

T
332.6
R457C
1961
F.C.C.EE

EJ. 6
46798

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE ECONOMIA



CRITERIO DE INVERSIONES

SUGERENCIA DE UN SISTEMA
DE PRIORIDAD INDUSTRIAL

TESIS DOCTORAL

PRESENTADA POR

JOSE EDUARDO REYES

PREVIA OPCION AL TITULO DE

DOCTOR EN CIENCIAS ECONOMICAS

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTRO AMERICA

MARZO DE 1961



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR :

DR. NAPOLEON RODRIGUEZ RUIZ

SECRETARIO:

DR. JOSE ENRIQUE SILVA

FACULTAD DE ECONOMIA

DECANO :

DR. JORGE SOL CASTELLANOS

VICE DECANO Y
DECANO EN FUNCIONES :

DR. GUILLERMO MANUEL VANEGAS

SECRETARIO :

DR. RENE SANTIAGO CARRILLO

XXXXXXX

**

T
332.6
R457C
1961
F.C.C.E.E.
ej 4

416798

JURADOS EXAMINADORES

PRIMER EXAMEN PRIVADO

PRESIDENTE : DR. VICENTE AMADO GAVIDIA HIDALGO
PRIMER VOCAL : DR. RENE SANTIAGO CARRILLO
SEGUNDO VOCAL : DR. VICTOR MANUEL CUELLAR ORTIZ

SEGUNDO EXAMEN PRIVADO

PRESIDENTE : DR. ANTONIO MARAVIGLIA
PRIMER VOCAL : DR. ALFONSO MOISES BEATRIZ
SEGUNDO VOCAL : DR. ALEJANDRO DAGOBERTO MARROQUIN

EXAMEN PUBLICO Y TESIS DOCTORAL

PRESIDENTE : DR. ULISES FLORES
PRIMER VOCAL : ING. SALVADOR MONTEFORTE
SEGUNDO VOCAL : LIC. EUSEBIO MARTELL

XXXXXXX

P R O L O G O

PROLOGO

El Estatuto Orgánico de la Universidad de El Salvador exige a los egresados de las distintas Facultades, como requisito previo a su investidura académica, la presentación de una tesis doctoral. Con el propósito de cumplir con esa exigencia en la Facultad de Economía, hemos escrito, después de haber analizado diversos tópicos relacionados con el campo de Ciencias Económicas, el siguiente trabajo intitulado CRITERIO DE INVERSIONES. Nos decidimos por este interesante tema, para presentar como tesis de Grado, por considerarlo nuevo dentro del grupo de materias de investigación económica y porque nos anima el deseo ferviente de ahondar en una disciplina cuyos alcances son trascendentales en la vida y desarrollo de los países.

Las inversiones constituyen el eje motriz de todo sistema económico, y será muy importante, por supuesto, poder establecer sus efectos reales generados en favor de un grupo social. En nuestro recorrido, se hallará una inquietud implícita dirigida a buscar esos verdaderos valores económicos producidos por las inversiones, los cuales se manifiestan, especialmente, a través de la instalación de nuevas empresas productivas.

El enfoque de este trabajo es de categoría macro-económica: al exponer los principios básicos de nuestro estudio, seguiremos consideraciones relativas a la economía nacional y no a lo atinente a la economía del empresario en particular. Hemos iniciado nuestro camino con el examen -en el Capítulo I- de la parte doctrinaria sobre los métodos y criterios de inversión más sobresalientes, planteados por algunos tratadistas de esta materia. Después ofrecemos -en el Capítulo

II- una breve investigación histórica en donde se ha procurado interpretar la política inversionista contenida en la legislación salvadoreña, desde la promulgación de la Constitución Política de 1886 hasta nuestros días; y, luego, hemos elaborado -en el Capítulo. III- los elementos de juicio necesarios para llegar a los principios fundamentales, destinados a regir un criterio de prioridad de inversiones en El Salvador, o sea un criterio determinante del orden de preferencia en las mismas.

Con base en los postulados y consideraciones teóricas referidas, en relación con el panorama económico del país, exponemos, posteriormente -en el Capítulo IV- la sugerencia de un Sistema de Estimación para Prioridad Industrial, cuyo objetivo principal es determinar con su aplicación, la prioridad o preferencia de las inversiones en industria; tratando así de encontrar aquel proyeeto o proyectos que, a nuestro juicio, rinden mayores beneficios a la economía salvadoreña; y por lo cual, deben estimularse o recibibir la preferencia sobre los demás. El método o Sistema de Prioridad Industrial sugerido, contempla y tiende a medir los efectos que una inversión puede procurar en favor del Ingreso Nacional, de la Distribución del Ingreso y de la Balanza de Pagos.

Una vez propuesto el sistema en referencia, explicamos, dentro del mismo Capítulo IV, la forma de estructuración de los criterios de prioridad vertidos en él, verificamos algunas pruebas y finalmente analizamos las implicaciones derivadas de su empleo. Después de lo anterior, exponemos -en el Capítulo V- nuestras conun

clusiones y recomendaciones, las cuales sintetizan las ideas formuladas y representan el fruto de toda una larga faena, cuya experiencia colmó nuestros ánimos de inefable satisfacción.

De nuestra parte, concluimos de esta manera un afán estudiantil, y plasmamos asimismo un ideal hondamente acariciado, hecho posible, gracias al esfuerzo generoso del maestro abnegado, al aliento sincero de nuestros amigos, y a la acción bienhechora de la Universidad. No pretendemos haber agotado exhaustivamente el examen de este tema, y, dentro de los alcances de una aspiración modesta, nos bastará si esta tesis excita al estudioso de ciencias económicas de El Salvador, a fin de realizar un análisis crítico constructivo; con ello, seguramente, se despertará el anhelo de profundizar en la investigación y se logrará, entonces, la misión práctica apetecida.

J. E. Reyes.

San Salvador,
Septiembre de 1960.

I N D I C E G E N E R A L

INDICE GENERAL

Pág.

I PROLOGO

I

INTRODUCCION

I	Conceptos Básicos.....	9
II	Prioridades Económicas	10
III	Criterios de Prioridad en las Inversiones Públicas.....	17
IV	Métodos y Criterios de Prioridad Industrial.....	22

II

POLITICA DE INVERSIONES Y PRIORIDADES ECONOMICAS EN LA LEGISLACION SALVADOREÑA EN EL PERIODO DESDE 1886 A LA FECHA

I	Período 1886-1928.....	40
II	Período 1929-1948.....	46
III	Período de 1949 en adelante.....	53
IV	Sumario.....	67

III

CONSIDERACIONES TEORICAS Y FORMACION DE PRINCIPIOS PARA UN SISTEMA DE PRIORIDAD INDUSTRIAL

I	Del Ingreso y Variables Fundamentales.....	69
II	Distribución Funcional del Ingreso.....	75
III	De la Balanza de Pagos.....	91
IV	Sumario y Principios Esenciales.....	96

IV

SUGERENCIA DE UN SISTEMA DE ESTIMACION PARA PRIORIDAD INDUSTRIAL

I	Evaluación General y Objeto.....	99
II	Del Procedimiento y Metodología.....	106
III	Definiciones.....	109
IV	Planteamiento del Sistema.....	115
V	Justificación de Criterios en el Sistema. Estructura y Forma.....	134
VI	Prueba y Aplicación del Sistema de Prioridad Propuesto.....	148
VII	Implicaciones	158

V

	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	164
--	-------------------------------------	-----

C A P I T U L O I

INTRODUCCION

C A P I T U L O I

INTRODUCCION

I) CONCEPTOS BASICOS

Los conceptos "criterio de inversiones", "criterios de prioridad", "prioridades económicas" y "prioridad industrial", son expresiones propias de la terminología económica moderna, y su interpretación y contenido ideológico resultará simple de comprender, si recurrimos a la definición etimológica y al sentido general que se tiene sobre ellos. La palabra criterio, derivada del verbo griego K r i t é r i o n, derivada de K r i n e i n, juzgar, -juicio o discernimiento- significa en general todo lo que de alguna manera se refiere al juicio, y conforme la definición enciclopédica, es el "medio o manera para conocer o buscar la verdad". En este sentido, criterio de inversiones será todo juicio encaminado a determinar los verdaderos valores económicos que puede generar cualquier tipo de inversión.

En igual forma encontramos el contenido y significado del término prioridad, del Latín p r i o r, -ō r i s, el primero, anterior; significa anterioridad de una cosa con respecto de otra en tiempo o en el orden. Anterioridad o precedencia de una cosa a otra que depende o procede de ella y no al contrario. De esta manera, prioridad de inversiones es el concepto de que nos valemos para encontrar, cuál de las inversiones precede o antecede a otra, en razón de un criterio de prioridad y de los objetivos económicos. Si exclusivamente se refiere a industria, entenderemos por prioridad industrial la preferencia de inversión para determinada actividad industrial.

Para los alcances de este trabajo, el concepto de industria es equivalente a la definición y significado del término alemán *gewerbe*: "el tipo de producción transformadora de la materia", en oposición al concepto muchas veces usado que comprende no solamente lo anterior, sino que también la producción primaria, la cual obtiene de la naturaleza las materias primas (1).

La prioridad económica envuelve el concepto de precedencia en un sentido más amplio y general, en cuanto concierne a la preferencia que se da en el estudio, en el análisis, en las hipótesis teóricas relativas a las actividades económicas; todas éstas basadas en una premisa universal derivada del criterio, medio científico para encontrar la verdad.

II) PRIORIDADES ECONOMICAS

Criterios de prioridad han habido a través de la historia de la humanidad y conforme se presentan los postulados fundamentales de cada escuela económica, así se sugieren en forma implícita criterios generales de prioridad. Si iniciamos nuestro estudio con la escuela mercantilista, encontramos a los investigadores de esa época concediendo sus recomendaciones a las ventajas que trae a los países convertirse más en exportadores que en importadores. Entre sus proposiciones concretas aparece la de que debe atesorarse y tratar de adquirir metales preciosos como el oro y la plata, lo cual implica un criterio de prioridad para este género de relaciones económicas.

(1) Wolfgang Heller - Diccionario de Economía Política - Editorial Labor, S.A. Barcelona. Pág. 186.

El historiador René Gonard indica que el mercantilismo puede encontrarse como un esquema basado en la creencia -o la ilusión- oíshedónica, creencia en la permanencia de la riqueza monetaria o prácticamente en los metales preciosos amonedados o amonedables; la adquisición de oro y plata constituye el enriquecimiento del Estado y tal adquisición deberá ser perseguida como parte esencial de la actividad económica. Con este propósito debe tratarse de conservar todo el metal cuando se posee y de adquirirlo cuando se carece de él. El mercantilismo debe emplear los siguientes procedimientos:

- 1) Promover la explotación de las minas;
- 2) Impedir la salida de metal; y
- 3) Favorecer su entrada (1).

De estas proposiciones derivase la conclusión lógica de que la doctrina mercantilista implica prioridades por invertir y mantener niveles altos de metales preciosos.

Siguiendo con nuestro estudio, encontramos más adelante la escuela fisiocrática que viene a cambiar radicalmente el pensamiento anterior. Propuso como única actividad productiva la agricultura y señalaba que la actividad industrial rendía poco o ningún beneficio para la sociedad. En base a una variada argumentación sólida para su época recomendaba y daba preferencia al cultivo de la tierra, con lo cual quedó implícito un criterio de prioridad para actividades agrícolas.

(1) René Gonard. Historia de las Doctrinas Económicas. Bolaños y Aguilar, S.L. Págs. 39 y 40.

El criterio de la doctrina fisiocrática se puede expresar con las reflexiones del fundador de esta escuela económica, el doctor Francisco Quesnay (1694 - 1774), quien, en sus *Maximes Générales du Gouvernement*, ha propuesto lo siguiente: "Nunca dejen de tener presente, ni el soberano ni la nación, que la tierra es la única fuente de riqueza y que la agricultura es la que multiplica. Pues el aumento de la riqueza afianza el de la población; los hombres y las riquezas hacen prosperar la agricultura, amplían el comercio, vivifican la industria, aumentan y perpetúan las riquezas. De esta fuente copiosa depende el buen éxito de todas las partes de la administración del reino... Las inversiones de los agricultores deben ser suficientes para que anualmente renazca, mediante el cultivo de las tierras, el mayor producto posible; pues de no ser suficiente las inversiones, los gastos de la agricultura son proporcionalmente mayores y rinden menos producto líquido" (1).

Ha indicado también el doctor Quesnay que los trabajos de la agricultura compensan los gastos, pagan la mano de obra del cultivo, proporcionan ganancias a los labradores y además producen las rentas de los bienes raíces. Los que compran las obras de las industrias, pagan los gastos de la mano de obra y la ganancia de los comerciantes; pero esas obras no producen ninguna renta fuera de lo dicho. Asimismo y con igual sentido, el doctor Quesnay formula la siguiente carta de principios: 1º) "Campesinos pobres, reino pobre; reino pobre, rey pobre. El reino tiene que estar bien poblado de cultivado-

(1) Francisco Quesnay, *Máximas Generales para el Gobierno Económico de un Reino Agrícola*. Citado por Jesús Silva Herzog. *Tres Siglos de Pensamiento Económico*, Fondo de Cultura Económica.

res ricos con preferencia a todos los demás. 2º) No son tanto los hombres como las riquezas las que hay que atraer hacia los campos. 3º) Para producir riquezas se necesitan riquezas, hacer capitalistas del cultivo, industrializar la agricultura y hacerla científica mediante el estudio minucioso de los asuntos técnicos y empleo de profesionales especializados; convertir el absentismo de los propietarios y de los capitalistas. Llevar por el contrario a éstos a los empleos agrícolas" (1).

El vigoroso pensamiento de la escuela ortodoxa fisiocrática permaneció vívido durante esa época, merced a la amplia divulgación hecha por los discípulos del doctor Quesnay. Al entrar Turgot al Ministerio de Hacienda de Francia en 1774, lo primero que hizo fue promulgar un edicto cuyo preámbulo, redactado por Du Pont, seguía las opiniones del doctor Quesnay que habían sido expresadas por éste en su artículo "Grains". La nueva política tenía como propósito, según el edicto, "estimular y ampliar el cultivo de la tierra, cuyo producto es la riqueza más auténtica y cierta de un Estado; mantener la abundancia mediante graneros y la entrada de cereal extranjero; impedir que el precio de los cereales baje a una altura que desaliente a los productores..." (2).

En la época moderna, y a partir de la revolución industrial en Inglaterra, hay un pensamiento y un criterio de prioridad que expuesto en forma general tiende a valorizar las ventajas del desarro

(1) Maximes Générales du Gouvernement, Págs. 233 y 235.

