

La Mecánica de la Integración Económica como Medio Complementario de Desarrollo: Observaciones Críticas en Torno al Programa Centroamericano

— POR MARIO DALPONTE (*)

Cste ensayo de divulgación de nuestros problemas, traza el contexto lógico acerca de las perspectivas de la realidad regional y de la integración económica de Centroamérica. Por consiguiente, no expresa o refleja ideología política alguna. Lo he escrito a sabiendas de que mis observaciones —aunque incuestionables— me valdrán infundadamente el sílito calificativo, a pesar de que el ojo analítico actúe siempre como orientador, no como “destructor”. No obstante, creo honrado y necesario ponderar arraigadas esperanzas y recalcar objetivamente una vez más que el desarrollo económico y social de cada pueblo no puede ser sino el fruto de su propio esfuerzo e inteligencia.

Deseo provocar debate y análisis de los problemas del desarrollo económico de Centroamérica y abrir una brecha hacia el estudio racional de estos problemas. Espero exhortar a mis colegas economistas, profesionales y estudiantes, a pensar y a producir un enfoque más fecundo de la integración económica de Centroamérica, que reoriente su política y establezca claramente su mecánica. Mi actitud crítica respecto a esta materia y al marco institucional del llamado Programa de Integración, es ya harto conocida por mis colegas. Vuelvo a concretar públicamente mis críticas puesto que las cosas están como antes o peor que antes.

El tiempo y sus hechos siguen acumulando plena evidencia de que las críticas que someto no son infundadas. Señalan además que no estamos caminando hacia la que quizás es nuestra única meta posible. Esto es en parte debido a la miopía o a la negligencia de los gobiernos, funcionarios, economistas e industriales de Centroamérica. Esa evidencia debería unirnos a todos los que aspiramos a reconstruir nuestra Centroamérica, reconociendo que es necesario concertar una acción más amplia y profunda sobre bases racionales. Sólo sé que el único objeto de la profesión económica en Centroamérica, y el principal deber de sus economistas, es planear y concretar su integración física, económica y política.

En la prensa se leen con frecuencia artículos escritos con absoluta buena fe, pero que sin ningún fundamento lógico, proclaman el llamado Programa de Integración Económica como la base para nuestra inmediata industrialización. Estos artículos fomentan ideas erróneas e ingenuamente engañan al público.

Como consecuencia de la desorientada pero intensa

(*) El autor del presente trabajo es Director Ejecutivo Alterno del Banco Interamericano de Desarrollo.

publicidad que se ha dado a las instituciones y a los fáciles logros de la acción inicial del llamado Programa de Integración Económica —aún por emprenderse a fondo— se ha formado la creencia que dicho programa representa la panacea o paliativo que ha de subsanar nuestra pobreza. Muchos ciudadanos, y hasta funcionarios públicos, manifiestan esa extraviada convicción. Por ella crean un perjudicial estado psicológico que hace depender y esperar, con fundiendo las mentes y volviendo apáticas las voluntades, frente a la que debe ser una diaria lucha de superación. Este fenómeno cultural afecta negativamente nuestras virtudes naturales y debe ser atajado desde su incipencia, puesto que tiende a difundirse y a causar irremediabiles daños a la entera sociedad centroamericana, cuyo progreso no puede concebirse sin introducir cambios radicales en el medio socio-económico, en la organización de su economía y en las actitudes humanas.

Es menester hacer notar enfáticamente que los gobiernos deponen también esperanzas ilusorias en el llamado Programa de Integración Económica “per se” como base para la industrialización y el desarrollo económico de sus respectivos países. No se percatan de la mecánica y de los elementos que son necesarios para efectuar un proceso general de integración y crecimiento económico, que conduzca a la formación de mercados de dimensiones suficientes para hacer viable un proceso específico de industrialización como parte de un proceso general. Lo que es aún más, no adoptan dentro de sus respectivas fronteras una política económica que persiga la integración como medio de desarrollo.

Claro que esto puede esperarse frente a la inexistencia de un verdadero tratado sobre integración y desarrollo económico de líneas claramente concebidas. El llamado Tratado General de Integración Económica Centroamericana, se limita a ser por el momento un tratado multilateral de libre comercio. Dicho Tratado enuncia la aspiración de formar una unión aduanera, pero no contiene ninguna disposición sobre integración económica, excepto la referente al Régimen de Industrias de Integración, el cual constituye sólo un marco legal de operación.

La muy fácil y fructuosa fase inicial está tocando su fin. El volumen del intercambio propenderá a estancarse en un futuro cercano, debido a la precaria situación de los balances de pagos, y a la manifiesta tendencia hacia la autosuficiencia en cada país, haciendo caso omiso de las ventajas de una mayor especialización. La presente duplicación de inversiones en los mismos renglones afectará incuestionablemente al comercio intra-regional y anulará en parte las ventajas del establecimiento del mercado común. De esa manera cada país tenderá a sustituir las importaciones procedentes de la región en mayor proporción que las importaciones procedentes del exterior. Además, para que las cifras del comercio intra-regional sean económicamente representativas, es necesario deducirles el valor de los insumos importados de afuera de la región. En 1966 el valor del comercio intra-regional ascendió a 176 millones de dólares. Esto equivale apenas alrededor del 5% del producto bruto de Centroamérica, sin deducir los insumos importados. Por grande que haya sido la tasa de expansión, ésta es una cifra aún significativamente baja. Ha llegado pues el momento de preocuparse seriamente del inmediato futuro de nuestra integración económica y de evitar ulterior acumulación de desventajas y obstáculos a nuestro desarrollo económico.

Para tener conceptos lógicos es preciso ver la realidad económica con sentido analítico. Esta es la razón que anima y justifica mi crítica.

Antes de entrar en materia, quiero hacer notar que en la concepción de los convenios centroamericanos ha prevalecido una aberrada "forma mentis" jurídica. El análisis económico de las tendencias de la realidad centroamericana y de la mecánica del desarrollo integrado de Centroamérica, ha sido objeto de muy poca atención. Esta es la causa de la inexistencia de una estrategia y de una política para la integración y la defensa económica de Centroamérica. Se han celebrado convenios, como el de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, que no constituyen instrumentos de una estrategia y de una política para un proceso general de desarrollo e integración económica con objetivos concretamente definidos. Es tiempo de poner fin a este afán de proponer tratados de reducido objeto, sin tener una estrategia general y objetivos precisos. En esta oportunidad me limitaré a plantear un análisis cualitativo general en forma suficientemente llana para que pueda ser comprendido también por los que no tienen la desventura de ser economistas. Reduciré pues a la mayor sencillez los lineamientos de la mecánica de la integración económica centroamericana.

