acuerdo con las medidas concretas, aunque se puede decir algo y las discutimos más adelante. La crítica más fuerte se dirige hacia el objetivo principal. Además, la cuestión del sistema económico merece un tratamiento más explícito.

Volcarse Hacia Adentro

Un modelo alternativo debe dirigirse a aumentar la oferta y la demanda de bienes básicos,

para poder comenzar a satisfacer las necesidades básicas de los grupos ahora marginados. Pero, después de lo anterior, es claro que la solución no puede ser "Volcarse hacia adentro". Un país pequeño como El Salvador siempre necesita fomentar las exportaciones porque nunca puede lograr la autosuficiencia. En las medidas concretas propuestas, parece que el DE está consciente de esta necesidad, porque bajo las "medidas de estabilización" dice "reactivar la exportación tradicional y fomentar la no-tradicional" (Los lineamientos, p. 691). Lo que queremos decir aquí, es que no sólo es una medida de "estabilización", sino un componente necesario de la estrategia misma.

Asimismo, no es cierto que una vez decidido por "el desarrollo autodeterminado", a pesar de lo importante que es, "... la discusión en torno a fomentar las exportaciones o fomentar la sustitución de importaciones es una discusión de segundo orden en nuestro país" (ibid, p. 688). Según el DE, "La discusión de primer orden debe ser decidir nacionalmente cuál es la estructura productiva más adecuada para lograr los objetivos del desarrollo nacional o continuar entregando estas decisiones a agentes externos y a los ligados a ellos" - (ibid, p. 688). Creemos que la discusión sobre la "estructura productiva más adecuada" debe implicar, por lo menos, una discusión sobre el peso que se da al fomento de las exportaciones.

El Sistema Económico

En "Los lineamientos" se definen cuatro "centros de acumulación", dentro de una "economía mixta". Estos son el estado, el "sector popular", y dos tipos del "sector privado". En general, el

concepto de economía mixta no está elaborado muy explícitamente en "Los lineamientos". Parece que lo que quieren es algo como lo puesto en práctica en Nicaragua, por lo que se puede aprender mucho de la experiencia ahí 10/. Más concretamente, del sistema económico propuesto surgen algunos problemas, que tienen que ver sobre todo con el papel de la burguesía, la función de la ley del mercado y el papel del estado.

El DE quiere mantener a la burguesía dentro de una "economía mixta". Pero, del diagnóstico que arriba expusimos resulta que el DE no está en lo correcto en suponer que los capitalistas en el actual sistema sólo tienen una "rentabilidad inmediata" (Los lineamientos, p. 683). Por lo tanto, al contrario de lo que parece pensar el DE, realmente existe un conflicto de intereses entre mantener la rentabilidad para los capitalistas, y el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de la población. Es difícil creer que "... el sector privado puede realizar de mejor manera su interés particular en un proyecto nacional de desarrollo popular ..." (p. 688).

Si se desea mantener a la burguesía, para lo cual pueden haber buenas razones, se deben contar con costos. Las garantías en términos de márgenes de ganancia que se les deben dar a los productores grandes, pueden limitar las posibilidades de desarrollar una economía que beneficie a las grandes mayorías.

Dentro de la política económica, la cuestión de la eficiencia

10. Para la cuestión de la economía mixta de Nicaragua, véase Dijkstra, Geske, "La estabilidad de la economía mixta de Nicaragua", por publicarse en ECA, julio de 1988.

es importante. Hay dos tipos de eficiencia: la "eficiencia X" y la "eficiencia de asignación". La "eficiencia X" es definida por los costos con los cuales se produce cierta unidad, o la cantidad de unidades que se pueden producir con ciertos costos. La "eficiencia de asignación" es la eficiencia de la asignación de recursos para diferentes tipos de producción, en vista a objetivos nacionales. En "Los lineamientos", el DE pone énfasis en este tipo de eficiencia: "... la eficiencia debe medirse por la capacidad de asignación de recursos nacionales para maximizar la satisfacción de las necesidades de todos los sectores, pero urgentemente las de las mayorías populares" (p. 689).