(2) Henry Higgs, Los Fisiócratas, Fondo de Cultura Económica, Pág. 70.

llo de los sectores industriales, de preferencia la industria manufacturera. Se ha conocido la experiencia favorable de los países de ingresos altos y por esta razón también las áreas menos desarrolladas promueven sus inquietudes hacia la inversión y desarrollo del sector industrial.

Uno de los primeros economistas que rompen los principios de la escuela ortodoxa fisiocrática es Juan Bautista Say, nacido en 1767, periodista, después industrial y Profesor de Economía en 1819. Deseando interpretar la teoría smithiana (1) hizo, según Gouard, una aportación doctrinal consistente en "la flexión que obliga a experimentar al smithianismo hacia el industrialismo".

En efecto, sus postulados presentan el boceto de un criterio de prioridad industrial; a diferencia de la escuela fisiocrática que se inclinó por la promoción de la actividad agrícola y que al propio tiempo, concedió poco o nada de favor para las actividades industriales. En su deseo de refutar a la escuela fisiocrática, Say enseñaba que la producción no es una creación de materias sino de utilidad, y que existe creación de riqueza donde hay producción de utilidad, por ser esta la facultad que tienen ciertas cosas de poder satisfacer las necesidades de los hombres; así, pues, todas las actividades creadoras son productivas, lo mismo la industria y el comercio que la agricultura.

(1) Adam Smith, padre de la escuela clásica, presentó el primer intento científico sobre economía, con su libro denominado "La Riqueza de las Naciones". Según las interpretaciones recientes; aún con sus aportes nuevos y brillantes, continuó siendo proseguidor del fisiocratismo.

Lo más importante de Say es su expresa demostración en favor de la productividad del comercio y de la industria, productividad que hasta tiene carácter ilimitado. Favorecen a la industria, a su juicio, el crecimiento de la capitalización, a la cual no se puede fijar límites, y a los progresos del maquinismo (1).

Con este pensador se inicia la organización de una nueva doctrina económica: el industrialismo. Teórico del industrialismo, como dice Gonard, se vió lógicamente llevado a poner completamente en claro la fisonomía económica del "empresario" (entrepreneur) que la escuela inglesa confundía con la de capitalista. Así, él presenta al "empresario industrial" como eje de la producción y de la distribución al mismo tiempo.

En esta forma se dan los primeros pasos en el estudio de un nuevo orden de principios económicos y se propone, a nuestro juicio, el esbozo de un criterio de inversiones tendiente a la prioridad industrial, que más tarde constituye el paradigma ideológico en que se estructura la economía de los actuales países desarrollados.

Durante la presente época se proponen criterios de inversión -como principios generales de política económica- a partir de la depresión de 1929. De esta fecha en adelante se han conocido en forma científica las ventajas y efectos de las inversiones. El concepto como tal ha tomado carta de ciudadanía dentro de la termino-

(1) René Gonard. Ob. Cit. Págs. 292 - 294.

logía técnica, y se han determinado las virtudes de este instrumento para promover el desarrollo económico. Los primeros escritos han sido planteados por R.F. Kahn (The Relation of Home Investment to Unemployment, Economic Journal, Junio de 1931), los cuales fueron posteriormente organizados y formalizados por John Maynard Keynes al presentar éste la bien ponderada y discutida fórmula del multiplicador, donde las inversiones juegan el papel dinámico para la restauración y promoción de las economías (1).

Después de la sugerencia Keynesiana de la teoría del multiplicador de inversiones, se han derivado un conjunto de ramificaciones analíticas del tema y se han propuesto criterios concretos de inversión y, particularmente, criterios de prioridad industrial. En efecto, los economistas de esta época, algunos disidentes y otros seguidores del Keynesianismo se han dado recientemente a la búsqueda de fórmulas, métodos y procedimientos, que, todos en defi-

(1) Para nuestros propósitos, no precisa, ni es necesario, el estudio detenido de la teoría keynesiana. Sin embargo, como referencia, y para efectos ilustrativos, debemos refrescar en nuestras mentes la conocida y bien divulgada fórmula keynesiana del multiplicador de inversiones :

$$Y_s = K \Delta I_s, \quad y \quad K = \frac{1}{1 - \frac{\Delta C}{\Delta Y}}$$

en que Y_s = incremento en el ingreso

ΔI_s = Incremento en la inversión .

ΔC = Incremento en el consumo

Según Keynes, K es el multiplicador de inversiones. Nos indica en su fórmula, que cuando existe un incremento en la inversión total, el ingreso aumentará en una cantidad que es K veces el incremento de la inversión .

nitiva, convergen en un punto común y es el de otorgar preponderancia y dinamismo a la variable inversión en las relaciones económicas.

Siguiendo esta línea de pensamiento, se manifiesta en la actualidad una inquietud consciente en la mayoría de los países subdesarrollados, la cual se encamina hacia el estímulo de las inversiones, tanto en el sector público como en el sector privado. Se pregona a cada instante la necesidad que hay de explotar los recursos naturales del propio país y la conveniencia de incrementar la producción nacional para crear empleo, substituir importaciones y en general como un medio seguro para alcanzar aumentos en el ingreso. Esta inquietud es ahora evidente en todos los sectores y constituye, a nuestro juicio, un criterio de prioridad económica, basado en la creencia generalizada de que el desarrollo sólo podrá alcanzarse por medio de las inversiones y, especialmente, a través del crecimiento vigoroso de un sector industrial.

III) CRITERIOS DE PRIORIDAD EN LAS INVERSIONES PUBLICAS

Desde el punto de vista doctrinario, y de manera sintética, podemos afirmar que son dos los criterios más importantes y más identificables dentro de la política de inversiones públicas de un Estado. Nos referiremos a estos criterios en este capítulo introductorio, pues en más de alguna ocasión haremos referencia a ellos en este estudio, por representar el soporte teórico en que puede basarse la acción creadora de la política económica en los estados con economía de libre empresa.

1º) Criterio de invertir en personas. Ante la disyuntiva de que a qué se deben destinar los fondos de capital, encontramos un orden de principios, los cuales nos guían hacia la preferencia por invertir en un programa de divulgación de las aptitudes técnicas, mejoramiento del nivel social y cultural, y en la formación cívica de la comunidad, lo cual implica un criterio de inversión en personas. Bajo este postulado, los países en desarrollo deben ante todo tratar de instruir y mejorar las condiciones sociales de los habitantes.

Un país, antes de embarcarse en grandes programas de construcción de carreteras e incremento de vías de comunicación, debe ocuparse de la educación y entrenamiento de la comunidad; pues el crecimiento económico deviene posteriormente en forma automática, si las aptitudes humanas ya están desarrolladas. En esta forma, los habitantes poseen la capacidad necesaria para la ejecución técnica en cualquiera de las ramas industriales, comerciales, agrícolas, etc.

Simpatizan con este orden de principios los que, como el Dr. Wladimir Woytinsky, creen que por medio del incremento y desarrollo de los factores humanos se acelerará el crecimiento económico de un país, y en tal sentido se recomienda que las áreas subdesarrolladas deben encauzar sus esfuerzos para promover el nivel de instrucción, la experiencia técnica y los factores sociales de los habitantes.

Al efecto, el doctor Woytinsky nos dice: "a fin de cuentas, un sistema económico es lo que el pueblo hace de él, la economía de una nación es tan eficaz como es su pueblo. A menudo los economistas están inclinados a descartar estos factores sociales y psicológicos y solamente se preocupan de darles un apoyo de "dientes por fuera". Creo empero, que la ciencia económica es una ciencia de la conducta humana, individual y colectiva. Ella tratará con actividades humanas dirigidas hacia el cambio a una cercanía material de acuerdo con las necesidades y deseos de su pueblo. Una adecuada formación del capital nacional, una suficiente tasa de inversión productiva y ayuda económica extranjera son factores importantes del progreso económico en las regiones subdesarrolladas, en un grado que éstas apoyen a los factores humanos psicológicos y sociales, es decir, las premisas del progreso económico".

Su pensamiento queda expuesto en forma más concreta con la siguiente conclusión: "El desarrollo de nuevas necesidades debería de ser paralelo con el crecimiento de la producción y en ciertas condiciones, una buena política para las regiones subdesarrolladas podría ser el de estimular en primer lugar el alzamiento de las demandas y en segundo lugar el construir las fábricas para satisfacer estas demandas. Pero ciertamente, una inversión en las escuelas elementales y servicios de salubridad pública es uno de los más productivos desembolsos en un programa de crecimiento económico" (1).

(1) Wladimir Woytinsky. FACTORES TECNICOS Y HUMANOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO.

Al igual que el doctor Woytinsky, muchos pensadores, hoy en día, hacen énfasis en que los países deben preocuparse de manera preferencial por la ejecución de un programa, cuyo propósito sea levantar el nivel de conocimientos de la comunidad, mediante la enseñanza directa o experimental; lo mismo que a través de la organización e instalación de los servicios básicos que ayuden al desarrollo de las aptitudes psicológicas, sociales, técnicas y morales de los habitantes. Posterior a esta etapa, deviene el desarrollo económico en forma automática.

2º) Formación de la Infraestructura. En forma opuesta al criterio anterior, tenemos la corriente de pensamiento tendiente a dar prioridad y a orientar la inversión pública hacia la construcción de vías de comunicación: carreteras, sistemas de comunicación telefónica, telegráfica, radio, etc. Con ello se alcanza lo que ha dado en llamarse la formación de la infraestructura del sistema económico de un país, lo cual significa proveer a la economía del área con todo género de facilidades para hacer efectiva la movilidad de recursos. Bajo este criterio, los países subdesarrollados deben destinar los fondos de capital, en forma preponderante, a la construcción de vías de comunicación. En tal forma se ofrecen incentivos para hacer dinámico el movimiento industrial, comercial y agrícola y así mismo se rompen las barreras de limitación de mercados, situación peculiar generalizada en estas regiones. En algunos casos, se incluye también dentro de las columnas que forman la infra

estructura del sistema económico, aquellas inversiones en empresas consideradas de utilidad pública; como tales se enumeran la construcción e instalación de plantas para la producción de energía eléctrica, sistema de transmisión, distribución de electricidad y las empresas de transportes.

Se razona, por medio de este criterio, que con la construcción de redes de comunicación se abren nuevas fuentes de ingresos para los habitantes de las regiones aisladas y, tanto los productos agrícolas como los industriales, alcanzan en forma recíproca, la oportunidad para extender sus fronteras de explotación y desarrollo.

A este respecto, los países se han vuelto recientemente ejecutores de programas de grandes dimensiones para formar la infraestructura del sistema económico. Acorde con la aspiración de las zonas subdesarrolladas, han habido acuerdos internacionales para promover la construcción de vías de comunicación que conectan las áreas de diferentes países; y como muestra significativa de la inquietud desplegada, se fundó en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuya fuerza económica se usa primordialmente en el financiamiento de proyectos patrocinados por los estados miembros, especialmente para edificar las columnas de infra-estructura en sus respectivos sistemas económicos. Con ese propósito el Banco ha concedido préstamos para la construcción de vías de comunicación, (carreteras, líneas de ferrocarril, etc.), para la instalación y desarrollo de

proyectos eléctricos y, en algunos casos para la explotación de ciertas industrias básicas de los respectivos países.

IV) MÉTODOS Y CRITERIOS DE PRIORIDAD INDUSTRIAL

Igualmente que para las inversiones públicas, existe también en la literatura económica una variada cantidad de métodos, criterios y procedimientos tendientes a determinar prioridad en las inversiones privadas. De estos criterios y métodos hay algunos clasificados dentro del grupo de los llamados de sentido común y otros, son propios de la técnica macroeconómica. Unos de ellos sólo llenan los propósitos del inversionista particular y otros, cuyos postulados son más amplios, pueden guiar al economista en la programación de la política de inversión estimulada por el estado.

Procederemos a conocer estos métodos y criterios y trataremos de interpretar sus implicaciones.

a) MÉTODOS O CRITERIOS DE SIMPLE SENTIDO COMÚN

1) Método Intuitivo. Para determinar prioridades bajo este método no se sigue ningún análisis específico y, por esta circunstancia, los proyectos se juzgan en forma independiente, prevaleciendo ante todo la apreciación y juicio personal. No se sigue una disciplina para el orden analítico, ni tampoco un estudio sistemático comparativo, por lo cual es imposible que los proyectos escogidos puedan encajarse a un orden de ideas predeterminadas. La selección no corresponde a un orden ideológico específico; tanto es así, que aún después de haber escogido los proyectos, es difícil

definir los principios fundamentales en que se basó la decisión. Este criterio fue usado por muchos de nuestros antepasados para seleccionar la mayoría de sus proyectos de empresa; algunos, por fortuna, arrojaron los beneficios esperados, y otros, por la misma circunstancia, tuvieron que sucumbir. Hay, sin embargo, muchos partidarios del método intuitivo, especialmente cuando se encuentra que las metas son sumamente complejas. Este método propiamente debería llamarse método de predicción personal. La desventaja de su uso es la total incertidumbre, pues no se puede anticipar el orden de principios seguidos; es, como todo método arbitrario, un procedimiento falso.

2) Explotar los recursos más abundantes. Se concede la prioridad a aquellos proyectos cuyo propósito es explotar los recursos naturales más abundantes dentro del área. Si en una zona abundan los bosques, es indudable la inclinación a otorgar la prioridad a aquel proyecto dispuesto a la producción de papel o producción de fibras o hilos para tejidos. Este criterio es de los más aceptados y generalizados dentro del sector de empresarios, pues, seguramente, cuando en un país hay abundancia relativa de determinado bien o recurso natural, hay perspectivas de que los costos de producción propendan a ser bajos y, por consiguiente, los precios del producto pueden permitir competencia en el mercado internacional; además pueden substituir algunas importaciones de productos que a la fecha se traen del exterior para satisfacer la demanda interna.

3) Mano de Obra Abundante y Barata. La mano de obra abundante y barata ha significado para el inversionista privado un incentivo poderoso, que lo inclina a decidirse para la promoción de nuevas empresas. El ánimo de lucro induce a pensar que en estas condiciones hay más probabilidad de obtener mayores ganancias. Al seguir este criterio caben hacerse consideraciones de si la abundancia de la mano de obra será permanente o será temporal o estacional; de si el precio es bajo debido a los reducidos niveles de eficiencia o si en realidad tales precios son bajos comparados con los de otras áreas. Durante los últimos años, por ejemplo, ha habido un flujo de movilización de industrias hacia el sur de los Estados Unidos, simplemente porque las empresas consideran más bajas en esta área, el nivel de precios de la mano de obra.