Adam Smith desarrolló el principio de especialización y división del trabajo. Lo aplicó además a su teoría del comercio exterior, que más tarde fue completada por David Ricardo con la doctrina de Costos o Ventajas Comparativas y por J. S. Mill con la Ley de Demanda Recíproca. Smith mismo, nos hizo notar que la especialización y sus beneficios, están limitados por la dimensión del mercado interno. La solución era el comercio exterior. En nuestros días, también la dimensión del mercado exterior limita los beneficios de ciertos tipos de especialización que son tradicionales para los pobres. Sin embargo, la organización de la producción en forma especializada, como medio para lograr eficiencia e intercambio, constituye el primer principio fundamental del desarrollo económico, sea nacional, regional o internacional.

El principio de especialización y división del trabajo debe pues ser inteligentemente interpretado de acuerdo con el presente histórico y con nuestras características económicas y sociales. Visto con sentido amplio y en términos de diferentes grados —tal principio— no sugiere necesariamente una organización estática de la producción. Tampoco sugiere la producción de un solo producto en cada país o en cada explotación agrícola o industrial. Se limita a sugerir que para obtener el producto máximo posible es necesario operar en función de una organización económica racional, concebida "ad hoc", para lograr objetivos definidos de producción, intercambio y eficiencia.

En Europa, la integración económica tiene por objeto la modificación de una estructura de producción para hacerla más sólida, productiva y competitiva a través del máximo posible de especialización de las actividades económicas. Su medio fundamental es el Mercado Común que ha establecido el libre movimiento de productos y de factores de la producción, reduciendo así considerablemente las limitaciones que impone a la organización más especializada de la producción, la relativa estrechez de los mercados nacionales de los países miembros de la Comunidad Económica Europea. El consecuente

aumento de la productividad que se genera, permite pagar más altos salarios, ensanchar el consumo y consecuentemente las dimensiones del Mercado Europeo. Este a su vez permite mayor especialización y ésta mayor productividad, iniciando así otra vuelta hacia arriba. Como resultado de la mayor especialización y eficiencia de la producción, el intercambio ofrece al consumidor una mayor diversificación de productos, a precios competitivos, y una más amplia gama para escoger. Este es el contexto lógico, aún no operante en todo su ámbito, debido a razones políticas y a la deficiente organización financiera.

En Centroamérica, la integración económica debería tener por objeto la formación de una estructura regional de producción —que es aún posible— para reducir la ineficiencia de las economías nacionales, alcanzando el grado máximo de especialización de la producción que permitan la dimensión del mercado regional y la mejor combinación del acervo de recursos naturales, humanos y de capital.

Es pues claro, que el Mercado Regional no constituye un fin “per se”, sino un medio hacia el logro de los beneficios que se derivan de la organización de la producción en función de una mayor especialización y de una mejor combinación de los recursos, dada las proporciones del acervo de éstos. Vistas así las cosas, no existe en Centroamérica un Programa de Integración Económica propiamente dicho.

Hasta el presente, el movimiento centroamericano de integración se ha limitado a la formación progresiva de un Mercado Común para productos, especialmente para productos industriales. Ninguna disposición ha sido adoptada respecto a la reforma del medio socio-económico y al empleo racional del acervo de recursos, donde reside el verdadero proceso de integración económica necesario para lograr un mayor desarrollo. El presente movimiento integracionista centroamericano centra su actividad en el desarrollo industrial como objetivo fundamental. Dada esta actitud de los gobiernos y de los industriales, parece que se quiere impulsar el desarrollo económico de la región por medio del desarrollo del sector industrial exclusivamente.

Este es un grave error. La amplitud del Mercado Centroamericano es aún demasiado pequeña con relación a la rigidez dimensional de la tecnología moderna. La producción especializada de alta eficiencia se opera en gran número de industrias en cantidades tan grandes que resulta antieconómica para los mercados pequeños. Sin embargo, se ha tendido a exagerar sobre las economías de escala de producción y la tecnología industrial está virando hacia la concepción y diseño de procesos para plantas más pequeñas de igual o mejor eficiencia que las de antaño. Pero aún así nuestro Mercado Regional es siempre pequeño. Los estudios de diferentes ramas industriales lo demuestran. Para aprovechar las pocas oportunidades que se presentan, en algunos casos, se tiene que recurrir a la formación de indeseables monopolios.

El orden de magnitud del crecimiento económico obtenible aprovechando en los próximos años todas las oportunidades industriales posibles, es bastante pequeño en el caso de Centroamérica. Aunque se dispusiera de cuantiosas cantidades de capital para el desarrollo industrial, no sería posible que el desarrollo económico de la región pudiera ser impulsado por un serio

proceso de industrialización. Digo un serio proceso de industrialización. Esto significa cientos de plantas industriales capaces de absorber nuestro desempleo y de elevar considerablemente nuestro presente nivel de ingreso. Dadas las condiciones presentes de la economía centroamericana, creo imposible que un grado sustancial de desarrollo económico pueda ser efectuado en un futuro cercano a través de un proceso de industrialización.

Frente a las fuertes limitaciones para el desarrollo industrial, el valor práctico de un Mercado Común para productos industriales se reduce extremadamente. Su valor práctico futuro está determinado por el significado económico de las necesidades más urgentes de un proceso general de integración y desarrollo. No pretendo afirmar que sea inútil. No obstante, quiero señalar que dentro de la realidad económica debemos de dar a cada actividad el valor y el énfasis que dicte el análisis económico de los hechos, no los que dicten opiniones infundadas.

Ligado a esta propensión exclusiva en favor del desarrollo industrial como único y autónomo medio de desarrollo económico, quiero además señalar lo absurdo que es el concepto de desarrollo equilibrado que se ha adoptado convencionalmente en el seno del Consejo Económico Centroamericano y de los mismos organismos de integración. Es una prueba más del desconocimiento de teoría y de análisis del desarrollo económico con que se piensa acerca de los problemas de la integración económica y se conducen sus asuntos.