Generalmente se dice que en un sistema de planificación central la eficiencia de asignación es mayor que en economías del mercado. La razón es que en el primero, se pueden tomar en cuenta mucho más factores que la rentabilidad privada.

Sin embargo, mientras las economías pequeñas tengan mayormente relaciones comerciales con países capitalistas, la rentabilidad en el mercado mundial es un determinante importante de la eficiencia de asignación. En un sistema de asignación central de recursos, generalmente ya no existen precios internos que reflejen los precios del mercado mundial. Dado el hecho de que los precios internacionales cambian mucho, es muy difícil mantener la eficiencia de asignación en este sistema.

No es claro qué sistema está prefiriendo el DE. Por un lado, su énfasis en la eficiencia de asignación, parece sugerir que opten por un sistema de planificación central, por lo menos en cuanto a la producción y distribución de bienes y servicios básicos se refiere. Por otro lado, en las

medidas concretas para aumentar la oferta y la demanda de los mismos, está suponiendo una relación mutuamente estimuladora entre los dos, para la cual se necesita que opere la ley del mercado.

Al mismo tiempo, en una economía del mercado la eficiencia X generalmente es superior que en economías centralmente planificadas. Si se asignan los recursos centrales, generalmente baja la eficiencia X: la asignación de medios de producción solamente depende de la supuesta "prioridad" que tiene el tipo de producción, y de ninguna manera de la eficiencia o rentabilidad de la empresa.

Esto abarca también para las empresas estatales, a menos que funcionen en una economía del mercado. Según el DE, se deben establecer empresas estatales en la producción de bienes básicos, porque la empresa privada no los produce suficientemente. En esta situación, difícilmente se puede imaginar que se les aplica a las empresas estatales las leyes del mercado. Por consecuencia, no pueden realizar la "producción eficiente" (ibid. p. 691).

Sin embargo, el establecimiento de empresas estatales puede ser bien justificado, sobre todo si se trata de inversiones estratégicas o de inversiones grandes que el sector privado difícilmente puede asumir. Pero, en el caso de la producción de bienes básicos el establecimiento de empresas estatales no parece necesario. Probablemente es suficiente estimular al sector informal, es decir los pequeños productores y cooperativas.

La Oferta y Demanda de Bienes y Servicios Básicos

Veamos ahora las medidas con-

cretas propuestas en "Los lineamientos", comenzando por las medidas para aumentar la demanda y la oferta de bienes y servicios básicos (p. 691). Aunque es necesario aumentar esta demanda, se puede comentar que es una cosa fácil. Sólo una medida de política económica entre las muchas que se pueden tomar, es suficiente para liberar un potencial enorme de demanda latente para bienes y servicios básicos. Algunas de estas medidas son: ofrecer gratis la salud y la educación básica, bajar los arriendos de tierra y de vivienda, ofrecerles créditos a pequeños productores y comerciantes, y establecer subsidios para algunos bienes y servicios básicos como leche, arroz, frijoles, transporte público, etc. Entre estas medidas, la primera parece ser la mejor porque tiene el impacto más generalizado en la población, y no tiene efectos secundarios negativos.

El problema está en el aumento de la oferta de bienes y servicios básicos. Esto se debe realizar bajo la condición que se mantenga en la medida posible la producción para la exportación. Se puede bajar la producción de bienes de lujo, pero, como vimos anteriormente, en esta está involucrada una parte pequeña de la estructura productiva. La producción de bienes básicos, y la de los bienes para la exportación, compiten por la tierra, por recursos financieros y por divisas. De ahí surgen los problemas.

Cualquier proyecto popular debe comenzar con una reforma agraria que realmente reduzca la concentración de la tierra. En eso estamos de acuerdo con "Los lineamientos". Pero, en la efectuar de la reforma agraria es necesario tomar en cuenta las consecuencias para la estructura de la producción. Una reforma agraria

que dé la tierra a los campesinos que actualmente no la tengan, está acompañada probablemente por una reducción de la producción para la exportación en favor de más producción de cultivos básicos. Además, puedan bajar las ventas de estos cultivos, ya que los campesinos probablemente vayan a destinar más al autoconsumo.