4) Producción de Bienes Básicos para la Población. La prioridad debe otorgarse a la industria ocupada en la producción de bienes destinados a satisfacer necesidades básicas de la población, a diferencia de la prioridad por empresas dedicadas a la producción de bienes superfluos o suntuarios. El pensamiento que inspira a este criterio se acomoda, por lo general, a las exigencias de una política económica del Estado, y así, la producción debe ajustarse a determinadas condiciones, temporales o transitorias en un país, en tal forma, que la industria se oriente hacia las actividades consideradas más importantes en la época.

Es oportuno mencionar que la Ley de Fomento de Industrias de Transformación vigente en El Salvador está basada en los principios

económicos contenidos en este criterio. La referida Ley considera como bienes básicos para la población aquellos que se destinan para satisfacer las necesidades relativas a la alimentación, la salud, el abrigo, la habitación y otras semejantes. La Ley tiene a estimular a las empresas o proyectos cuyo objetivo sea la producción de esta clase de bienes.

5) Proyectos de Mayor Rentabilidad. El inversionista privado, como es natural, se decide por los proyectos que ofrecen mayor rentabilidad. Este trata de defender sus intereses y su único objetivo se limita a obtener y lograr mayor rentabilidad para sus inversiones. El referido criterio persigue el fin universal, común y propio de la empresa privada, en donde la prioridad se basa en un principio doctrinario, eminentemente individualista; se aparta toda consideración de tipo macroeconómica y prevalece el objetivo de máxima utilidad, prescindiendo del medio para lograrlo.

Tratando de justificar este criterio, no sólo por ser el mejor y conveniente para el inversionista privado, sino por ser también el que más favorece y beneficia a toda la comunidad, se ha divulgado el principio doctrinario de que la sociedad debe propender al individualismo, porque lo que es bueno para la persona en particular, es bueno para el pueblo en general. El incentivo para el inversionista privado es alcanzar niveles máximos en tasas de ganancia; si esto se considera bueno para la persona particular, también habrá de serlo para toda la sociedad. Las tasas de rentabilidad sobre las inversiones, lo mismo que el precio y la calidad de

los bienes, están íntimamente relacionados con el juego de oferta y demanda. En este sentido, es el mercado de competencia el que, en definitiva, se encarga de hacer el ajuste automático; ajuste que, en todo caso, vendrá a favorecer al grupo social.

Apartando toda consideración teórica que pudiera verterse sobre este tema particular, es innegable que el principio de máxima rentabilidad constituye por sí solo un estímulo vigoroso para movilizar la fuerza del inversionista privado y es, en sí, el eje que acciona el sistema nuestro de libre empresa.

6) Proyectos cuya Operación nos es más Familiar. Este criterio puede ser de utilidad cuando se trate de escoger entre un grupo de proyectos de inversión en los cuales se incluyen algunos para la expansión de empresas ya existentes y otros para la promoción de empresas para nuevas actividades. Después de analizados todos los proyectos, puede ser conveniente conceder la prioridad, c e t e r i s p a r i b u s, a aquel proyecto con el cual estamos más familiarizados, o sea el proyecto de empresa cuyos problemas y experiencias nos son conocidos dentro del área.

Si en un país, por ejemplo, ya existe una fábrica de zapatos, sería conveniente invertir en un proyecto de expansión de la empresa ya en operación, si se llegare a determinar que los beneficios derivados de esta inversión (según sean éstos, de categoría social o de categoría individual) se equiparan a los beneficios de rivables de la instalación de otro tipo de empresa, cuya operación nos es desconocida. Sabemos que los riesgos de la inversión en nue

vos y desconocidos proyectos industriales son mayores, por consiguiente, es justificable, en condición de c e t e r i s p a r i b u s, la preferencia por los proyectos cuya operación nos es más familiar.

7) Proyectos que han tenido éxito en otras áreas de igual desarrollo. Cuando en un país se gozan de condiciones semejantes o parecidas a las de otra área, en la cual ha tenido éxito cierto tipo de inversión, se estima conveniente dar prioridad a un proyecto de empresa, similar al ya explotado en la otra área. Este criterio es acreedor de muchas ventajas, entre ellas tenemos como la más importante, la relativa a las experiencias desarrolladas en el otro país las cuales pueden ser aprovechadas a bajo costo por la nueva empresa. Tales experiencias pueden referirse a condiciones de operación financiera, técnicas de producción, tamaño y capacidad de las plantas, mano de obra calificada, localización, mercados, etc.

Sin embargo, no podría afirmarse, a priori, que si un proyecto tiene éxito en un país, habrá por ese solo hecho, posibilidades absolutas de que opere con éxito en el nuestro. Para aplicarlo con certeza deben conocerse a fondo las condiciones peculiares en que se desenvuelve la otra empresa, es decir la prioridad se otorga con base en otros elementos de juicio adicionales, tales como estudios específicos y analíticos, sobre las condiciones favorables o desfavorables con que opera actualmente en la otra área la industria referida.

b) CRITERIOS STANDARDS DE PRIORIDAD (1)

Conocemos como Criterios Standards de Prioridad, aquellos métodos en que la preferencia de inversión se concede tomando en cuenta objetivos más generales, de categoría macroeconómica. Mediante estos métodos se estudian en forma global los beneficios producidos en favor de la economía, tomando en consideración los efectos reales que contribuyen, en una forma u otra, para estimular o para evitar desequilibrios en el desarrollo integral de todo el sistema económico de un país. De estos métodos, describiremos a continuación los más importantes.

1) Proyectos de los cuales se derivan mayores valores agregados por unidad de capital invertido. Se busca de prefe-

rencia aquel proyecto cuya contribución es mayor en términos de ingreso nacional. Con este objeto, se toman las sumas de valor agregado (rentas, intereses, salarios, impuestos directos y ganancias) y se relacionan con la magnitud de capital invertido en la empresa. El proyecto que de la relación anterior arroje un cociente mayor, ese obtiene la prioridad, pues el rendimiento de valor agregado por unidad de capital invertido es máximo, lo mismo que su contribución al crecimiento del ingreso del país.

(1) Se emplea el término "Standard" con el mismo sentido usado en la terminología económica del Idioma Inglés, por no encontrar en el Idioma Castellano el término apropiado. (Referencia : "How to Select Dynamic Industrial Projects", preparado por Council for Economic Research Inc. Washington, D. C., U. S. A.)

Para estos propósitos, no interesa conocer cuál sector o qué sectores habrán de resultar más beneficiados, pues al tomar la suma de valor agregado como un todo, es innecesario tratar de distinguir a quién o en qué forma se distribuyen las proporciones que forman este valor agregado. Es decir, la relación entre las proporciones de renta, salario, impuestos directos, intereses o utilidades generadas por una inversión, pueden variar entre sí, sin afectar con ello el resultado final.

Muchos países están adoptando este criterio para determinar prioridades en la concesión de beneficios a las empresas. Tales beneficios varían desde la exención de impuestos, ayudas financieras, ayudas técnicas, etc., hasta la compensación directa. Más adelante, en el transcurso de este trabajo, tendremos oportunidad de estudiar detenidamente este criterio y de presentar nuestras propias consideraciones.

2) Proyectos que más favorecen la Balanza de Pagos. En los países en que hay desequilibrios en la balanza de pagos, ya sean porque se encuentren en período de desarrollo y necesitan destinar altas proporciones de divisas a la importación de bienes de capital, o porque simplemente su nivel actual de exportaciones es insuficiente para pagar sus importaciones, se ha optado por el criterio de otorgar la prioridad a aquellos proyectos de inversión capaces de producir bienes destinados para la exportación o para sustitución de importaciones. De esta manera, se da preferencia a aquellas empresas que favorecen la balanza de pagos mediante el ahorro o creación de divisas.

Conforme los postulados de este criterio, a mayor creación de divisas o ahorro de las mismas corresponden mayores perspectivas para facilitar el desarrollo y promoción de nuevas inversiones. Existen a la fecha muchos proyectos sin ejecutarse, debido, según se argumenta, a la escasez de divisas para la importación de equipo y bienes productivos; se estima conveniente, por lo tanto, estimular el tipo de empresa que puede favorecer la Balanza de Pagos del país, pues con ello se impulsará, indirectamente, la explotación industrial.

3) Proyectos en que se requieren menores proporciones de fondos de capital. En los países menos desarrollados hay, por lo general, deficiencia en la oferta de fondos de capital, por esta razón en tales países es aconsejable procurar el ahorro de fondos, mediante la instalación de empresas que no requieran cuantiosas inversiones y que ofrezcan, al propio tiempo, mejores perspectivas para un aprovechamiento máximo y un uso eficiente de estos fondos. Debido a la estrechez del mercado nacional no es oportuno embarcarse en la instalación de grandes proyectos industriales que absorban magnitudes considerables de fondos de capital. Para proyectos grandes el factor riesgo es proporcionalmente grande, y probablemente mayor, cuando esto se relaciona con la situación prevaleciente en países pequeños.

Por otra parte, la evolución del sentido de empresa en las áreas en período de crecimiento es relativamente bajo, generalmente existe una clase preponderantemente agricultora, la cual

muestra recelo y desconfianza por los riesgos que pueden derivarse de la ejecución de proyectos industriales de magnitud considerable; en estas circunstancias es más prudente decidirse, en la primera etapa, por proyectos pequeños para la producción en baja escala, y más tarde, cuando se haya creado en el país un grupo social dinámico, dispuesto a ahorrar y a correr riesgos de grandes empresas, puede pensarse en la instalación de plantas industriales de potencial económico extenso.

4) Proyectos que dan mayor ocupación por unidad de capital.

Bajo este criterio se establece la necesidad de crear, antes que todo, mayor ocupación para mayor número de personas, proponiéndose así, un principio que lleva a la creación de más empleo y diversificación de los ingresos generados por una inversión. El método es ventajoso porque las clases necesitadas de empleo son por lo general aquellas que tienen una alta propensión marginal a consumir. En estas condiciones, cuando la nueva inversión proporciona ocupación a este grupo, ocurre el siguiente fenómeno económico: crecen o aumentan los ingresos de estas personas, los cuales se gastan en forma instantánea. Al efectuar el gasto, aumentan los ingresos de otras o de las mismas empresas productoras; y en este ritmo de ingreso y gasto se impulsa y estimula el crecimiento de todo el sistema económico.

Este pensamiento, sin embargo, no puede ser aplicado en forma ciega, precisa la investigación y el estudio ordenado. En su oportunidad, deben incorporarse los medios para ayudar al creci-

miento integral de la economía, tales como programas intensos de entrenamiento y productividad. La aplicación fría del método propuesto podría degenerar en un caos inflacionario si se crea solamente empleo e ingreso, contra una situación de baja productividad y rendimiento per capita.

5) Desarrollo de industrias básicas. Forman parte de este rubro aquellas industrias que sirven como instrumento esencial para mover y lograr el desenvolvimiento de otras. Se pueden mencionar, por orden de importancia, las de electricidad, servicios de transporte y probablemente algunas otras consideradas básicas dentro de la economía del país. Entre estas últimas se mencionan las empresas dedicadas a la explotación de cierta rama industrial la cual debe movilizar alguna actividad principal dentro del área. A vía de ejemplo podría mencionarse la industria que procesa la producción agrícola más importante en la zona. Esta industria constituye una actividad básica dentro del sistema, pues por ella se moviliza todo un sector agrícola productivo.

En países industrializados, sin embargo, se conocen como industrias básicas aquellas que proporcionan la materia prima para todo el movimiento del maquinismo industrial, tales como las del acero y del hierro.

Conforme el criterio "Desarrollo de industrias básicas" debe canalizarse la inversión, preferentemente, hacia este tipo de industrias.

6) Criterios con base en una tabla de insumo-producto. Este criterio está considerado como el más técnico y quizás sea el más integral de todos.

Se parte del análisis del sistema inter-industrial y para poder desenvolver y establecer las prioridades de inversión, es necesario elaborar una tabla de insumo-producto, en armonía con las metas propuestas en un plan ordenado para el crecimiento económico del país.

En esencia, el sistema consiste en la elaboración de una tabla real y otra de proyecciones en que pueden apreciarse las interrelaciones de producción industrial, los niveles de demanda y oferta de insumos entre las empresas, lo mismo que los niveles de oferta y demanda de productos en todo el sistema económico.

Vistas y conocidas las necesidades de determinada industria puede proyectarse el desarrollo de otras industrias, tomando en cuenta los niveles generales de demanda y oferta en las empresas relacionadas. Así también, vistos los recursos puede determinarse la capacidad de demanda y oferta encadenada en las diferentes empresas, y, en igual forma puede determinarse el nivel interno de la demanda de materias primas extranjeras y las proyecciones con respecto a los niveles de oferta del sector exportador.

Con este análisis pueden establecerse los posibles superávit de producción y asimismo, definirse si hay necesidad de importar cierto tipo de bienes o si es preferible producirlo localmente. Si se decide por esto último, por ejemplo, podemos determinar los ta-

maños de las plantas y los niveles de demanda de materia prima en las industrias correlacionadas. Siguiendo con este tipo de razonamiento se llega, finalmente, a la elaboración de una escala sistematizada de prioridades e hipótesis técnicas de producción y consumo.

El método de insumo-producto es nuevo y avanzado para determinar prioridades; sin embargo, presenta algunos problemas de tipo práctico, pues la elaboración de una tabla es sumamente complicada y requiere un buen sistema de estadísticas. El método de insumo-producto fue desarrollado por Wassily W. Leontieff. Ultimamente Hollis B. Chenery, utilizando las investigaciones de Leontieff, ha propuesto el Simplex, sistema de desarrollo integral de la economía donde se toma como base para el análisis, los principios de insumo-producto y la relación inter-industrial. En otra parte de este trabajo tendremos también oportunidad de estudiar las bases del método en mención.

7) Métodos específicos del Banco Internacional. Ha venido a engrosar la literatura referente a criterios de prioridades algunos métodos específicos expuestos y aplicados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Al efecto, haremos referencia a los establecidos para Cuba y para Turquía, los cuales han sido denominados métodos analíticos.

Caso de Cuba. (1) El método sugerido por la Misión del Ban

(1) INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, REPORT ON CUBA. Findings and Recommendations of an Economic and Technical Mission Organized by the International Bank for Reconstruction and Development in Collaboration with the Government of Cuba in 1950. (Baltimore : Johns Hopkins Press, 1951) Págs. 789-790.

co Internacional consiste en una lista de principios que sirven para evaluar los proyectos de inversión. Esta lista ha sido propuesta en forma de cuestionario, así:

- a) Es el proyecto factible?
- b) Se considera el proyecto tan productivo que la gente puede obtener y esperar más de lo que realmente necesita?
- c) Se usarán recursos y mano de obra disponibles en Cuba?
- d) Proveerá este proyecto de trabajo durante el período en que no hay recolección y actividad industrial en las zonas azucareras?
- e) Se ayudará con esto a diversificar las exportaciones cubanas?
- f) Ayudará a ampliar el mercado interno y habrá de hacerlo más competitivo?
- g) Contribuirá el proyecto a expandir la distribución regional de trabajo?
- h) Se tomará ventaja de alguna ventaja peculiar para Cuba?
- i) Se abrirán nuevos recursos naturales, o se conservarán o mejorarán los viejos?
- j) Se mejorará la capacidad de los trabajadores y la habilidad de los cubanos?
- k) Se estimulará la producción cubana?
- l) Se logrará mejorar el standard de vida de los cubanos?