El concepto de desarrollo equilibrado ("balanced growth") fue planteado por uno de mis maestros, el fallecido profesor Ragnar Nurkse, para significar la expansión simultánea de actividades económicas interdependientes por sus relaciones de insumo-producto y de generación recíproca de ingresos. Esta es una teoría que ha sido denominada "la teoría del mutuo apoyo de las actividades económicas" o "del crecimiento hacia dentro" Es algo muy distinto de la interpretación de desarrollo equilibrado adoptada por los organismos de integración. Según ésta, el desarrollo industrial debe de llevarse a cabo en forma que las plantas industriales se distribuyan equitativamente entre los países de la región. O sea que desarrollo equilibrado se traduce en un reparto aritmético de las plantas industriales. Este desequilibrado concepto de desarrollo equilibrado, encierra un desprecio por la agricultura como fuente de desarrollo, como si la industrialización fuera la única fuente de riqueza. Nada está más lejos de la realidad económica, puesto que este concepto de desarrollo equilibrado no hace más que inhibir el desarrollo económico de unos y otros. Nadie puede derivar ninguna ventaja del estancamiento de su vecino. Por lo contrario. Esto ya nos lo demostró Joan Robinson ("beggar my neighbor policy"). Lo que cada país debería perseguir es que su nivel de ingreso aumente a la par del de los demás. Sea esto posible a través de un esfuerzo principalmente agrícola o industrial, poco importa. Si se quiere ser inteligentemente egoístas, aun en detrimento de los demás, cada país debería más bien poner atención en cuánto vende y cuánto compra dentro de la región y en el superávit o déficit a mediano plazo de su balance comercial respecto a los demás países centroamericanos.

Siempre que se disponga de fuertes aportes de capital, la teoría del "crecimiento industrial hacia dentro", tiene cierta validez en las naciones o comu-

nidades bastante grandes, en donde las industrias básicas de bienes de capital son más viables y es además posible orientar el desarrollo industrial más hacia la industria pesada que hacia las industrias de consumo menos necesarias. Sin embargo, Centroamérica tiene forzosamente que enfrentar las consecuencias de su presente tamaño económico.

Hasta aquí he tratado de demostrar que cierto desarrollo industrial puede efectuarse festinadamente al principio en términos de amplios privilegios fiscales, préstamos, alta protección arancelaria y altos precios. En breve, el fomento de la ineficiencia conducirá a la auto-estrangulación de la economía, puesto que los altos precios y las bajas calidades reducirán el poder adquisitivo y por ende las dimensiones del mercado. Sin embargo, quiero advertir que no soy un opositor del desarrollo industrial. Creo que podemos aprovechar ventajosamente las oportunidades que se presentan, si lo hacemos racionalmente, dentro de un sistema general de desarrollo que tome debida cuenta de los requerimientos tecnológicos y económicos de un serio proceso de industrialización.

- II -

Pero si nuestro desarrollo industrial es por ahora difícil o imposible de concretar en forma suficiente para elevar sustancialmente el producto territorial, ¿cuál es la posible solución para ensanchar progresivamente el mercado para productos industriales y cuál es la mecánica que debería seguir el proceso de desarrollo e integración económica de Centroamérica?

Un proceso de crecimiento económico no puede basarse en el desarrollo de un solo sector, mucho menos un proceso de integración económica. Desde hace más de una década, se ha logrado filtrar en la mente de los políticos y de algunos economistas, la idea de industrializar a sus países festinadamente y a cualquier costo. Esta absurda idea es absolutamente falta de criterio económico. Aún más, sospecho que muchos no se han percatado de que la integración económica de Centroamérica, inicialmente sólo puede ser concebida como un medio complementario de desarrollo para aprovechar ordenadamente las oportunidades de producción e intercambio que surjan de la existencia de un volumen adecuado de actividad económica en los países miembros del Mercado Común.

El libre intercambio de bienes y servicios constituye una de las condiciones indispensables para operar el proceso de integración económica de la región. Como medio complementario de desarrollo, la integración económica presupone necesariamente la remoción gradual del estancamiento interno de todos o de buena parte de los países miembros. Se establecerá así la otra condición indispensable, puesto que paralelamente al crecimiento autónomo de cada uno de ellos, surgirán más amplias oportunidades de desarrollo e intercambio, haciendo viable la iniciación de un efectivo proceso de integración económica y de crecimiento conjunto. El esfuerzo interno de los países será entonces aprovechado en todo su alcance: la actividad inicial y la consecuente, continuarán a inducir en forma interdependiente nuevas expansiones y cambios estructurales, fortaleciendo paso a paso la tendencia hacia el desarrollo

integrado y hacia el crecimiento sostenido de la región. Es así que la integración económica se convertirá cada vez más en un medio complementario de desarrollo de mayor envergadura hasta adquirir la calidad de medio principal.

En síntesis, la mecánica del desarrollo de Centroamérica por medio de la integración económica, como todo sistema, necesita de una fuerza de impulso inicial suficiente para vencer a las fuerzas de inercia y generar el movimiento. Ese impulso inicial puede ser dado sólo por el desarrollo autónomo y ordenado de cada país o de buena parte de ellos, hasta lograr el volumen de actividad económica necesario para imprimir dimensiones adecuadas al Mercado Común y facilitar la industrialización.

El mayor o menor grado relativo de estancamiento del agro de los países centroamericanos, les impide lograr el volumen individual de actividad económica necesario para establecer la coyuntura en cuestión. Esta es la razón principal de la reducida efectividad del Programa de Integración Económica y de la lentitud del desarrollo económico centroamericano en general. Para ser eficaz, la política integracionista debe acometer a fondo los problemas del desarrollo económico y social de Centroamérica, sin continuar a detenerse en detalles insignificantes. De lo contrario, no es sensato esperar de ella algo trascendental.

Es pues obvio que los países centroamericanos deben de desarrollarse así mismos más rápidamente, haciendo un supremo esfuerzo para lograr el volumen de actividad económica necesario y poder así coadyuvar y sostener complementariamente su crecimiento por medio de la integración económica: la viabilidad del proceso de integración económica depende del sentido racional de organización de la producción y de las dimensiones comerciales que el propio esfuerzo de los países imprima a la región y a su Mercado Común.