A mediano plazo, la estrechez de la tierra se puede superar un poco por establecer sistemas de riego en gran escala. De esta manera, se podría cultivar por ejemplo algodón y maíz en la misma tierra, en diferentes períodos del año.

La competencia por las divisas es un problema serio también. La agricultura de exportación requiere de importaciones para producir. La industria manufacturera es aún más dependiente de insumos importados. Eso abarca también a los pequeños productores en la industria, lo que normalmente no se toma en cuenta al elaborar la política económica. Un ligero incremento de los ingresos de los sectores populares, estimula enormemente la demanda de ropa, zapatos, papel higiénico, etc. Todos estos productos necesitan, por lo menos en parte, materia prima e insumos importados. Entonces, rápidamente el crecimiento estará limitado por la falta de divisas.

Por lo tanto, aunque es cierto que a corto plazo un incremento de la demanda de bienes y servicios básicos es favorable para la eliminación del subempleo - (ibid, p. 690), a mediano plazo las oportunidades de empleo dependen de la posibilidad de mantener y fomentar las exportaciones. Con relación a esto, es necesario demistificar otra suposición de la estrategia de expansión de la demanda propuesta en "Los lineamientos".

Aún si suponemos que los sectores productores de bienes básicos puedan seguir creciendo, - "... expandiéndose el sector hoy informal hasta adquirir el carácter formal..." (ibid, p. 690), es dudoso que este proceso en sí garantice un continuo incremento del empleo. En realidad, el desarrollo del sector informal hasta que adquiera el carácter del sector formal estará acompañado de la instalación de medios de producción más productivos, es decir que utilizan menos trabajo por unidad producida. En cada proceso de industrialización se da este fenómeno. No es en la industria manufacturera misma que se están expandiendo los puestos de trabajo, sino en los sectores de apoyo: servicios comerciales y servicios públicos.

La Industrialización

A mediano plazo, es importante establecer una mayor integración de la estructura productiva, como dice el DE en "las medidas a mediano y largo plazo" (p. 692). Para disminuir la dependencia de exportaciones de productos primarios, es importante procesar los productos primarios en mayor grado. Al mismo tiempo, es importante tratar de producir algunos insumos y bienes de capital, comenzando este último, como dice también "Los lineamientos", por "... pequeñas plantas productoras de bienes de capital, pero principalmente de máquinas-herramientas".

Sin embargo, en otros lugares del artículo parece que el DE quiere ir más allá de estos intentos a una mayor integración. En la página 689 por ejemplo está defendiendo que los países pequeños pueden industrializarse, es decir pueden establecer sin problemas industrias de bienes de

capital. Sin embargo, normalmente se supone que estas plantas tienen economías de escala, y que el mercado en estos países es demasiado pequeño para hacerlas rentables.

Puede ser cierto, como dice el DE, que existan algunas industrias modernas que se adaptarían al tamaño del mercado. Pero para la mayoría de industrias de bienes de capital el mercado sería demasiado pequeño para poder aprovechar las economías de escala. El DE dice que este argumento se basa en "... una idea errónea, la producción debe quedar determinada por la demanda...". Qué significa esto? Si la producción no está determinada por la demanda, por lo menos parcialmente se ha puesto un fin a las relaciones del mercado. Esto conduce a una eficiencia X más baja para las industrias involucradas. Entonces, no es solamente la "ineficiencia por el tamaño excesivo de la planta" en vista del mercado reducido

(p. 689) que causa un alto costo de estas industrias, sino también la baja eficiencia X. Obviamente, el DE tiene razón diciendo que existe cierto "costo social" de no contar con estas industrias en el país. Pero, este costo social debe evaluarse muy alto para poder justificar el establecimiento de industrias de bienes de capital que tengan altos costos - macro-económicos provenientes tanto de la baja eficiencia X, como de la imposibilidad de aprovechar las economías de escala.