Caso de Turquía. (1) El reporte de la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento establece los siguientes principios para efectos de prioridad de inversiones.

- a) Debido a que el ingreso per-capita en el país es bajo, la producción de bienes esenciales de bajo costo debe recibir preferencia sobre los de producción de bienes de lujo;
- b) Debido a que en Turquía hay relativamente pocos fondos de capital disponibles para la inversión, los proyectos que requieren grandes cantidades de mano de obra en relación a unidades de capital deben recibir la preferencia; y
- c) Debido a que las reservas de divisas extranjeras son limitadas, los proyectos que requieren una alta propensión de fondos domésticos deben obtener la preferencia sobre aquellos que requieren altas propensiones de fondos de capital extranjero.

2) Método de Supervivencia. En vista de que algunos países han encontrado sumamente difícil y complejo establecer con certeza un método científico para la determinación de prioridades, se ha optado por considerar el método de supervivencia por el cual se da prioridad a aquellos proyectos que se sabe de antemano que

(1) INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, The Economic of Turkey : an Analysis and Recommendations for a Development Program. Report of a Mission sponsored by the International Bank for Reconstruction and Development in collaboration with the Government of Turkey. (Baltimore : Johns Hopkins Press, 1951) Pág. 43.

den subsistir sin necesidad de recurrir a los subsidios o ayuda financiera patrocinada por el Estado. En algunos casos se hacen comparaciones con el grado de desenvolvimiento de las inversiones en otros países. Se observa si el tipo de industria que se piensa establecer fue instalado en aquellos lugares en el período inicial de desarrollo y si durante aquella época estas inversiones dieron resultados satisfactorios.

Este método, se ha dicho, sólo satisface una ambición modesta, pues la escala de prioridad se determina teniendo en cuenta únicamente el grado o capacidad que un proyecto industrial puede tener para sobrevivir en el ambiente económico del país, o área subdesarrollada en la cual prevalecen condiciones de estrechez de mercados, debido a los bajos niveles de ingreso de los habitantes.

9) Método de Ponderación. Finalmente tenemos el método de ponderación, el cual consiste en el procedimiento de determinar prioridad mediante un estudio sistemático global de las ventajas que los proyectos pueden generar, analizándolos desde diversos puntos de vista. En esta forma, se elabora, primeramente, una tabla en donde se enumeran y combinan varios de los criterios ya indicados. Con base en esta tabla de criterios seleccionados, se analiza el proyecto de inversión, asignando para cada uno de ellos y en cada caso, determinado puntaje, máximo o mínimo.

Se encuentra en esta forma, que algunos proyectos obtienen puntaje máximo en relación a determinado criterio parcial;

en cambio, pueden obtener puntaje mínimo con respecto a otro. Después de efectuada la ponderación por cada uno de los criterios, se obtiene la suma de puntos, correspondiendo la preferencia a aquel proyecto cuya suma de puntos sea mayor.

CAPITULO II

POLITICA DE INVERSIONES Y PRIORIDADES ECONOMICAS EN LA LEGISLACION SALVADOREÑA DE EL PERIODO DESDE 1886 A LA FECHA

Antes de proceder al ordenamiento de ideas que habrán de gestar los principios fundamentales para un sistema de prioridad industrial en El Salvador, será provechoso hacer un recorrido histórico para estudiar la política y las prioridades económicas propuestas en la legislación salvadoreña, tanto en lo atinente a las inversiones propiciadas directamente por el Estado -Inversiones Públicas- como en lo concerniente a la orientación de las inversiones privadas. Nuestro recorrido histórico cubre el período desde la promulgación de la Constitución Política de 1886 hasta la década posterior a la promulgación de la Constitución Política de 1950; prescindiendo de los comentarios relativos a las Cartas Constitucionales promulgadas en la etapa intermedia, para evitar repetición de principios comunes en todas ellas.

Debemos hacer notar -prima facie- que en el lapso comprendido entre las dos Constituciones mencionadas anteriormente, es sumamente poco lo que se encuentra sobre criterios concretos de prioridad de inversiones. Los principios económicos establecidos, además de haber sido escasos durante ese tiempo, tenían base empírica y no podríamos afirmar que ellos fueron dados para estimular en forma consciente el desarrollo integral de la economía salvadoreña. Es hasta fines del período analizado y propiamente durante la década de 1950 a 1960 en donde se ha iniciado un desenvolvimiento más di-

námico sobre legislación económica, la cual, como se estudiará más adelante, tiende a canalizar las inversiones públicas y a orientar las inversiones privadas bajo criterios económicos específicos y definidos.

Dentro del limitado orden de ideas económicas insertas en la legislación del período estudiado, haremos referencia a las más importantes, las cuales -aunque no reflejaren criterios concretos de prioridad de inversiones- expresan en forma tácita ciertos postulados cuyos efectos arrastran ideas de preferencia o simplemente de prioridad económica. Dividiremos el lapso investigado en tres etapas para facilitar la exposición: 1ª) de 1886 a 1928, 2ª) de 1929 a 1948 y 3ª) de 1949 a la fecha.

I) PERIODO 1886 - 1928

Constitución de 1886. La Carta Magna de 1886 superó en lo general toda la estructura jurídica anterior. En favor de nuestra investigación hallamos algunos principios los cuales deben interpretarse como el esbozo que enuncia, de manera general, la formación de criterios de prioridad. La Carta Fundamental de ese año propuso un orden de preferencia en la ejecución de las inversiones públicas y en igual plano presentó los cánones y limitaciones para el desenvolvimiento de la incipiente inversión privada. Así, el Art. 67, al hablar de las atribuciones del Poder Legislativo, ordenaba, dentro de las obligaciones de este Cuerpo, arreglar la inversión de las rentas de modo que se atendiera primordialmente la instruc-

ción pública. Con lo anterior, la Norma Fundamental advertía en forma implícita, que la acción del Estado debía seguir un criterio de prioridad para invertir en personas.

El Artículo 67, antes citado, decía:

"Corresponde al Poder Legislativo:... 14) Decretar anualmente el presupuesto de gastos de la administración pública, debiendo arreglar la inversión de las rentas de modo que sean atendidas de preferencia la instrucción pública, la administración de justicia y la policía".

Con respecto a la inversión privada es importante el criterio propuesto en el artículo 34 de la misma Constitución:

"La industria es libre y sólo podrán estancarse en provecho de la nación y para administrarse por el Ejecutivo, el aguardiente, el salitre y la pólvora...No habrá monopolio de ninguna clase, ni prohibiciones a títulos de protección de industrias."

Asimismo el Art. 154 de ese mismo cuerpo de leyes ordenaba que el Estado debería proteger y fomentar la adquisición y conservación de la pequeña propiedad rural y la construcción de viviendas cómodas e higiénicas para la población rural y urbana.

De estos principios, deducimos el pensamiento de los legisladores de aquella época. Aunque sin ser ellos explícitos en sus objetivos económicos, esto refleja los elementos empíricos de un orden de ideas sobre criterio de prioridad de inversiones. Tales

principios, como se observará más adelante, han sido reproducidos y ligeramente mejorados por los legisladores de 1950.

Ley de Cultivo e Industria de Plantas Textiles. En fecha inmediata posterior a la Constitución de 1886 no hallamos ninguna legislación sobre criterios económicos de prioridad. Hasta 1901 se sancionó una ley que presenta, a nuestro juicio, un criterio para inversiones privadas: la Ley de Cultivo e Industria de Plantas Textiles. Con esta Ley el Estado quiso orientar las inversiones privadas hacia una actividad agrícola específica. En efecto, la ley tenía por objeto dar incentivos para que personas particulares se dedicasen al cultivo y explotación de plantas textiles, especialmente de henequén. Los alcances de la referida ley pueden apreciarse en sus cuatro primeros artículos :

Art. 1) Todo individuo que cultive más de 5.000 matas de maguey o toda planta textil hasta 10.000 en estado de producción será acreedor a una prima equivalente a un peso por cada millar, que se pagará proporcionalmente por el administrador de los fondos de agricultura del respectivo departamento.

Art. 2) La prima a favor de la persona que cultive más de 10.000 matas hasta 50.000 será de 0.50 por millar.

Art. 3) Los dueños de las plantaciones a que se refiere el artículo anterior estarán exentos de todo cargo o servicio militar y aun de las paradas, salvo en caso de guerra.

Art. 4) El que exportase más de 50 qq. de fibra de maguey, además de los privilegios anteriormente concedidos, tendrá

el de no pagar ningún impuesto fiscal establecido o que en lo sucesivo se establezca.

El Estado salvadoreño aparece en esta ocasión como propulsor y orientador de la política de inversiones privadas; tratando por medio de estímulos monetarios, propiciar el desarrollo y explotación de una actividad agrícola específica.

Ley Agraria. El ideal del desarrollo de la agricultura parece ser la preocupación de los gobernantes de esa época. Diez años más tarde de la promulgación de la ley comentada anteriormente, se presenta otro criterio de iguales alcances, por medio de un mandato legislativo encaminado a encauzar las inversiones privadas hacia la explotación y desarrollo de actividades económicas relacionadas con la agricultura.

En 1911 se promulga en El Salvador la Ley Agraria. Esta en su artículo 3 establece: "El Poder Ejecutivo, por conducto del Ministerio del Rano, dará cuenta anualmente a la Asamblea Nacional de sus actos relativos al deber de fomentar la agricultura, indicando los obstáculos que a este respecto se hubieren presentado y las medidas que a su juicio deben adoptarse para promoverlos." El siguiente artículo prescribía: "El Poder Ejecutivo deberá hacer que los Cónsules de la República se hallen al corriente de la legislación agrícola del país, de la naturaleza de sus tierras, sus frutos y gastos de producción y métodos empleados para su cultivo y beneficio, remitiéndoles, cuando lo crea conveniente, muestras de

dichos frutos; y excitará a dichos empleados para que a su vez recaben y suministren los datos que convengan al perfeccionamiento y ensanche de las empresas agrícolas del país, a la introducción de plantas de valiosa producción y razas de ganado y sobre los mejores métodos, instrumentos y maquinarias adoptados provechosamente en otras naciones. En vista de dichos datos, el Ejecutivo dictará las medidas oportunas de fomento."

El Art. 5) decía: "Fomentará la inmigración y si fuere posible la colonización de agricultores extranjeros o de personas que se ocupan en labrar las tierras y beneficiar sus frutos: y de manera especial, protegerá la inmigración de Ingenieros Agrónomos y de Profesores de las ciencias auxiliares de la Agricultura, lo mismo que la fundación de Bancos Agrícolas que faciliten dinero a los agricultores de manera más cómoda y a módico interés..." Posteriormente, por Decreto Legislativo se adicionó al Art. 10 de la Ley Agraria, lo siguiente: "Tendrá además, esta subsecretaría las atribuciones siguientes: la suprema vigilancia e inspección sobre los caminos municipales y vecinales; la facultad de fundar lonjas y bolsas agrícolas; la formación del catastro general agrícola, lo relativo a impuestos sobre productos agrícolas; la irrigación de terrenos y sus reglamentos, la importación de nuevas maquinarias para mejorar el cultivo y beneficio de productos agrícolas; el establecimiento de fábricas de abono y análisis de tierras..."

Con esto quedó sentado un criterio de prioridad para encauzar, como se dijo antes, la inversión privada hacia la actividad

agrícola, y en este caso el Estado apareció comprendiendo una campaña activa para lograr tales propósitos.

Leyes de Renta y Vialidad. Desde 1911 en adelante hasta 1925, no se encuentra ninguna ley que proponga algún criterio de prioridad. En el año de 1916 se emitió la primera Ley de Impuesto Sobre la Renta en la cual no se vislumbra ningún criterio o principio dirigido a canalizar, ni las inversiones privadas, ni mucho menos las inversiones públicas. En lo esencial, esta Ley sólo perseguía el propósito de allegar más fondos a las arcas nacionales y se substraía completamente de los objetivos de política económica, peculiares en este tipo de regulaciones impositivas.

Unos años más tarde, en 1925, se promulgó la primera Ley de Vialidad. El objeto de esta Ley fue crear un medio para allegar más fondos a las arcas nacionales, fondos que serían destinados exclusivamente en la construcción de vías de comunicación. Esto puede interpretarse como una forma de expresar la preocupación de los gobernantes de aquel entonces por incrementar la inversión de fondos públicos en un fin predeterminado. Podría significar -para efectos de nuestro estudio- una muestra del interés de parte del Estado, para iniciar la formación de la infra-estructura del sistema económico; como tal se define precisamente, los programas de construcción de carreteras y vías de comunicación en un país. Sin embargo, en esa fecha y en los años inmediatamente posteriores hasta fines del período analizado, el programa de inversiones en vías de comunicación es todavía incipiente.

Decreto de Exención de Impuestos. Se emitió más adelante, en 1928, una ley por la cual quedaban exentos de impuestos los ingresos provenientes del cultivo de ciertos productos agrícolas. En esta oportunidad, se exime del pago de impuesto sobre la renta, los ingresos provenientes del cultivo del maíz, frijoles, arroz, trigo y demás cereales. Un considerando del decreto de referencia establecía "que es de todo punto de vista necesario que el Estado dicte medidas para fomentar el cultivo de esos productos agrícolas a fin de aliviar la condición de la clase económica de los pobres..." El objetivo de esta Ley parece ser el de estimular y canalizar la actividad privada hacia la explotación agrícola.

De esta manera se confirmó el criterio prevaleciente en el período 1886-1928 analizado, identificándose así la preferencia gubernativa por el incremento de las actividades relacionadas con la agricultura.

II) PERIODO 1929 - 1948.

En los años comprendidos entre 1929 - 1948 se continúa haciendo énfasis en la preferencia por la explotación agrícola. En el lapso de estas dos décadas se intentó además de lo precedente, el desenvolvimiento de nuevas ideas y criterios de prioridad económica. Estas nuevas ideas y criterios de prioridad pueden sintetizarse así: a) preferencia por la promoción de un programa de construcciones, tanto de viviendas como de carreteras; b) el Estado se vuelve partidario de que el comercio e industria debe

explotados por salvadoreños; c) estímulos para el desarrollo de la industria nacional; y d) se hace evidente la política de financiamiento de inversiones con recursos netamente nacionales. El país debe desarrollarse con capital nacional propio y no recurrir a los empréstitos.