Puesto que sin el supremo esfuerzo individual de los países para resolver sus problemas internos, no puede realizarse un efectivo proceso de integración económica y de crecimiento conjunto de la región, no es sensato pensar que la sola buena voluntad hacia la integración económica ofrezca posibilidades de salvación para Centroamérica en general. De incuestionable lógica es por consiguiente que por lo menos en la fase inicial del proceso de desarrollo e integración económica, debemos tener predominantemente una expansión agrícola y de la infraestructura, como medio para aumentar el producto territorial y la dimensión de nuestros mercados y además facilitar el acceso a éstos. Simultáneamente se predispone así el terreno para un serio proceso de industrialización.

Esto exige una reorganización de la producción y del trabajo dentro de líneas regionales. No implica necesariamente un transferimiento de la mano de obra desplazada hacia el sector industrial, sino simplemente un transferimiento al sector de la infraestructura dentro del mismo campo rural. El objetivo a perseguir es principalmente la obtención progresiva de un "surplus de alimentos", pero la expansión agrícola debe también perseguir la diversificación y el aumento de las exportaciones, así como la producción de las materias primas necesarias para las industrias fundamentales de consumo

HEMEROTECA
Biblioteca Fac. Ciencias Económicas
Universidad de El Salvador.

El "surplus de alimentos" en el que con tanto énfasis insiste el economista marxista inglés Maurice Dobb, representa la llave maestra de la mecánica inicial del desarrollo económico planificado. Este "surplus de alimentos", respecto a las necesidades de la población empleada en las ocupaciones existentes, debe ser complementado por otros bienes fundamentales y está destinado a proveer el consumo necesario a la fuerza de trabajo que progresivamente será empleada en la continuación de la construcción de la infraestructura general y agrícola. Constituye así una fuerte dosis de ahorro ya canalizada hacia inversiones de infraestructura, en cuya composición de costos, figuran un fuerte porcentaje de salarios para mano de obra no especializada.

Para obtener ese "surplus de alimentos" es necesario aumentar la productividad agrícola. En el caso de Centroamérica, la presión de la población sobre los recursos naturales no constituye un obstáculo para este fin. Sin embargo, es necesario efectuar una redistribución de la población y una reforma de la producción agrícola, reduciendo progresivamente el desempleo y el sub-empleo, estacional o permanente, y aumentando "pari pasu" la productividad de la economía regional. De esta manera no sólo se ensancha la dimensión del mercado regional, sino que se hace posible que la mano de obra desplazada pueda ser utilizada en obras de infraestructura. Se requiere la libre movilidad de factores y una secuencia lógica y armónica de las actividades durante el curso del año agrícola. Es claro que nada es posible sin la cooperación mutua de los países y su convicción de emprender un verdadero proceso de integración económica.

La tradicional similitud básica de la explotación de los recursos naturales de los países centroamericanos, fundamenta aún más la tesis del esfuerzo inicial hacia la reforma agrícola. De la reorganización especializada de la producción agrícola se derivará progresivamente un aumento sustancial de la productividad, del nivel de salarios y del volumen del intercambio de productos agrícolas e industriales. La oferta conjunta planificada, irá creando su propia demanda al proveer una buena parte de los medios para llevar a cabo la reforma y la expansión infraestructural. Este movimiento, generará a su vez nuevas oportunidades para las inversiones industriales, las cuales mejorarán nuevamente el nivel de la productividad, de los salarios y del consumo, iniciando otra vuelta hacia una mayor especialización y eficiencia de la producción.

Desde luego, el desarrollo del sector industrial es más complejo, difícil y oneroso, pero será cuanto más difícil y oneroso, si no desarrollamos adecuadamente el sector agrícola que es donde se encuentra la masa de nuestra población, cuya pobreza impide la industrialización y el desarrollo de una economía moderna. Entre más pequeña sea la dimensión del Mercado Común, más indispensable se hace el crecimiento balanceado y sistemático de todos los sectores de la actividad económica.

— III —

La precaria situación de los balances de pagos internacionales de los países de Centroamérica, se manifiesta como un alarme significando un llama-

mento a la acción. Hasta no romper definitivamente el estancamiento interno, los déficits tenderán a perdurar real o virtualmente. Su persistencia connotará la terminación de una época de la historia económica de Centroamérica y la trabajosa transición hacia una economía moderna. No nos será más dable fallar y postergar. Tendremos que marchar a remolque forzado de la rápida evolución del mundo, procurando precaver sensatamente el futuro del que apenas ahora pensamos desordenadamente ante amenazas concretas. Aún respecto a nuestra preocupación por el movimiento integracionista a norte y a sur de Centroamérica, la más provechosa estrategia política es acelerar nuestro desarrollo y consolidar efectivamente nuestra propia integración económica.

Comenzamos ahora a pagar las consecuencias de la miopía y de la negligencia de nuestros gobernantes, funcionarios y empresarios. Nuestra acción debe forzosamente concentrarse ahora en la defensa económica de Centroamérica, la cual hace necesaria la adopción de una política económica común para este efecto. Esto no significa que debamos mantenernos en una actitud defensiva. Es menester precaver desde ahora un futuro peor pasando de inmediato a la acción iniciando un proceso de reforma del agro centroamericano que envuelva la integración del acervo de recursos y conduzca a una mayor eficiencia de la producción mediante una mayor especialización y modernización de la agricultura y de la industria.

Como primer paso juzgo indispensable la institución del Consejo Centroamericano de Desarrollo e Integración Económica con la función específica de concebir y acordar el proceso de desarrollo e integración económica de Centroamérica y la reforma del medio socio-económico. Su primer cometido debería ser el estudio de dicho proceso que necesariamente debería de culminar en la formulación de un verdadero tratado centroamericano de desarrollo e integración económica.