En todo eso, las posibilidades para una integración Centroamericana son muy relevantes, ya que esta proveería un mercado mayor. Dentro del proyecto original del Mercado Común Centroamericano (Mercomún) estaba previsto el establecimiento de "industrias de integración", produciendo bienes intermedios o bienes de capital para toda la región. Aunque en la práctica, solamente en algunos



países se lograron establecer algunas plantas, estas en sí fueron un éxito.

Una reactivación del Mercosú, sobre todo si está acompañada por una mayor autodeterminación a nivel regional, es muy importante. En base al proceso de Esquipulas II y la creciente ayuda económica proveniente de la Comunidad Económica Europea, tal reactivación podría ser posible. Además, para un proyecto popular en El Salvador quedaría otra alternativa para la cooperación industrial. Por lo menos, se debería pensar en la complementariedad que pudiera establecerse con la estructura productiva de Nicaragua.

Las Medidas de Estabilización

Las medidas de estabilización constituyen un componente necesario de una política económica alternativa que tiene como primer objetivo la satisfacción de bienes básicos. Lejos de disminuir o terminar las supuestas "tendencias estructurales" hacia el déficit externo y el déficit fiscal, el proyecto popular tiende a acentuar los desequilibrios.

Ya vimos que el aumento de la oferta de bienes básicos reduce la oferta de bienes para la exportación. Al mismo tiempo, el objetivo de establecer una mayor integración de la estructura productiva a corto plazo incrementa la demanda para importaciones, mientras no aumentan las exportaciones. De ahí, el déficit en la balanza externa tiende a incrementarse. Como dice el DE, a corto plazo la estabilización externa sólo se puede lograr a través de ayuda externa masiva.

En cuanto al equilibrio interno, la situación parece aún más grave. Es mucho más fácil -

aumentar la demanda por bienes y servicios básicos, que aumentar la oferta. Además, hasta hoy casi ningún país con una economía mixta como aquí propuesta ha logrado mantener una política monetaria sana. Siempre ha sido difícil efectuar un buen control de los créditos, tanto en el otorgamiento como en la restitución.

Parece también muy difícil evitar el déficit fiscal. La experiencia de Nicaragua ha mostrado que sí es posible aumentar con mucho los ingresos tributarios. En aquel país, los ingresos tributarios subieron de 11% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1978 hasta 30.7% del PIB en 1984. En El Salvador, dichos ingresos han subido de 11.9% del PIB en 1984 hasta 12.9% del PIB en 1986, pero todavía están en un nivel muy bajo 11. Sin embargo, en Nicaragua el aumento de los ingresos del gobierno no fué suficiente como para cubrir todos los gastos.

Una política que dé primera prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, está poniendo muchas presiones para que aumenten los gastos del gobierno. Primero, es necesario ampliar los servicios de educación y salud, y la vivienda popular. También es necesario mantener los salarios reales, y preferiblemente no sólo de los trabajadores, sino también de los pequeños productores y comerciantes. Se puede lograr a través de subsidios a los bienes y servicios básicos, como leche, arroz, frijoles, y transporte colectivo. Luego, hay necesidades en la producción directa. El estado tiene que

11. Cifras de la CEPAL.

hacer inversiones, sobre todo para realizar los objetivos de diversificar las exportaciones y establecer una mayor integración de la estructura productiva. Las inversiones también absorben fondos del gobierno central. Si el objetivo es mantener a la burguesía, esto obliga a darle ciertas garantías en términos de márgenes de ganancia, y también pone límites a las posibilidades de aumentar los impuestos.

Coincidimos con el DE que no se puede sacrificar el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de las mayorías si existen desequilibrios internos o externos. Pero, queremos enfatizar que la realización de la estabilización es crucial para un proyecto popular. De no lograrla, la falta de divisas y la inflación contrarrestan rápidamente las ventajas que hayan podido obtener las grandes mayorías durante los primeros años de una política alternativa. Desgraciadamente, para la cuestión de la estabilización no existe una "solución buena". Lo único que se puede hacer es, aprendiendo de las experiencias de otros países en circunstancias comparables, buscar la combinación de medidas que sea "menos mal".