Pasaremos a analizar brevemente tanto la legislación como los postulados que reflejan un pensamiento de prioridad económica, o de prioridad de inversiones, durante estas dos décadas posteriores al año de 1928.

Decreto para Construcción de Casas Baratas. En 1932 se dictó un Decreto Legislativo por el cual se autorizaba al Poder Ejecutivo para proceder a la construcción de casas baratas. En los considerandos de este Decreto se establecía que era necesario emprender la construcción de obras de utilidad pública para mitigar en parte la "falta de empleo de las clases trabajadoras, proporcionándoles medios de subsistencia".

El Estado no sólo se vuelve partícipe en la acción directa de un programa de construcciones sino, al propio tiempo, justificaba sus propósitos al razonar que se trataba de una empresa necesaria como medio para crear empleo. En esta forma el Estado inició la ejecución dinámica de un programa de construcciones. Más adelante, en los años posteriores se emitieron otros Decretos con iguales objetivos.

Política de Auto-Financiamiento. En los inicios de este segundo período, 1929 - 1948, se propuso también un principio cuyos

efectos tienen trascendencia en los programas de inversiones públicas. Los gobernantes de esa época, pregonan una nueva política económica, en el sentido de que el Estado debe substraerse de la contratación de nuevos empréstitos, persiguiendo con ello, la doctrina de una política de inversiones por auto-financiamiento. Al efecto se hicieron públicas las sugerencias del ex-Presidente General Maximiliano Hernández Martínez, quien al dar cuenta de sus actos ante la Asamblea Nacional Legislativa, por su gestión administrativa del año de 1936, expresó, en su mensaje del 15 de febrero de 1937, lo siguiente: "Propongo a la faz de la Nación que no consienta jamás la contratación de nuevos Empréstitos, como también que todos acordemos un plazo prudencial para la cancelación de la deuda de 1922... Yo excito a mis conciudadanos para que jamás consientan en la contratación de nuevos empréstitos". Surge con lo anterior un criterio de preferencia por el autofinanciamiento en lo que concierne a la acción económica del Estado.

La nueva política estaba encaminada a buscar los fondos de capital necesarios, mediante métodos de financiamiento por aplicación directa, tales serían, v. gr., los medios impositivos. Pues no se deseaba la contratación de más empréstitos, pero existía, al mismo tiempo, inquietud por mantener un nivel creciente de inversiones públicas (1).

(1) Sería prolijo entrar a discutir, en este análisis histórico, cuál de las políticas es más conveniente, si la que propende el aumento de inversiones públicas recurriendo al préstamo o la inclinada por el autofinanciamiento. Sin embargo, dadas las circunstancias de que nuestro país está en un período de desarrollo y considerada la escasez relativa de fondos de capital objetamos la política de autofinanciamiento, expuesta en forma empírica, atendiendo a consideraciones políticas y no económicas.

Política de Protección a Nacionales. Durante el lapso comentado se hizo evidente una inquietud que propendía al desenvolvimiento de las actividades industriales, promovidas por la empresa privada y estimulada en los sectores de la administración pública. El estímulo gubernamental durante esta época se limita, sin embargo, solamente a la protección y defensa de una política de tipo nacionalista; como tal habrán de interpretarse los esfuerzos hechos a través de la legislación para que las actividades industriales y comerciales fueran ejercitadas de preferencia por salvadoreños.

En mayo de 1936 se emitió un Decreto Legislativo prohibiendo el ejercicio del comercio y la industria a personas de otras razas. En los considerandos de ese Decreto se exponía: "el incremento que han tomado el comercio y la industria ejercida por personas pertenecientes a determinadas razas residentes en el país, ha causado graves perjuicios a sus intereses a los nacionales que se dedican también a esas mismas actividades y que ello se debe principalmente a que es muy crecido el número de esos elementos competidores..."

Después de los considerandos, el Decreto mencionado estipulaba: "Se prohíbe el establecimiento de almacenes, tiendas, pulperías, talleres, fábricas industriales o agrícolas que sean regenteadas por personas que pertenezcan a las razas árabes, palestinas, turca, china, libanesa, siria, egipcia, persa, hindú y armenia aunque estén nacionalizados..."

Para la protección del pequeño comercio se dictó en octubre de 1939 la ley denominada "Medidas de Protección al Pequeño Comercio e Industria Nacional". El espíritu de esta Ley quedó expreso con un considerando, el cual prescribía lo siguiente: "que desde hace algunos años varias empresas y casas comerciales capitalinas han venido extendiendo sus negocios hasta englobar aquellas actividades que fueron patrimonio de pequeños comerciantes o industriales, estableciendo una competencia imposible de sostener por esos, por lo que la gran mayoría tuvo que abandonar sus medios de vida convirtiéndose en una carga para la sociedad y para el Estado". Y el Art. 1º de esa Ley decía: "Toda persona natural o jurídica que negocie o comercie con un capital mayor de veinte mil colones, si fuere salvadoreño o con cualquier capital si fuere extranjero, no podrá dedicarse a ninguna actividad industrial o comercial de las que han sido o son el patrimonio del pequeño industrial o comerciante salvadoreño".

En las dos últimas leyes referidas puede apreciarse el criterio proteccionista de parte de las esferas que dirigían la política económica del Estado, pues se expresaba en ambos casos una forma de preferencia para que los salvadoreños se dedicaran al ejercicio de esas actividades. Por supuesto, lo más interesante para nuestro estudio es la importancia que el Estado empieza a conceder, en una u otra forma, a los problemas relacionados con el desarrollo de las actividades comerciales e industriales en el país.

Promoción de la actividad agrícola. También en esta época se continúa, como en años precedentes, fomentando las actividades agrícolas. Leemos, por ejemplo, en la Memoria de Hacienda de 1939 lo siguiente: "Todas las industrias y en especial la agricultura han obtenido la protección del Gobierno. En este orden de cosas, la calicultura, actividad principal del país para su comercio externo, ha recibido el apoyo del Gobierno. En igual forma otras actividades productoras como la ganadería, algodón, cereales y demás han recibido la protección..."

La Ley de Mejoramiento Social, promulgada en 1942, viene también a enfocar en una forma concreta el problema del desarrollo e inversiones en los sectores agrícolas. Se perfiló con esta Ley la exposición de un criterio de prioridad en la acción pública; el Estado tomó a su cargo la ejecución directa de un programa para el desarrollo de las áreas con potencial agrícola, por medio de la creación de una institución autónoma especial, denominada "Mejoramiento Social, S.A."

La nueva Ley se creó con miras al logro de una mejor distribución del ingreso en estos sectores, mediante una política de mejoras en el repartimiento y tenencia de las tierras cultivables. En efecto, según lo expresa el artículo 2 de la Ley referida, Mejoramiento Social, S.A. debía tener por objeto fundamental, mejorar las condiciones económicas y sociales del país y otorgar las oportunidades convenientes a quienes sean elementos dedicados al trabajo, concediéndoles facilidades para el mejor aprovechamiento de las tierras y sus productos.

Los estatutos de esa institución prescribían, en el Art.2), lo siguiente: "La Sociedad Anónima a que esta ley se refiere tendrá por objeto principal:

"a) La compra y parcelación de tierras y construcción de casas baratas con fines de mejoramiento social.

"b) La venta al crédito de las tierras adquiridas y de las casas construidas de conformidad con el numeral anterior.

"c) Crear y conservar y perfeccionar empresas, obras y servicios para el mejoramiento de tierras y de sus productos o para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales del país.

"d) Participar y colaborar en sociedades o instituciones organizadas con alguno de los objetivos anteriores.

"e) Realizar operaciones de crédito activas y pasivas rela-cionadas con sus objetivos, y

"f) Hacer todas las operaciones necesarias complementarias para el buen desempeño de los fines."

Con la creación de la Institución Mejoramiento Social, S.A., con el espíritu de su Ley y de sus estatutos, se confirma el crite-rio de prioridad que consideramos prevalece durante los dos períodos ya analizados. En efecto, en esta época se mostró un interés más expreso por canalizar las inversiones hacia la explotación agrícola.

Prioridad en las Inversiones Públicas. En relación a las inversiones públicas, debemos señalar, en el transcurso de este perío-do, la prosecución de algunos esfuerzos especiales en favor de la formación de la infraestructura del sistema económico. En efecto,

las inversiones se orientaron con alguna preferencia hacia la construcción de la Carretera Panamericana, la cual vino a conectar las principales ciudades del país.

Acorde con la política de autofinanciamiento imperante durante esta época, la construcción de esta carretera se efectuó, principalmente, con el uso de los fondos ordinarios del Estado; únicamente se contrató, en el año de 1941, un préstamo con el Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington por una suma de \$1,196.000, destinada para terminar las obras de construcción de la carretera en referencia.

III) PERIODO DESDE 1949 EN ADELANTE.

Se vislumbra un cambio radical en la política de inversiones privadas y el pensamiento económico ofrece muestras objetivas de principios sustentados con base técnica. En tal sentido, se inicia una etapa en donde se observa más inquietud para el desarrollo del sector industrial; con este propósito, se empieza a emitir nueva legislación en la cual se crean estímulos para la organización e instalación de empresas industriales y, al propio tiempo, el Estado se muestra consciente de su actitud de director y guía de las inversiones privadas.

Ley para la Industria del Cemento. La primera ley que en este período viene a estimular el desarrollo industrial es el Decreto: "Disposiciones Sobre la Fabricación de Cemento", emitido en Julio de 1949, merced al cual el Estado desea impulsar la producción de cemento, propiciando, en esta forma, un ambiente favorable a la

explotación de determinados recursos naturales en el país.

La ley ofrece incentivos concretos para animar a los inversionistas privados a la promoción de empresas dedicadas a esta rama industrial, con este objeto se conceden beneficios tangibles a los inversionistas, tales como la exención de impuestos y derechos de importación.

Fundamentalmente la ley presenta dos criterios: a) impulso a la empresa privada para que se dedique a la explotación de los propios recursos naturales; y b) aliciente para que la explotación sea hecha primordialmente por capitalistas nacionales, mediante la concesión de ciertos beneficios cuando la participación de capital nacional en la empresa sea mayor del cincuenta por ciento.

Constitución Política de 1950. Poco tiempo después a la emisión del decreto sobre Fabricación de Cemento se promulgó la Constitución Política de 1950 en vigencia, en la cual se mejoran y confirman muchos de los principios ofrecidos por la Constitución de 1886, *m u t a t i s m u t a n d i s* a los postulados y leyes modificativas posteriores. En el Código Político de 1950 se vierten, en forma ordenada, bajo el epígrafe "Régimen Económico" y en el Título IX Capítulo II, nuevas ideas de política económica y de prioridad de inversiones, encaminadas a promover la actividad industrial en el país.

Dentro de las nuevas responsabilidades impuestas al Estado se encuentran la del Artículo 145, el cual textualmente dice: "Serán fomentadas y protegidas las asociaciones de tipo económico que

tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos." Asimismo es importante lo indicado en los Artículos 146 y 147 en los cuales se establece, respectivamente: "Que el comercio y la industria en pequeño son patrimonio de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales." y que "el Estado fomentará el desarrollo de la pequeña propiedad rural. Facilitará al pequeño productor asistencia técnica, créditos y otros medios necesarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras".

En cuanto a lo que respecta a las inversiones de las rentas públicas la Constitución de 1950 viene a ampliar sus rubros de preferencia en relación a lo establecido en la Constitución de 1886. Se incluyen la salud pública y la asistencia social como rubros a los cuales el Estado debe dar preferencia en la disposición de sus inversiones.

En efecto, entre las atribuciones del Poder Legislativo, corresponden según el numeral 17 del artículo 46 de la Carta Fundamental de 1950: "Decretar el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Administración Pública, en la cual deberá disponer la inversión de las rentas de modo que sean atendidas de preferencia la cultura, la salud pública y asistencia social, la administración de justicia y la policía". En esta forma, la Constitución vigente abre nuevos senderos para la política de inversiones públicas y para orientar la creciente inversión privada.

Otros Decretos en 1950. Continuando con este impulso, propiciado por el Estado, se decretó en el mismo año de 1950 la Ley de Creación de la Dirección General de Comercio, Industria y Minería, cuyo propósito era el de estimular, como es natural, el comercio, la industria y la minería. También se organizó y estableció una comisión de estudios y planeamiento de la industria textil, cuyo objeto era el de mejorar el desarrollo de esta industria.

Nuevas Leyes de Renta y Vialidad. En los años 1951 y 1953, respectivamente, se promulgaron las leyes de Impuesto Sobre la Renta y de Vialidad vigentes y se derogaron las anteriores. A diferencia con las primeras leyes sobre la materia, emitidas en 1916 y en 1925, en las leyes en vigor se manifiestan criterios económicos con base técnica que pueden conceptuarse relacionados con los principios objeto de nuestra investigación.

En la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta se hace distinción entre la carga tributaria correspondiente a las personas naturales y la carga tributaria correspondiente a las sociedades. La escala impositiva es más benévola y favorable para las sociedades en relación a la escala aplicable a la renta de la persona natural. La finalidad legislativa es la de estimular la formación de empresas en forma de sociedades, lo cual propiamente significa el deseo del Estado de propiciar la asociación de capitales en las inversiones privadas. Con ello se tiende a la explotación de las actividades económicas en forma organizada.

La ley ordena que las sociedades solamente pagarán un impuesto del cinco por ciento sobre su renta imponible, en contraposición a una escala tributaria que llega hasta un cuarenta y cuatro por ciento sobre la renta imponible de los ingresos personales o individuales.

También se sienta el principio por el cual se concede exención de impuesto en las rentas de las sociedades cuyo origen proviene de utilidades distribuidas por otras sociedades (Art. 6 Ley de Impuesto Sobre la Renta). Se presenta así un criterio concreto por el cual se quiere impulsar la incipiente asociación de capitales para el logro del crecimiento de las empresas. Pues las personas naturales y las sociedades mismas en su afán de evitar el pago de impuestos, buscarán el método de encadenamiento de sociedades. Lo que en definitiva favorece la actividad económica del país.

Por otra parte el inciso 2º del literal c, del Art. 24, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, estipula que "La sociedad anónima podrá deducir, además, de la renta neta determinada conforme a la ley, los siguientes importes:

"1) Las utilidades afectadas al incremento de la capacidad productiva. El monto que de sus utilidades hayan afectado durante el ejercicio las empresas industriales para el incremento de su capacidad productiva mediante inversiones efectuadas en el país que consisten en la instalación de nuevas plantas, ampliación de las existentes o fundación de nuevas industrias..."