Ese Consejo debería tener la misma autoridad y aún mayores atribuciones que el Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea. Como en éste, participarían en sus sesiones alternativamente los ministros de agricultura, economía, hacienda, comunicaciones o salubridad, según las materias a tratar. A las sesiones plenarias deberían concurrir todos los miembros de los Consejos Nacionales de Planificación Económica y extraordinariamente los Jefes de Estado. Las funciones ejecutivas deberán estar a cargo de una Comisión Ejecutiva Permanente, con autoridad regional, e integrada por cinco economistas electos por cinco años por el plenario del Consejo Centroamericano de Desarrollo e Integración Económica. Al igual que la Comisión Ejecutiva Europea, esta Comisión podrá someter sus propias iniciativas al Consejo en las sesiones ordinarias.

Paralelamente debería constituirse una Comisión Parlamentaria Centroamericana de Desarrollo e Integración Económica, integrada por los presidentes de las comisiones pertinentes de los congresos o asambleas nacionales, cuya función sería llevar y defender la legislación concerniente ante los respectivos poderes legislativos de cada uno de sus países.

La experiencia ha demostrado ya a suficiencia que es necesario proceder a un cambio de la estructura de gobierno de los organismos de integración

económica y de su "modus operandi" Esto es lo pertinente para vencer la resistencia interna a la reforma del medio socio-económico y para desterrar del seno de la política integracionista a los intereses creados que se aventajan de la ineficiencia. La decisión de cinco gobiernos y de cinco poderes legislativos adquiere una fuerza irreversible. Esta estrategia haría uso del que quizás es el más grande valor del movimiento integracionista: su valor político.

Para proceder racionalmente, parece indicado formular antes un tratado centroamericano de desarrollo e integración económica de líneas generales, pero que ordene la celebración de convenios específicos para el desarrollo e integración de los diferentes sectores de la actividad económica, señalando los plazos para ello. En esos convenios específicos se estipularían las políticas a seguir a fin de alcanzar los objetivos propuestos para el desarrollo e integración agrícola, industrial, comercial y financiera.

Esta proposición podrá aparecer hoy ingenua y hasta soñadora. Estoy seguro que el tiempo demostrará su sensatez y la necesidad incuestionable de adoptar una solución semejante, aunque inicialmente no fuera suscrita por todos los Estados Centroamericanos.

El éxito de nuestra revolución económica depende de la inteligencia de su planificación en términos de objetivos, de movilización de recursos internos y externos, y de la explotación racional de las oportunidades que presenten los mercados extranjeros y el mercado común centroamericano. El ideal político es que esta tarea sea emprendida simultáneamente por nuestros cinco países en función de cuerpos técnicos y de organismos comunes. Romper el estancamiento del agro centroamericano requeriría así menor esfuerzo, tiempo y capital. ¿Podremos dar al mundo un verdadero ejemplo de sensatez hallando el camino de nuestra superación económica y social?

Washington, D C., 17 de mayo de 1968.

*La Economía Salvadoreña
a la Luz de la
Economía Centroamericana**



Por Lic. RAFAEL GLOWER VALDIVIESO.

A principios de agosto del año próximo pasado, el ciudadano Presidente de la República dio a conocer al país, con la más absoluta franqueza, la situación económica en que nos encontrábamos al iniciarse el actual período gubernamental. Quedó establecido entonces que atravesábamos por una etapa de disminución del ritmo de la actividad económica, ya que la tasa de crecimiento del producto territorial bruto, que en 1964 fue de un 10.3%, había descendido en 1966 a un 6.2%, estimándose que en el 67 sería únicamente de un 4.7%.

Tal situación se debía, principalmente, al deterioro, en el mercado internacional, de los precios de nuestros principales productos de exportación. Los ingresos derivados de la exportación de café disminuyeron en doce millones de colones y los derivados de la exportación de algodón en 34 millones. El nivel de la inversión privada, naturalmente, disminuyó en más de veinticinco millones de colones, y los ingresos fiscales se estancaban o disminuían.

Las importaciones, en cambio, aumentaron sensiblemente de 1964 a 1967, siendo afectada su composición por una mayor cantidad de artículos suntuarios y no esenciales que, por ciertos desajustes arancelarios, compiten con productos elaborados en la región y drenan nuestras reservas de divisas.

En cada uno de los dos rubros de exportación mencionados el panorama era, a mediados de 1967, el siguiente:

Nuestro país contaba con una cuota básica de exportación de café de 1.429 500 sacos, la cual era evidentemente diminuta e implicaba para El Salvador un grave sacrificio y una carga injusta.

* Exposición del autor, en su calidad de Ministro de Economía de El Salvador con motivo de la inauguración de la 2ª Reunión Conjunta del Consejo Económico Centroamericano y Consejo Monetario Centroamericano. Abril, 1968.

En el año 1966/67, nuestra cuota de exportación fue reducida por el mecanismo de selectividad a poco menos de 1 318.000 sacos, llegando la acumulación de excedentes a casi un millón de sacos.

* * *

El algodón ha sido uno de los productos agrícolas tradicionales de nuestro país y su elaboración y exportación reviste una gran importancia, tanto económica como social. En 1964, el valor bruto del algodón producido ascendió a 105.8 millones de colones. A partir de la cosecha 1965/66, la producción algodонера disminuyó bruscamente, debido a la conjunción de diversos factores. De más de 174.000 manzanas de siembra autorizadas en la cosecha 64/65, el área de siembra se redujo en 1966/67 a un poco más de 60.000 manzanas. Esta drástica reducción de la siembra de algodón repercute dramáticamente en toda la economía nacional, ya que la señalada merma del manzanaje sembrado determina una reducción de cinco millones de jornales-hombre en los ingresos del sector campesino.

Estas circunstancias provocaron, naturalmente, un deterioro de nuestra balanza de pagos, cuyo déficit en cuenta corriente se elevó de 13.9 millones de pesos centroamericanos en 1965, a 41.2 millones en 1966.

Frente a semejante situación y convencido de la necesidad de superar a corto plazo los problemas que ocasionaba este cuadro tan desfavorable, el Gobierno de la República se dispuso a tomar medidas en los aspectos económico, social, fiscal, monetario y crediticio, dentro de un programa de acción inmediata, a fin de lograr, en el menor tiempo posible, la recuperación económica de la Nación. Se informó al país, sin ocultar detalle alguno, de la peligrosa realidad a que nos enfrentábamos y el ciudadano Presidente de la República pidió la colaboración de todas las fuerzas vivas —industriales, agricultores, comerciantes, obreros, sector público y pueblo en general— para que, aunando esfuerzos y mediante un sacrificio conjunto, impulsáramos el desarrollo armónico e integral de nuestra Patria y superásemos la tendencia económica que nos encaminaba al desastre.