La experiencia de Nicaragua nos revela por lo menos dos advertencias, una negativa y una positiva. La negativa es, que un proyecto popular, si está llevado a cabo dentro de una economía mixta en que se mantiene a la burguesía, tiene que enfrentar la hostilidad del gobierno de los Estados Unidos. Parece que no es factible pensar en un proyecto popular en circunstancias de paz. Esto significa, que en la elaboración de la política económica se deben tomar en cuenta las necesidades de la defensa y los costos de la guerra.

La positiva es, que parece posible recibir ayuda externa en cantidades bastante grandes. Durante estos últimos años, tres partes de las importaciones de Nicaragua están financiadas por préstamos extranjeros. Estos préstamos vienen tanto de países socialistas, como de países de Europa Occidental y de América Latina. Aunque el país no puede gastar esta ayuda libremente (está ligada a las importaciones concretas), sí constituye un apoyo considerable.

SINTESIS Y CONCLUSION

El objetivo de este trabajo fué, evaluar el modelo alternativo para la economía salvadoreña propuesto por el Departamento de Economía (DE) de la UCA. Coincidimos con el DE en que un modelo alternativo debe estar dirigido hacia la mejor satisfacción de las necesidades de las grandes mayorías de la población. Sin embargo, encontramos algunas debilidades en la propuesta.

Primero, concluimos que no está explicitado bien en el orden económico, lo que lleva por ejemplo a vaguedad sobre el papel de la burguesía y del estado. Aparte de eso, las críticas que hicimos de la propuesta de la UCA están basadas en un diagnóstico diferente del modelo económico actual.

Al contrario de lo que piensa el DE, el modelo económico actual no está caracterizado por desequilibrios estructurales. Sí existe una dependencia estructural de las exportaciones de productos agrarios, que en los años 80 se ha vuelto desfavorable para la economía salvadoreña, por la tendencia negativa de los términos

de intercambio. Sin embargo, la dependencia del comercio exterior no se puede cambiar en países pequeños, a menos que se sacrifique el crecimiento económico.

Por otro lado encontramos que la concentración de ingresos no ha impedido el crecimiento económico en las décadas pasadas, y que incluso ha sido funcional. Entonces, las medidas dirigidas a cambiar esta concentración de ingresos puedan afectar las posibilidades para el crecimiento de la economía.

En base a este diagnóstico, concluimos que una estrategia económica que se vuelve hacia adentro, no es factible para El Salvador. Siempre es necesario fomentar las exportaciones, y a mediano plazo se puede reducir la vulnerabilidad en la dependencia externa a través de una diversificación de las exportaciones. Sin embargo, esta crítica del modelo alternativo propuesto por el DE no implica que estamos apoyando el "desarrollo hacia afuera" que ha propuesto FUSADES 12. La diversificación de las exportaciones debe formar parte de una estrategia que en primer lugar busca la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

La reformulación del diagnóstico del modelo económico actual nos llevó también a la conclusión

12. FUSADES, La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: lineamientos generales de una estrategia, San Salvador, 1985.

que en vez de disminuir los supuestos "desequilibrios estructurales", el modelo alternativo tiende a incrementarlos. Enfatizamos la importancia de una política de estabilización, sobre todo para evitar que las ventajas inmediatas que puedan experimentar las mayorías como resultado de una estrategia alternativa, desaparezcan a mediano plazo. No hay soluciones fáciles para este problema. Sin embargo, parece que existen algunos márgenes de operación. Primero, en cuanto al desequilibrio interno, parece posible aumentar con mucho los ingresos tributarios del gobierno, de modo que se pueda evitar el déficit fiscal. Segundo se puede esperar que la ayuda externa pueda llenar gran parte de las necesidades de importación, lo que alivia el desequilibrio externo.