"2) Intereses de préstamos a empresas industriales. El monto de los intereses que perciban las instituciones de crédito por razón de préstamos concedidos a empresas industriales en funcionamiento normal y organizadas como sociedades anónimas, siempre que dichos préstamos sean utilizados íntegramente por éstas para el incremento de la capacidad de producción..."

Para la aplicación de las deducciones a que se refieren los numerales 1 y 2, parcialmente transcritos anteriormente, se consideraran convenientes a los intereses de la economía nacional, las industrias que tengan por objeto la producción de artículos y mercancías destinadas a satisfacer necesidades fundamentales de la población, tales como la alimentación, la salubridad, el abrigo, la habitación, la educación y otros semejantes, e igualmente aquéllas que hayan de proporcionar ocupación a un número considerable de trabajadores, o sean de utilidad e importancia económica para el país.

La Ley de Impuesto Sobre la Renta expone de esta manera criterios básicos de política económica por las cuales se estimula la formación de empresas en forma de sociedades anónimas y se induce a éstas a que reinviertan sus utilidades. Consideramos estos incentivos como principios de técnica macro-económica, propios para la época de desarrollo industrial iniciado en el presente período.

En cuanto a la Ley de Impuesto de Vialidad promulgada en 1953, ésta toma, en esta ocasión, una orientación distinta y ya no constituye el instrumento impositivo para obtener fondos para llevar adelante el programa de construcción de vías de comunicación,

tal como se advertía en los objetivos de la ley anterior. En esta oportunidad, la ley persigue fines fiscales únicamente, constituyendo, en efecto, una ley de impuestos sobre capital.

Dentro de su articulado se encuentra, sin embargo, el siguiente principio que merece un comentario por ser favorable a la nueva política económica de esta época: "Quedan exentos de impuestos los depósitos bancarios en el país, de ahorro, a la vista, a plazo o de los llamados en cuenta corriente." Con esto se plasma, a nuestro juicio, un criterio tendiente a estimular el ahorro de los contribuyentes, ahorros que pueden ser utilizados por los bancos para impulsar las inversiones privadas.

Ley de Fomento de Industrias de Transformación. Se emitió en El Salvador una de las leyes cuyos impulsos y efectos han sido alentadores y con la cual se ha propuesto un criterio más sobre prioridad de inversiones. Nos referimos a la Ley de Fomento de Industrias de Transformación, decretada a los 22 días del mes de Mayo de 1953.

Las razones que indujeron a la emisión de esta ley están sintetizadas en los considerandos siguientes: "1) Que de acuerdo con el Artículo 136 de la Constitución Política, es deber del Estado fomentar y proteger la iniciativa privada, dentro de las condiciones necesarias para acrecentar la riqueza nacional y para asegurar los beneficios de ésta a la mayoría de habitantes. 2) Que la estrechez del territorio, la limitación de los recursos naturales y la alta densidad demográfica obligan a El Salvador a promover el desarrollo

de sus industrias, con lo cual podrá elevar el nivel de empleo, el bienestar de la población y dar una base más sólida y estable a la economía nacional. 3) Que el fomento de la industrialización del país requiere entre otras medidas el otorgamiento de beneficios temporales en favor de las empresas que inicien o amplíen la producción industrial".

La susodicha Ley, en el Art. 19, estipula: "La presente ley tiene por objeto fomentar las industrias de transformación que se propongan: a) Fabricar mercaderías que no se producen en el país o que se produzcan por sistemas de bajo rendimiento y en cantidades insuficientes para el consumo nacional; b) Incrementar la fabricación de mercancías que no se producen en el país en cantidades suficientes para abastecer el consumo nacional o que produciéndose en tal cantidad puedan representar un rubro importante de exportación o que se producen por sistemas de bajo rendimiento, siempre que se mejore el sistema de producción".

Para efecto de esta ley, se definen como industrias de transformación las que tienen por objeto procesar materias primas o artículos semielaborados ya sea para el mejor aprovechamiento de las mismas o bien para convertirlas en formas u objetos útiles. Asimismo se hace la distinción entre industrias necesarias e industrias convenientes. Industrias Necesarias son las que tienen por objeto producir mercancías destinadas a satisfacer necesidades fundamentales de la población, tales como la alimentación, la salubridad, el abrigo, la habitación y otras semejantes. Industrias Convenientes

son las que tienen por objeto producir artículos que sin estar destinadas a satisfacer necesidades esenciales, sean de utilidad o importancia económica para el país.

Y al igual que para la fabricación de cemento, se otorgan ciertos beneficios tangibles para el inversionista, tales como franquicia aduanera para la importación de materiales de construcción necesarios para la instalación del equipo para fábricas, franquicia para la importación de materias primas, y exención o reducción de impuestos fiscales. También se confirma el criterio, ya referido anteriormente, de conceder preferencia en la explotación industrial, a las empresas en que haya participación de capital salvadoreño. El Artículo 7 de la Ley comentada establece que para que una empresa industrial, sea persona natural o jurídica, pueda gozar de las prerrogativas establecidas en esa Ley, deberá tener no menos del 50% de capital salvadoreño.

En esta forma se perfila el aporte más preponderante del Estado tendiente a manipular la acción privada hacia las inversiones en industrias. Desde el inicio de la vigencia de esa Ley a la fecha se han establecido 206 empresas industriales con un capital de \$172,900,000 (1).

Otras Leyes. Continuando con esta política de encauzamiento y estímulo para las inversiones privadas, en 1953, se decretó la Ley de la Industria Hotelera. Su objeto es promover la organiza-

(1) Instituto de Estudios Económicos, Ministerio de Economía de El Salvador. Información personal.

ción de empresas dedicadas a la construcción u operación de hoteles para desarrollar las actividades turísticas. Y en 1954 se emitió la Ley de Fomento de Teatros y Cines, con el objeto de canalizar alguna inversión privada hacia la promoción de empresas para la construcción y operación de salas de teatro y cine. Al igual que en la Ley de Industrias de Transformación, en estas dos últimas leyes se otorgaron beneficios para los inversionistas.

Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción. Otro paso trascendental en la política de inversiones canalizadas por el Estado fue dado al crearse el Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción (INSAFOP). Esta Institución nació en Octubre de 1955, con un capital de \$3,000,000 como aporte del Estado. El Instituto fue creado con el propósito de promover nuevas empresas ya sea ayudando en su financiamiento o mediante la participación directa.

El objeto de su creación, tal como lo expresa la ley, es el siguiente: "Art. 2º) El Instituto tiene por objeto servir de instrumento activo del Estado en la realización y financiamiento de planes nacionales encaminados, en general, a promover el desarrollo económico de El Salvador y la elevación del bienestar material de su población y en especial: a) Incrementar, diversificar y racionalizar la producción agropecuaria, pesquera, minera, industrial y de cualquier otra clase en el país, tanto para llenar las necesidades internas como para la exportación".

Al organizar el Estado un cuerpo financiero con objetivos concretos como son los del INSAFOP, se ha definido, una vez más,

el criterio de la nueva política económica en el país, la cual se identifica por la inquietud consciente en los sectores gubernamentales para orientar la inversión privada hacia la producción industrial.

Ley de Pesca y Caza Marítima. En el mismo año de 1955 quedó sancionada también otra ley más, perteneciente al grupo de leyes de fomento económico: la Ley de Pesca y Caza Marítima, donde también se otorgan incentivos para estimular al inversionista privado, con el fin de inclinarlo, hacia la explotación de los recursos pesqueros.

Entre los beneficios concedidos por esa Ley en favor del inversionista se encuentran la exención de derechos de importación y de impuestos fiscales. Siguiendo el mismo pensamiento contenido en la legislación de fomento económico precedente, también la Ley de Pesca y Caza Marítima propende por la participación de capital nacional en las empresas respectivas.

Creación del ICAITI. Ultimamente se aprobó un decreto para la creación del "Instituto Centro Americano de Investigación Tecnológica Industrial" (ICAITI). Aun cuando en la práctica, la creación de este tipo de centros de estudios, no generaren los frutos que efectivamente se desean, refleja sin embargo, la aspiración de los países, y su inquietud por buscar los medios para resolver los problemas técnicos de los inversionistas y para orientar al sector privado que opera en Centro América.

Asimismo los países centroamericanos han firmado, en los últimos años, tratados para el desarrollo de las industrias de integración, cuyos propósitos se encaminan hacia la explotación de los recursos de los países signatarios. Toda esta inquietud y todo este conjunto de principios económicos e incentivos propuestos en la presente época hacen concluir, sin duda alguna, que en los últimos años ha habido un criterio más definido para canalizar las inversiones privadas a los campos de producción industrial.

Inversiones Públicas. De igual importancia resultará considerar la legislación relativa a las inversiones públicas; pues además del criterio general expuesto en la Constitución Política de 1950 de dar prioridad al rubro "instrucción pública", en este último período, se emitieron varios Decretos para llevar a cabo determinadas obras, cuyos alcances representan uno de los pasos más importantes del Estado en favor de la formación de la infra-estructura del sistema económico. El primer paso firme fue dado en 1948 con la Ley de Reorganización de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, como corporación autónoma. La Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa había sido creada en 1945 por Decreto Ejecutivo, emitido el tres de octubre de ese año, y sus objetivos se limitaban simplemente a hacer estudios de las perspectivas del desarrollo de un proyecto hidroeléctrico en el Río Lempa.

En 1948, por Decreto Legislativo, la Comisión tomó el carácter de Institución Autónoma de servicio público teniendo como responsabilidad y objeto "desarrollar, conservar, administrar y utili

zar los recursos hidráulicos del Río Lempa, inclusive sus afluentes y cualesquiera recursos hidráulicos de El Salvador que puedan conectarse con el Río Lempa" (Art. 2, Ley de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, dictada el 8 de septiembre de 1948).

Con las facultades otorgadas por el Decreto Legislativo referido la Comisión emprendió la construcción de una planta hidroeléctrica sobre el Río Lempa en el lugar denominado Chorrera del Guayabo, con un costo inicial de cerca de \$45,000,000. Para poder financiar la construcción de esta obra, la Comisión hizo uso tanto del crédito interno como del crédito internacional. Al efecto, se contrató inicialmente un préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, mediante la garantía del Estado, por la suma de U.S.\$12,545,000, y un préstamo en bonos para el mercado interno por la suma de \$13,100,000. Con el objeto de incrementar la capacidad productiva de las plantas hidroeléctricas, se ha continuado en los años posteriores con el programa de inversiones en la producción de electricidad y para ello han sido negociados nuevos contratos de préstamos.

Los siguientes pasos firmes dados por el Estado en su política inversionista en favor de la formación de la infra-estructura del sistema económico lo constituyen, en primer lugar, su programa permanente de construcción de carreteras, y merecen consideración especial, las leyes relativas a la contratación de préstamos para la construcción de la Carretera del Litoral. En el año de 1954, por Decreto Legislativo 1586, se autorizó al Poder Ejecutivo para con-

tratar con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, un préstamo por la suma de U.S.\$11,360,000, cantidad destinada para cubrir la parte del costo en moneda extranjera, necesaria para la construcción de una carretera que, partiendo de un punto denominado La Hachadura-Acajutla, pasaría por la zona costera del país y llegaría a Intipucá-La Unión. Con el fin de completar el financiamiento de esta obra se emitieron además bonos para venta en el mercado interno.

Y por último, otro paso importante en la política de inversiones públicas realizadas durante los últimos años, es el relativo a la construcción del Puerto de Acajutla, para lo cual se creó, en el año 1952, la Comisión Ejecutiva del Puerto de Acajutla, (CEPA). Con el objeto de llevar a cabo las obras referidas, la Comisión emitió bonos para el mercado interno en el año de 1956 por la suma de \$18,750,000.

El 31 de mayo de 1960, por Decreto Legislativo se autorizó a la CEPA para lanzar al mercado interno su segunda emisión de bonos por la suma de \$12,500,000.

La obra del Puerto de Acajutla está en construcción actualmente.

Con lo anterior se sintetiza la política seguida por el Estado en cuanto a las inversiones públicas más importantes realizadas en la tercera y última etapa de nuestro análisis, iniciada en el año de 1949. Durante este espacio de tiempo y como se dijo antes, las inversiones públicas han recibido también un impulso considera

ble en pro de la formación de la infra-estructura del sistema económico. Merece mención especial el cambio operado en la política económica de auto-financiamiento o política de no préstamos propiciada por los gobernantes de la etapa 1929-1948, por la política de financiamiento a base de préstamos realizada durante esta última época.

IV) SUMARIO

El período 1886 a la fecha, ha sido dividido en tres etapas:

1º) Desde la Constitución Política de 1886 hasta el año de 1928, un período largo de más o menos unos cuarenta años, en que el impulso de la política económica del Estado ha sido orientada de manera preferencial hacia el desenvolvimiento del sector agrícola. Cual si fuera un criterio influenciado por la escuela fisiocrática, se estima y considera durante ese tiempo a la actividad agrícola como una fuente de ingresos importante y, consiguientemente, todos los estímulos se dirigieron hacia tal actividad; poco o ningún esfuerzo se hizo en esta primera etapa para encaminar las inversiones privadas hacia la producción industrial.

2º) Después de lo anterior, siguió un período de unos veinte años, en el cual se abrieron nuevos rumbos a la política de prioridades económicas, tanto para las inversiones públicas como para las inversiones privadas: a) se despertó el interés por el desarrollo de un programa de construcciones patrocinado por el Estado; b) se aseguró el ejercicio de la industria y pequeño comercio de los salvadoreños, mediante una política proteccionista; c) se hizo

ostensible la política del Estado de promover las inversiones a base de autofinanciamiento, esto equivale a expresar una doctrina de "financiamiento con fondos propios", sin recurrir a préstamos, y d) se insistió y se continuó acentuando la preferencia por el incremento de la explotación agrícola.

3º) La última etapa de nuestro análisis se inició en 1949. En ésta, en forma dinámica, se han promovido y se difunden actualmente nuevas ideas sobre producción y explotación de industrias. De esta manera la legislación ofrece alicientes concretos para beneficio e incremento del sector industrial.

El Estado ha cambiado su política anterior y ha iniciado un nuevo derrotero para conducir las inversiones privadas; asumiendo una nueva responsabilidad como director de la política económica. El cambio más significativo se ha manifestado con su participación directa en la promoción e impulso de nuevas plantas industriales.