Por cuanto hace a los dos rubros básicos de nuestra economía, café y algodón, el Gobierno de la República movilizó todos los recursos a su alcance. En lo interno, se trató de aliviar la situación de los productores mediante la concesión de créditos adecuados a sus necesidades, la compra provisional de las cuotas de retención de café y otras medidas de carácter administrativo.

En relación con el café, nuestro Gobierno buscó la apertura de nuevos mercados y un aumento adecuado de la cuota de exportación a los mercados tradicionales.

A mediados de 1967, se iniciaron en Londres los debates para la redacción de un nuevo Convenio. Los delegados salvadoreños ante el Consejo de la Organización Internacional del Café celebraron simultáneamente negociaciones respecto al cupo de exportación para el presente año cafetalero, la revisión de nuestra cuota básica y el alcance de las medidas impuestas por excesos de exportación. Intervinieron igualmente en los debates sobre el nuevo texto del Convenio, sosteniendo nuestros puntos de vista y defendiendo nuestros vitales intereses.

El resultado de tales gestiones ha sido el siguiente: hemos obtenido, para el año 1967/68, un cupo de exportación de 1.633.175 sacos, el cual es superior en 315.230 sacos a la cuota del año pasado. Nuestra delegación obtuvo igualmente la reducción de la multa que se nos había impuesto a 100.000 sacos, pagaderos a razón de 6.616 sacos trimestrales. Después de arduas y complicadas negociaciones, se aprobaron las cuotas básicas para el nuevo Convenio, correspondiéndole a El Salvador 1.900.000 sacos dentro de un total de 55.000.000. En esta forma, nuestra participación en el mercado cafetero subió del 3.07% a 3.45%. Como es del conocimiento de todos, pronto se suscribirá un nuevo Convenio Internacional del Café. Nuestro país tendrá que cumplir las disposiciones del mismo, a pesar de que la nueva cuota básica que se nos ha señalado, no obstante que mejora nuestras anteriores condiciones, aún no satisface nuestra justa demanda de un aumento equitativo. La cosecha recién pasada fue excepcional en nuestro país, arrojando una producción exportable de 2.413.000 sacos, lo cual nos ha colocado en la necesidad de solicitar una exoneración de 350.000 sacos que, agregados a las ventas realizadas en mercados nuevos, nos permitirá fijar una cuota de sacrificio soportable.

Por cuanto al algodón se refiere, se han tomado las siguientes medidas:

Establecer precios de garantía para el productor;

Financiar la pre-exportación;

Ampliar el crédito de avío a ₡ 19 50 por quintal en rama;

Establecimiento de una línea de crédito para convertir los saldos en mora en crédito hasta de cinco años;

Créditos a los pequeños agricultores a través de la Administración de Bienestar Campesino y de la Federación de Cajas de Crédito;

Colaboración del Ministerio de Agricultura para una efectiva y oportuna asistencia técnica.

Para el año 1968/69, se prevé la siembra de 100.000 manzanas de algodón, estimándose la probable cosecha en 3.300.000 quintales, lo cual significa un aumento del 57% sobre la producción del año anterior.

Todas estas medidas, aunadas al esfuerzo y al espíritu de empresa de los agricultores salvadoreños, darán indudablemente los resultados apetecidos y lograrán superar las condiciones adversas en esta rama de la producción. La situación internacional va mejorando por cuanto se refiere al algodón y es satisfactorio consignar que la industria nacional ha aumentado apreciablemente su consumo.

Por su parte, el Banco Central de Reserva, a fin de disminuir la presión adversa y reorientar la utilización de los recursos bancarios hacia los sectores que promueven el desarrollo económico del país, implantó, en septiembre de 1967, las siguientes medidas:

Elevar gradualmente el encaje de los Bancos del 20% al 30%;

Aumentar los topes de redescuento;

Reducir gradualmente del 40% al 30% el tope destinado a financiar la importación de bienes y servicios no esenciales y ampliar, del 60% al 70%, el tope de la cartera de crédito destinado a financiar actividades de desarrollo económico;

Disminuir la cantidad de dólares autorizada para viajes al exterior, y

Establecer un nuevo régimen de importaciones, concediendo tratamiento preferencial a los pedidos de maquinaria, equipos y elementos necesarios para la producción agropecuaria e industrial.

Estas medidas afectaron inmediatamente la liquidez de los bancos, el comportamiento del crédito y de las reservas internacionales netas, lográndose en gran medida los objetivos perseguidos.

* * *

A pesar de todo lo anterior, estamos todavía lejos de haber resuelto los críticos problemas que enfrentamos en el terreno fiscal y de nuestras transacciones económicas con el exterior. Además de los logros ya alcanzados, y que acabo de describir en apretada síntesis, las medidas que estamos adoptando permitirá, en 1968, aumentar el crecimiento de nuestras exportaciones hasta un 6 por ciento y reducir el de las importaciones a menos del 3 por ciento. Pero aún así, el déficit en cuenta corriente de nuestra balanza de pagos todavía llegará a cerca de 22 millones de pesos centroamericanos.

Resulta imperativo, pues, que intensifiquemos nuestros esfuerzos, si en el futuro inmediato vamos a lograr un equilibrio más razonable en la balanza de pagos, y si queremos aliviar la difícil situación fiscal porque atraviesa nuestro sector público. Es éste, precisamente, el propósito con que de nuevo se reúnen, en esta ocasión, el Consejo Económico y el Consejo Monetario Centroamericanos.

La experiencia de los últimos años ha dejado muy claro que las medidas que adopte cada país aisladamente resultan insuficientes para resolver por completo los problemas que afrontamos en los dos campos mencionados, y ha puesto de relieve la urgente necesidad de llevar a la práctica una acción coordinada y de conjunto de nuestros cinco países. Dos hechos fundamentales determinan esta necesidad.