Con respecto a las inversiones públicas hemos encontrado que el principio establecido en la Constitución de 1886, de dar preferencia a la inversión para promover la instrucción pública, ha permanecido invariable desde aquella fecha hasta la actual. Según se pudo observar tales principios fueron reproducidos en la Constitución de 1950. Es notorio que las inversiones públicas han tomado también nuevos rumbos en los años recientes; pues se han extendido considerablemente a la formación de la infraestructura del sistema económico, y así grandes inversiones se han destinado para la construcción de carreteras y para el desarrollo de los planes de electrificación.

CAPITULO III

CONSIDERACIONES TEORICAS Y FORMACION DE PRINCIPIOS PARA UN SISTEMA DE PRIORIDAD INDUSTRIAL

I) DEL INGRESO Y VARIABLES FUNDAMENTALES.

A partir del presente siglo los economistas, al profundizar en su investigación teórica, han logrado un acuerdo por el cual el patrón de medida del desarrollo en un país está dado por el nivel de ingreso nacional. Se ha definido como ingreso nacional la suma del valor de los productos finales producidos en un período dado, (descontado el cargo por depreciación e impuestos indirectos) o de otra manera, como la suma de la retribución a los factores de la producción durante ese mismo período (1).

En este sentido, cuando se dice que el Ingreso de un país asciende a "x" millones de colones o dólares se está indicando que la suma del valor final de todos los productos producidos en un año dado es de "x" millones y que al mismo tiempo, esta suma iguala a la retribución pagada a los factores tierra, trabajo y capital, los cuales representan los componentes reales del valor de los productos producidos (2). El concepto de ingreso nacional o según se quiera, el de producto nacional, nos proporciona la medida absolu-

(1) Las dos formas de definir el patrón de medida del grado de desarrollo de un país arrojan el mismo resultado, de tal manera que ambas cualifican y cuantifican el mismo objeto como si se tratara del anverso y reverso de una misma medalla. En un caso se suman los productos finales como tales (descontado la depreciación y los impuestos indirectos) y en el otro se suman los valores agregados, componentes efectivos de esos productos.

(2) Al determinar el Ingreso Nacional por el sistema de la suma de los productos producidos en un período dado, el valor que se tome de estos productos debe ser el valor del producto final, o sea, producto no susceptible

ta del grado de desarrollo o como se dice corrientemente del grado de riqueza de un país; así a un mayor ingreso nacional, corresponde rá la interpretación de mayor desarrollo.

Se obtiene como medida relativa de mucha significación en el análisis del desarrollo económico, la cifra de ingreso per-capita; determinada por la simple división de la magnitud de ingreso o producto nacional entre el número de habitantes de la región objeto de estudio. Y por la comparación de los diferentes niveles de ingreso per-capita en un país en relación a los ingresos per-capita de otros países, puede establecerse, con mayor exactitud, si un grupo social es más o menos desarrollado o más o menos subdesarrollado (1).

de ulterior transformación. Razón : muchos bienes pasan por varios procesos y en cada uno de éstos, los productos pueden ser contados con un valor distinto; con el procedimiento anterior no se corre este peligro.

Tómese a vía de ejemplo un producto final como ropa confeccionada para vestir. Cuando se vende el vestido confeccionado, éste tiene un valor en donde está incluido el costo de la tela, la cual en sí fue un producto terminado antes de ser transformado en vestido. Lo mismo resulta con el valor del hilo y algodón incorporados en la tela. Si para el caso se tomara independientemente el valor de cada uno de estos productos, es decir el valor del algodón, el valor del hilo, el de la tela y además el valor del vestido terminado, llegaríamos a cifras fabulosas de ingreso, cuando en realidad ya en el valor del vestido están contenidos los costos parciales, partiendo de la materia prima más los agregados netos en cada proceso de transformación. Para evitar duplicaciones en el recuento de las unidades realmente producidas es que la definición se sirve de las palabras "producto final".

- (1) Un país está en desarrollo, se dice más doctrinariamente, cuando durante varios períodos consecutivos, la magnitud de bienes producidos superan considerablemente a la cantidad normal de producción que el sistema económico está supuesto a generar.

Comparemos a vía de ejemplo los ingresos per-capita en algunos países americanos, tomando como base las cifras de Producto Bruto per-capita (1)

PRODUCTO NACIONAL
BRUTO PER CAPITA

TABLA I

Año 1959

PAIS	Producto Nacional Bruto Millones (°)	Población Millones	En Moneda Nacional de cada Estado	Ingreso per-capita en Dólares
Estados Unidos	366.2 (x)	177.7	2.060.77	2.060.77
Brasil	976.5 (x)	64.2	1.521	822.16
Venezuela	17.600	6.5	2.707.69	808.26
Puerto Rico	1.079	2.3	469.13	469.13
Cuba	2.140	6.4	334.37	334.37
Costa Rica	1.885	1.1	1.713	306.34
Panamá	245.9	1.0	245.9	245.90
México	92.000	33.3	2.787.87	223.02
EL SALVADOR	1.226.7 (")	2.4	511.12	204.48
Honduras	595.5	1.8	330.83	165.41
Guatemala	559.2	3.5	159.77	159.77
Ecuador	9.733	4.2	2.317.38	154.49
Nicaragua	1.027	1.3	790	112.85
Haití	1.625	3.4	476.76	95.35

(") Estimación para 1959

(°) En la moneda de cada país

(x) 1.000 millones

FUENTE : International Financial Statistic, Fondo Monetario Internacional, Febrero 1960, Vol. XIII N° 2.
Monthly Bulletin of Statistics, Naciones Unidas Dic. 1959.

(1) Son aceptados y se usan con mucha frecuencia para fines de determinar la medida del grado de desarrollo indistintamente, los conceptos del Producto Nacional Bruto o Neto por ser aproximaciones del Ingreso Nacional, pues es conocido que partiendo de este último se llega al Producto Nacional Neto sumando la cifra de impuestos indirectos; y del Producto Nacional Neto se llega al Producto Nacional Bruto sumando el rubro de depreciación o viceversa del Producto Nacional Bruto se obtiene el Ingreso Nacional restando los rubros ya mencionados.

Según el cuadro anterior, los Estados Unidos de Norteamérica, con un ingreso per-capita de \$2.060.77 es un país rico o desarrollado, mas El Salvador, comparativamente, con un ingreso per-capita de \$204.48 es un país menos desarrollado, quizá pobre o subdesarrollado.

Al dividir la suma del producto o ingreso nacional entre el número de habitantes que lo producen, y por lo tanto responsables de su nivel y de su formación, se expresa implícitamente que el elemento humano juega un papel importante en el crecimiento de este ingreso. Indudablemente esto es así, pues el crecimiento mismo de la población y el grado de composición de ésta entre sectores productivos y sectores no productivos son factores influyentes sobre el nivel de desarrollo de un país.

Los sectores productivos de una región son los únicos elementos capaces de acrecentar el ingreso en el nivel requerido; pero para ello deberán disponer del equipo, herramientas, instrumentos y bienes físicos de trabajo necesarios para la producción de bienes. Por esta razón es también relevante para la creación de ingresos la participación de los bienes de capital, pues a mayor magnitud y buen aprovechamiento de ellos en la explotación de recursos, corresponde, por regla general, incrementos ciertos en la producción.

Los bienes descritos anteriormente forman parte del término genérico Capital y resulta obvio comprender que de la magnitud disponible de estos elementos y de su buena selección dependerá consi

derablemente la obtención de mayores ingresos. Con esto se propone, que la inversión o proyectos de inversión, en los cuales se combinan hombres productivos y bienes de capital, constituyen un instrumento dinámico para lograr el grado de riqueza o de desarrollo a que aspira cada grupo social.

La inversión o nivel de gasto de capital en un país es, por lo general, función de su ingreso; de la suma de ingresos de un período, una porción se destina para el consumo y la otra, para inversión o gasto de capital; por lo tanto, a determinado nivel de ingreso corresponderá determinado nivel de inversiones y no se podrá pensar en grandes inversiones de capital, independientemente de una relación razonable con el nivel de ingreso nacional.

Sin embargo, y sin expresar la relación exacta del grado de dependencia entre la variable ingreso y la variable inversión, se puede afirmar que el ingreso es una función más dependiente de la población y de la inversión con respecto a lo que la población y la inversión puede serlo del ingreso. Es más probable que al aumentar la población y la inversión aumente el ingreso, y no lo contrario que al aumentar el ingreso, aumente, en la misma proporción, la población y los gastos de capital. En todo caso, la inversión o gastos de capital posee cierto grado de autonomía; y aun cuando siempre está relacionada con el nivel de ingreso se permiten ajustes y pueden variarse los porcentajes de manera independiente,

pues el ingreso invertido está atado a la capacidad de ahorro de cada grupo social (1).

El ahorro es igual a inversión, en el sentido de que la magnitud del ingreso ahorrado es la no consumida, y lo no consumido debe quedar en existencia en forma de cantidad ahorrada o invertida. Si se toma en cuenta esta observación parecerá redundante afirmar que la inversión está atada a la capacidad de ahorro de la comunidad, como si la inversión dependiese o estuviese atada a la misma capacidad de inversión; mas, el propósito de indicar que aquélla depende de la capacidad de ahorro de cada grupo social, es simplemente para hacer énfasis en el contenido de la expresión -- "ahorro", la cual sugiere, más que el término inversión, cierto grado de sacrificio de parte de la comunidad a fin de lograrlo. A demás de esto, en la interpretación general el ahorro es un concepto vinculado con ingreso, y el concepto de inversión usado en economía requiere un esfuerzo mental adicional para considerarlo igual al ahorro y equivalente a la suma no consumida del Ingreso.

Concluyendo sobre lo dicho antes, debemos subrayar que, aun considerando el ahorro igual a inversión o la inversión como dependiente de la capacidad de ahorro de un grupo social, lo que prevalece e interesa sobre todo en un país es, cómo y qué cantidad del

(1) Al efecto, Keynes confirma la proposición de que el ingreso (Y) es una variable dependiente de (K) capital, pues según sea la magnitud que se invierte así será el nivel de ingreso.

ingreso se invierte, e igualmente, cuánto o qué cantidad se obtiene de ingreso por cada unidad de capital (1).

En definitiva, dos variables juegan un papel importante en el logro del crecimiento del ingreso de un país: su población activa y el nivel de inversiones. Generalizando, puede afirmarse que para lograr el crecimiento del ingreso en determinada área es preciso contar con un grupo social productivo que, dispuesto a producir, se posea de capacidad para hacer frente a un programa de aumento en las tasas de ahorro o tasas de inversión.

II) DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO

La tendencia de cualquier política económica deberá ser la de tratar, en lo posible, de lograr incrementos sobre el ingreso y para i p a s s u alcanzar mejoras en la distribución del mismo. En consecuencia, la condición ideal y principio básico será promover el crecimiento del ingreso nacional y, a la vez, buscar los medios adecuados para obtener una distribución funcional en que resulten beneficiados el mayor número de sectores.

Los países ahora desarrollados, en sus primeros años de vida económica activa, empezaron con una situación de bajos niveles de ingreso y mala distribución del mismo (2); a medida que han lo-

(1) W.W. Rostow quien ha estudiado el crecimiento del ingreso de varios países desarrollados, ha indicado que en las áreas menos desarrolladas la relación producto capital o sea lo obtenido de ingreso nacional por unidad de capital invertido, fluctúa entre 50% y 33%. Según él, para lograr el verdadero desarrollo, es preciso elevar la tasa de inversión a un porcentaje superior al 12% del ingreso nacional por un período de unas tres décadas. (W.W. Rostow, The Take off Into Self Sustained Growth).

(2) Hay mala distribución del ingreso, se dice, cuando en un país un pequeño sector recibe una mayor proporción del Ingreso Nacional en comparación con la proporción mínima del ingreso recibida por un sector mayor de la población .

grado incrementos constantes en las tasas de ingreso y de inversión han ido obteniendo mejoras en la distribución funcional y es así que a estas fechas, a un sector mayor de la población corresponde en esos países, las proporciones mayores de ingreso.

Apartémonos por un momento del aspecto doctrinario y procedamos a efectuar un examen de la distribución funcional del ingreso de un país desarrollado, en relación con la de otros países subdesarrollados como son Puerto Rico y El Salvador, y por análisis comparativo, tratemos de determinar nuestras propias conclusiones relativas a la necesidad de mejorar la distribución funcional del ingreso a través de las inversiones.

a) Distribución Funcional en un País Desarrollado.

Los cuadros siguientes presentados por D. Gale Johnson en su trabajo "The Functional Distribution of Income in the United States 1850-1952", que hemos adaptado para nuestros propósitos, explicarán el proceso histórico de la distribución funcional del ingreso en un país desarrollado, los Estados Unidos de Norteamérica; el cual tomaremos como caso típico para hacer las generalizaciones posteriores.

TABLA II

ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION FUNCIONAL DE INGRESOS, 1850 - 1951 *

(En por ciento)

<u>Período y fuente</u>	<u>Compensación a Empleados</u>	<u>Utilidad de Empresarios (d)</u>	<u>Otros Ingresos Propiedad</u>
A. Datos de King (a)			
1850-60	36.5	41.6	21.9
1860-70	42.9	35.8	21.3
1870-80	50.1	26.4	23.5
1880-90	52.5	23.0	24.5
1890-1900	50.4	27.3	22.3
1900-10	47.2	28.8	24.0
B. Datos de Martin (b)			
1899-1908	59.5	23.6	16.7
1909-1918	59.7	23.4	17.0
1919-1928	65.1	18.3	16.6
C. Datos de Kuznets (c)			
1919-28	60.9	19.2	19.0
1929-38	66.9	16.6	19.2
D. U.S.D.C.			
1929-38	65.7	15.0	19.3
1942-46	65.1	17.0	17.6
1947-51	64.1	16.3	19.6

(a) De W.I. King, *The Wealth and Income of the People of the United States* (New York, 1919). El cálculo de la utilidad a la mano de obra de empresarios es la estimación de ganancias según King. La ganancia, como la define King, es el valor neto total del producto nacional menos salarios, sueldos, una renta atribuida a todo terreno y un interés atribuido a todo capital.

(b) De Robert F. Martin, *National Income in the United States, 1799-1938* (New York, 1939), Tablas 10 y 38; y Simon Kuznets, *National Income, A Summary of Findings* (New York, 1946), p. 50.

(c) De Kuznets, *National Income and Its Composition, 1919-1938, Vol. I* (New York, 1941), Tablas 22 y 64. Se excluyeron los ahorros del Gobierno del Ingreso Nacional.

(d) En el uso de los datos de Martin y Kuznets se asumió que 65% de la utilidad de los empresarios excluyendo la agricultura, era utilidad por uso de mano de obra. Para agricultura fue 57% para 1899-1908, 58% para 1909-18, 62% para 1919-28 y 64% para 1929-38.