El primero es que, en mayor o menor grado, los factores negativos que afectaron a El Salvador en el período más reciente, han estado actuando también en los otros países del área centroamericana para provocar problemas y situaciones similares. En el total de la región, las importaciones han crecido con mayor rapidez que las exportaciones, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos ha aumentado, desde un promedio anual de 98 millones de pesos centroamericanos en el trienio 1962-1964, hasta 193 millones anuales en el período 1965-1967, y el cuadro de ingresos de los gobiernos es cada vez más precario. Nos enfrentamos, pues, a problemas comunes, que seguramente podremos resolver mejor si actuamos también en forma común y coordinada.

El segundo hecho fundamental consiste en el creciente grado de interdependencia económica que liga ya a los cinco países del Mercado Común

Centroamericano. Esta interdependencia hace que en muchos casos, y cada vez con mayor frecuencia, las acciones que se toman individualmente repercutan e influyan en el acontecer económico de los demás países. En estas circunstancias, ninguno de nosotros puede observar pasivamente ni mirar con indiferencia lo que ocurre y lo que se hace en el resto del área. Por el contrario, tenemos que aunar y coordinar nuestros esfuerzos en una acción de tipo regional que, al mismo tiempo que coadyuve a la solución de los problemas de cada uno, proteja los intereses de todos y nos permita conservar y fortalecer la unidad económica que estamos creando con la integración. Es claro que no se trata aquí de una operación filantrópica. Nuestra acción unificada se fundamenta tanto en la solidaridad como en el cálculo de los beneficios que de ella habremos de recibir.

La estructura de nuestras importaciones revela que el proceso de sustitución no ha sido tan importante como pareciera ser a primera vista, particularmente porque el amparo de las leyes de protección y estímulo al desarrollo industrial se ha alentado la importación de bienes intermedios y materias primas frente a la anterior importación de bienes de consumo final; la importancia creciente de estas importaciones dentro del total, gravita de manera significativa en la generación del déficit comercial, así como en la difícil situación fiscal que atreviesan todos los países. Finalmente, es también evidente que el rápido ritmo de crecimiento de las importaciones ha provocado presiones considerables sobre las limitadas disponibilidades de divisas de cada país y originado un fuerte endeudamiento externo a corto plazo.

De lo anterior se desprende la necesidad de concretar al nivel regional una acción orientada a mantener el crecimiento de las importaciones dentro de límites compatibles con nuestro desarrollo, así como poner en vigencia el Convenio Uniforme de incentivos fiscales al desarrollo industrial y su Protocolo de Managua. Esto es necesario, además, ante la expectativa de que en los próximos años los países tendrán que superar serios obstáculos para alcanzar un ritmo satisfactorio de crecimiento, lo que subraya aun más la urgencia de utilizar adecuadamente los recursos financieros que generemos internamente. Al propio tiempo, no debe olvidarse que nos adentramos en el período 1968-1970 con una situación no muy halagadora en el nivel de las reservas internacionales netas de la región: en los próximos años, no podremos permitir que esta tendencia continúe, ya que una acelerada disminución de nuestras reservas puede conducirnos a un serio desequilibrio monetario y cambiario y, posteriormente, a la adopción de medidas en estos campos, con un alto costo social. Finalmente, mientras en el pasado se pudo disponer de una importante ayuda financiera externa para financiar los déficit registrados en la cuenta corriente, existen claras indicaciones de que en los próximos años las condiciones de contratación y, en general, la disponibilidad de préstamos externos, pueden tornarse particularmente difíciles para los países en vías de desarrollo.

Por todas estas razones, el Gobierno de El Salvador otorga especial trascendencia a esta Segunda Reunión Bipartita del Consejo Económico y del Consejo Monetario Centroamericanos. A menos que actuemos conjuntamente y de manera decidida, los próximos años pueden precipitarnos a una seria crisis financiera. Estamos aquí para anticiparnos a estos sucesos y adoptar,

con mayor visión que en el pasado, medidas específicas que permitan soslayar dicha crisis, o siquiera atenuarla. En todo caso, no tenemos más alternativa que actuar o enfrentarnos próximamente al juicio severo y definitivo de nuestros propios pueblos.

* * *

Cometeríamos un gravísimo error si creyésemos que los problemas de balanza de pagos y la crisis de recursos fiscales son fenómenos pasajeros, creados por la interferencia de factores dirigistas, como han venido afirmando algunos aficionados de la economía.

Estaríamos invitando a las Repúblicas istmicas al suicidio económico si aceptásemos la tesis sostenida en artículos periodísticos según la cual el libre juego de fuerzas en el mercado basta para restaurar el equilibrio monetario y fiscal.

Los desequilibrios fiscales y de balanza de pago, son, señores, una consecuencia del esfuerzo por superar la barrera del subdesarrollo económico y social. Tales desequilibrios se manifiestan con mayor o menor intensidad según sea la intensidad de aquel esfuerzo de superación. En la medida en que nuestra economía mantenga su ritmo de crecimiento, en esa medida estará expuesta a tales desequilibrios. Entre más rápido es el progreso del desarrollo mayor es el nesgo de desajustes cambiarios y fiscales.

El problema fundamental a que nos enfrentamos los centroamericanos no es la escogitación simplista entre controles y programación económica o libertinaje monetario y competencia desenfrenada, sino la selección entre el logro de niveles más altos de desarrollo económico y social o el mantenimiento de las actuales condiciones de vida.

Es evidente que el desarrollo del estrato industrial centroamericano y el perfeccionamiento del Mercado Común han significado sacrificios de orden fiscal. No tendríamos, seguramente, mayores dificultades en lo referente a ingresos fiscales si hubiésemos negado al empresario centroamericano la oportunidad de importar materias primas libres de aforos y si no hubiésemos establecido liberalidades en lo que se refiere a exenciones del Impuesto sobre la Renta.

Tampoco afrontaríamos esas dificultades si nuestros gobiernos hubiesen permanecido indiferentes ante los problemas de miseria, carencia de habitaciones, insalubridad y analfabetismo.

Hemos aceptado conscientemente esas dificultades porque queremos crear en Centroamérica una economía moderna, que destierre para siempre de nuestra Patria Grande la pobreza y la miseria social y moral.

Las medidas de estricta regulación monetaria y de severa disciplina fiscal son desde luego transitorias. Ellas desaparecerán por innecesarias en cuanto hayamos logrado, mediante un esfuerzo masivo y colectivo, adecuar la economía nacional a las exigencias de los tiempos en que vivimos y a las demandas del desarrollo social.

Tales esfuerzos no pueden ser únicamente gubernamentales. En ellos debemos empeñarnos todos los que queremos ver florecer en Centroamérica, como norma general de vida, una democracia en la que seguridad individual,

oportunidad de superación y disfrute de la riqueza no sean un privilegio o una obsesionante pesadilla.

La adecuación a un programa semejante tenemos que realizarla mediante cambios fundamentales, transformando la estructura institucional, a fin de agilizar y facilitar la marcha de las fuerzas vivas de la producción hacia el logro de un aumento constante en la riqueza disponible. Necesitamos también realizar cambios en la dirección del esfuerzo productivo. Pero, por encima de todo, necesitamos, señores, cambiar las motivaciones y reestructurar los valores que en gran medida deben orientar el esfuerzo de superación económica.

Tales cambios se imponen en todo los niveles: económicos, sociales, políticos y culturales de la vida centroamericana. Tenemos que alinear a todos los sectores en este gran esfuerzo democrático de superación, única forma de enfrentarnos válidamente a los intentos de dominación totalitaria, vengan de la izquierda o de la derecha.

Permítaseme citar aquí palabras pronunciadas hace más de dos años por el actual Presidente de la República, Coronel Fidel Sánchez Hernández, las cuales tienen una significación permanente:

“No está demás recalcar que la lucha más importante y más efectiva debemos librarla en el campo de las realizaciones sociales: todo sería vana palabrería si no lográramos aumentar el nivel de vida de los que nada o casi nada tienen; si no educamos al pueblo para que conozca sus deberes y sus derechos, y tenga participación efectiva en la cosa pública por medio de los procesos democráticos; si lo alejamos o propiciamos su alejamiento de sus creencias religiosas. Todo esto implica un cambio radical en la manera de pensar de muchos, quienes, por estar obsesionados en la acumulación excesiva de ganancias o de poder, o en la degeneración consciente o inconsciente de las sanas costumbres, no se dan o no se quieren dar cuenta de que los vientos de incertidumbre que necesariamente están sembrando, el día de mañana podrán formar la tempestad incontenible que arrasará con todo y con todos”

Hemos comenzado a dar los primeros pasos por este camino de superación.

Sabemos que las instituciones de crédito, el sistema bancario de un país, constituyen una de las bases fundamentales del aparato productivo. Tras largos esfuerzos, contando con la colaboración de expertos en cuestiones monetarias, hemos logrado elaborar un Proyecto de Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que ha pasado ya a conocimiento de la Asamblea Legislativa. Este Proyecto pretende adecuar la función crediticia a las exigencias de una economía en proceso de crecimiento.

Tres objetivos principales persigue esta Ley:

- a) Estimular el ahorro nacional y canalizarlo hacia el sistema bancario y crediticio;
- b) Asegurar la liquidez y solvencia del sistema bancario y crediticio y proteger los intereses del público que le confía sus ahorros; y

c) Orientar la dirección de las colocaciones de fondos en poder del sistema bancario y crediticio y canalizarlas al máximo hacia el desarrollo económico del país.

Se han elaborado igualmente proyectos para la creación de instituciones que sirvan a la expansión externa de la economía, es decir, al fomento directo de las exportaciones, lo cual tenemos que realizar a corto plazo si queremos superar la dependencia del exterior a que nos condena una economía agrícola y, particularmente el monocultivo.

La otra rueda del carro del progreso económico tiene que estar formada por un grupo empresarial capaz de lograr, con la ayuda del Estado, una transformación radical del aparato productivo industrial y agrícola. Esa transformación debe tender, eminentemente, al aumento de la producción, al mejoramiento de los productos y a la racionalización del esfuerzo necesario. En otras palabras, tenemos que crear riqueza al menor costo posible en recursos materiales y en fatiga humana.

Esta es la única forma posible de impedir que las economías nacionales se atasquen en la arena movediza de las crisis agudas y periódicas de la balanza de pagos, las cuales, a corto o mediano plazo, desembocan siempre en serios trastornos cambianos.

El camino que necesariamente debemos recorrer es, como en varias ocasiones lo ha señalado el Presidente Sánchez Hernández, un camino difícil, de arduo trabajo, de disciplina social y de esfuerzo colectivo en todos los órdenes de la vida nacional. Pero tenemos que recorrerlo irremediamente si no queremos perecer. Tenemos que recorrerlo todos juntos: pobres y ricos, dirigentes y dirigidos, jóvenes y viejos, hombres y mujeres, ayudándonos, asistiéndonos, desinteresadamente, comprendiéndonos unos a otros.

Comenta estas cuestiones en la siguiente forma, un hombre a quien todos ustedes conocen:

“ Ya en otras ocasiones hemos señalado la urgencia de adoptar medidas audaces para ayudar a salir de la miseria, de la enfermedad y de la ignorancia a grandes sectores de nuestra población. Pero nuestras palabras no siempre han sido escuchadas por aquéllos que consideran que las utilidades y la competencia son las únicas leyes que deben regir el organismo económico, que el derecho de propiedad no tiene límite alguno y que el trabajo es una mercancía, como cualquiera otra, que debe comprarse al precio más bajo posible, como se regatea un producto en el mercado. Tampoco han sido escuchadas nuestras palabras por aquéllos que sí tienen conciencia de la necesidad de mejorar los niveles de vida de la población, pero que carecen del valor, de la entereza para llevarlas a la práctica. Preguntémonos, por ejemplo, si estamos haciendo lo suficiente para ayudar a la extinción del analfabetismo, a extender la educación, a contribuir a mejorar la salud de nuestro pueblo. Por eso dice sabiamente la Encíclica *Populorum Progressio*: A cada uno toca examinar su conciencia, que tiene una nueva voz para nuestra época. Pregunta el Sumo Pontífice a la humanidad: ¿Está dispuesta a sostener con su dinero las obras y las empresas organizadas en favor de los más pobres? ¿A pagar más impuestos para que los Poderes Públicos intensifiquen su esfuerzo para el desarrollo?”

A todos ustedes, centroamericanos, traslado estas preguntas que en su reciente Exhortación Pastoral hace a los guatemaltecos el Arzobispo Monseñor Mario Casariego.