(*) Tomado de : D. Gale Johnson, *The Functional Distribution of Income in the United States, 1850-1952*, the *Review of Economics and Statistics*, Mayo 1954.

TABLA II A

DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO NACIONAL EN LOS ESTADOS UNIDOS *

1900 - 52 (a)

(En por ciento)

Período	Compensación a empleados (1)	<u>Ingresos al Empresario</u> En calidad de Por la Pro salarios (2) piedad (3)		Interés (4)	Renta (5)	Ganancias a las corporaciones (6)	Total Mano(b) de obra (7)	Total Propiedad (c) (8)
1900-09	55.0	14.4	9.2	5.5	9.1	6.8	69.4	30.6
1905-14	55.2	14.0	8.9	5.8	9.1	6.9	69.2	30.7
1910-19	53.2	14.9	9.3	5.2	7.7	9.7	68.1	31.9
1915-24	57.2	13.0	8.0	5.3	7.6	8.9	70.2	29.8
1920-29	60.5	11.2	6.4	6.2	7.6	8.2	71.7	28.4
1925-34	63.0	10.1	5.7	8.1	6.6	6.4	73.1	26.8
1930-39	66.8	9.7	5.3	8.2	5.0	4.9	76.5	23.4
1935-44	64.4	10.4	5.7	4.0	4.0	11.5	74.8	25.2
1940-49	64.3	10.9	6.0	2.2	3.6	12.9	75.2	24.7
1900-49 (A) d)	62.0	11.5	6.6	4.6	5.5	9.9	73.5	26.6
(B)	60.0	12.2	7.2	5.5	6.6	8.5	72.2	27.8
1925-29	59.6	11.3	6.1	6.6	7.2	9.3	70.9	29.2
1947-52	64.5	10.0	5.7	2.2	3.4	14.1	74.5	25.4

(a) Los cálculos hechos por el autor están basados en su mayor parte en las siguientes fuentes :

(1) Depto. de Comercio de los EE. UU., Ingresos Nacionales, edición 1951, Suplemento del Survey of Current Business, de Julio 1952.

(2) Simon Kuznets, "Ingreso Nacional y su Composición", 1919-1938 (New York, 1941).

(3) W. I. King, Ingreso Nacional y su Poder Adquisitivo (New York, 1930), aunque la mayor parte de los datos desarrollados por King se usaron según los ajustes Kuznets, ob. cit. Pág. 469-74.

(4) Robert F. Martin "National Income in the United States", 1799-1938 (New York, 1939).

(b) Suma de las columnas (1) y (2) .

(c) Suma de las columnas (3), (4), (5) y (6) .

(d) Los promedios indicados por (A) son promedios para los cincuenta años, mientras que los promedios indicados por (B) son promedios simples de décadas.

* Tomado de : D. Gale Johnson, The Functional Distribution of Income in the United States, 1850-1952, The Review of Economics and Statistics, Mayo 1954.

Los países como los Estados Unidos de Norteamérica han alcanzado a la fecha una buena distribución funcional de su ingreso, obtenido a través de un proceso paulatino, tal como ha podido observarse en la Tabla II en que fue necesario el transcurso de más o menos un siglo, para lograr aumentar el porcentaje de compensaciones a empleados de una participación del ingreso de 36.5% de 1850 a 64.1% de 1951. En los primeros años del período examinado, la proporción menor de 36.5 la recibió el sector más grande como es el de empleados, y la proporción mayor de 63.5% correspondió durante ese mismo lapso al sector más pequeño representado por los empresarios y propiedad. En 1951 la proporción para los empleados ascendió a 64.1% y la proporción a favor de empresarios y propiedad fue solamente de 35.9%, situación completamente opuesta a la de los años iniciales examinados.

Se apreciará mejor la buena distribución del ingreso referido, si procedemos al estudio de la siguiente tabla que nos proporciona información para 1935-1936, sobre la distribución entre unidades consumidoras, lo cual es una forma más evidente y concreta de indicar este dato. La Tabla fue usada por el Profesor Kuznets en su trabajo "National Income" (1), el cual por poscer siempre la categoría de un estudio de actualidad fue reproducido en 1951 en el "Readings the Theory of Income Distribution".

(1) Simon S. Kuznets, National Income, Readings in the Theory of Income Distribution, 1951, The Blakiston Company, Toronto, Canadá, Pág. 3.

TABLA III
DISTRIBUCION DE INGRESOS ENTRE UNIDADES CONSUMIDORAS EN LOS EE. UU. *
1935 - 1935

Ingreso por grupos	Número de Unidades Consumidoras	96 de Unidades con-	96 de Unidades Consumidoras	96 de Unidades Consumidoras	Ingresos agregados (millones)	% de ingreso agregado	96 de Ingreso Agregado de In-	96 de Ingreso Agregado de In-
		sumidoras	acumuladas de ingresos bajos hacia arriba	acumuladas de ingresos altos hacia abajo		greso a grupos bajos hacia arriba	greso Altos hacia Abajo	
Bajo \$ 250	2,123,534	5.38	5.38	100.00	\$ 294,188	0.5	0.5	100.0
\$ 250 500	4,587,377	11.63	17.01	94.62	1,767,363	3.0	3.5	99.5
500 750	5,771,960	14.64	31.65	82.99	3,615,653	6.1	9.6	96.5
750 1,000	5,876,078	14.89	46.54	68.35	5,129,506	8.7	18.3	90.4
1,000 1,250	4,990,995	12.67	59.21	53.46	5,589,111	9.4	27.7	81.7
1,250 1,500	3,743,428	9.49	68.70	40.79	5,109,112	8.6	36.3	72.3
1,500 1,750	2,889,904	7.32	76.02	31.30	4,666,793	7.9	44.2	63.7
1,750 2,000	2,296,022	5.82	81.84	23.98	4,214,203	7.1	51.3	55.8
2,000 2,250	1,704,535	4.32	86.16	18.16	3,602,861	6.1	57.4	48.7
2,250 2,500	1,254,076	3.18	89.34	13.84	2,968,932	5.0	62.4	42.6
2,500 3,000	1,475,474	3.73	93.07	10.66	4,004,774	6.8	69.2	37.6
3,000 3,500	851,919	2.16	95.23	6.93	2,735,487	4.6	73.8	30.8
3,500 4,000	502,159	1.27	96.50	4.77	1,863,384	3.1	76.9	26.2
4,000 4,500	286,053	0.72	97.22	3.50	1,202,826	2.0	78.9	23.1
4,500 5,000	178,138	0.45	97.67	2.78	841,766	1.4	80.3	21.1
5,000 7,500	380,266	0.96	98.63	2.33	2,244,406	3.8	84.1	19.7
7,500 10,000	215,642	0.55	99.18	1.37	1,847,820	3.1	87.2	15.9
10,000 15,000	152,682	0.38	99.56	.82	1,746,925	3.0	90.2	12.8
15,000 20,000	67,923	0.17	99.73	.44	1,174,574	2.0	92.2	9.8
20,000 25,000	39,825	0.10	99.83	.27	889,114	1.5	93.7	7.8
25,000 30,000	25,583	0.06	99.89	.17	720,268	1.2	94.9	6.3
30,000 40,000	17,959	0.05	99.94	.11	641,272	1.1	96.0	5.1
40,000 50,000	8,340	0.02	99.96	.06	390,311	.7	96.7	4.0
50,000 100,000	13,041	0.03	99.99	.04	908,485	1.5	98.2	3.3
100,000 y más	5,387	0.01	100.00	.01	1,095,544	1.8	100.0	1.8
Total	39,458,300	100.00			59,258,628	100.0		

FUENTE: U. S. National Resources Committee, Consumer Incomes in the United States; 1935-36 (Washington: Govt. Printing Office, 1939).
* TOMADO DE: Simon S. Kuznets, National Income Readings in the Theory of Income Distribution Pág. 18

En 1936, veinticuatro años antes de la fecha actual, un sector de un 76% recibió en Estados Unidos ingresos próximos al término medio de ingreso per-cápita, establecido entre U.S. \$1.500 y \$1.750 (véase columna 4 - 76.02%, Tabla III). Esta información expuesta sobre la economía norteamericana, nos ha servido y la consideramos suficiente para poder confirmar que en ese país, además de haber habido un aumento considerable en la creación de ingresos, hay a estas alturas una buena distribución de los mismos.

En efecto, las áreas desarrolladas son, a la fecha, las que generalmente gozan de una mejor distribución funcional del ingreso. Apoya esta tesis el Profesor Simon S. Kuznets, quien al hacer el análisis de la forma de distribución del ingreso expresó: "las tendencias en los Estados Unidos durante un período de tiempo pueden considerarse típicas de otros países industriales. Los sueldos y salarios parecen contar con una proporción ligeramente más alta del total nacional; mientras que el ingreso del empresario -una combinación del capital e interés invertido, renta y tierras, sueldos y salarios y ganancias- corresponde una parte marcadamente inferior del total (1).

b) Distribución Funcional del Ingreso en Puerto Rico y en El Salvador.

Para llegar al análisis comparativo que perseguimos procede-

(1) Simon S. Kuznets, Ob. Cit.

remos a examinar alguna información estadística relativa a Puerto Rico y a El Salvador, países pequeños y subdesarrollados, ambos con cierto grado de similitud en condiciones económicas (1).

De estos dos países se dispone solamente de la información relativa a la distribución funcional del ingreso en el sector industrial: la de Puerto Rico se refiere a los años de 1947-1948 y la de El Salvador a 1956. Los datos respectivos aparecen en las tablas IV y V insertas a continuación en las páginas 83 y 84.

(1) Para Puerto Rico y El Salvador, la información estadística es escasa, por consiguiente, las consideraciones que se hagan tendrán un valor relativo. El análisis se complementará más adelante, con información adicional, previo a las conclusiones generales del presente Capítulo.

TABLA IV

DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO DEL SECTOR INDUSTRIAL DE
PUERTO RICO 1947 - 1948 (#)

(En miles, de moneda nacional)

Industrias	Total Valor Agregado	Salarios	Ganancias	Relación proporcional de :		
				Sala- rios a valor $\frac{1}{2}$ agregado	Ganan- cias a Valor $\frac{1}{2}$ agregado	Otros (1)
Lecche Cruda	15,739.4	9,173.9	5,682.9	58%	36%	6%
Cultivo Caña de Azúcar	66,254.9	50,666.1	10,771.4	76%	16%	8%
Productos Agrícolas	67,146.2	5,526.4	61,285.8	8%	91%	1%
Proceso de Productos agrícolas Domésticos	7,092.2	5,447.6	1,357.9	77%	19%	4%
Proceso de Productos Agrícolas Importados	534.3	392.7	102.3	73%	19%	8%
Productos Alcohólicos	611.3	1,697.4	1,266.8	278%	-	-
Productos de Panadería	3,356.9	2,600.5	536.2	77%	16%	7%
Servicios de Negocios	16,673.6	7,573.6	8,615.9	45%	52%	3%
Cemento, Concreto y Piedra	5,292.0	2,779.3	2,385.9	53%	45%	2%
Productos Químicos	3,812.7	1,554.9	2,108.4	41%	55%	4%
Comunicaciones	1,907.9	1,536.5	154.5	81%	8%	11%
Construcciones	28,401.4	26,645.2	1,050.0	94%	4%	2%
Generación y Distr. Fza. Eléctrica	6,077.5	2,995.6	1,429.9	49%	24%	27%
Hoteles y Restaurantes	6,989.6	4,900.3	925.2	69%	13%	18%
Licores de Malta	1,747.6	1,228.6	452.1	70%	26%	4%
Productos Manufacturados	2,257.1	2,479.8	323.1	110%	-	4%
Productos de Metal Fabricado	4,703.4	3,117.9	1,369.0	66%	29%	5%
Lecche Pasteurizada	453.8	330.3	94.8	73%	21%	6%
Costurería	17,965.7	15,027.6	2,671.3	84%	15%	1%
Papel y Productos de Papel	267.8	425.1	187.9	159%	-	11%
Productos Impresos	2,397.8	1,981.7	228.6	83%	10%	7%
Ferrocarril y Camiones	6,223.4	4,997.4	1,047.2	80%	17%	3%
Bebidas suaves	1,538.4	1,243.2	194.4	81%	13%	6%
Azúcar Cruda	24,164.8	12,420.5	10,981.6	51%	45%	4%
- Azúcar Refinada	2,526.9	777.1	1,498.5	31%	59%	10%
Servicios Comerciales	110,696.7	26,478.7	75,770.3	24%	68%	8%
Servicios de Agua y Cloacas	1,528.2	1,260.2	145.2	82%	10%	8%
Productos de Madera	1,974.0	1,384.0	500.0	70%	25%	5%
Totales	408,335.5	196,642.1	189,581.5	48%	46%	6%

(#) FUENTE :

Adaptado de "Inter-Industry Flow, Flow Coefficient and Inverse Grids, Puerto Rico, 1947/48". Preparado por Council for Economic and Industry Research, Inc. Manual "How to Select Dynamic Industry Projects" International Cooperation Administration - Office of Industrial Resources - Washington 25, D. C.

(1) Incluye intereses, Rentas e Impuestos. Para simplificar se omitió la columna de los valores correspondientes a "otros" y solamente insertamos los respectivos porcentajes.

TABLA V
DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO DEL SECTOR
INDUSTRIAL
DE EL SALVADOR

(en colones)

I n d u s t r i a	Valor Agregado	Salarios	Ganancias y Otros (1)	Relaciones:	
				de salarios a Valor Agregado	Ganan- cias y Otros
Silvicultura	44,395	19,252	25,143	43%	57%
Extracción de Piedra, Arcilla y Arena	16,500	4,226	12,274	26%	74%
Minerales no metálicos y explotación de Canteras	392,165	80,553	311,612	21%	79%
Productos alimenticios	8,666,059	892,259	7,773,800	10%	90%
Bebidas	4,128	729	3,399	18%	82%
Tabaco	95,764	28,479	67,285	30%	70%
Textiles	975,676	250,466	725,210	26%	74%
Calzado, Prendas de Vestir y otros artículos confeccionados con productos textiles	8,249,290	2,174,060	6,075,230	26%	74%
Madera	369,671	101,975	267,696	28%	72%
Muebles y Accesorios	843,566	252,662	590,904	30%	70%
Papel y Productos de Papel	1,434	-	1,434	-	-
Imprenta, Editoriales e Industrias Conexas	250,805	103,348	147,457	41%	59%
Cueros y Productos de Cuero	339,143	92,069	247,074	27%	73%
Productos de Caucho	45,156	8,448	36,708	19%	81%
Sustancias y Productos Químicos	248,912	53,077	195,835	21%	79%
Productos Minerales no Metálicos	961,836	280,904	680,932	29%	71%
Industrias Metálicas básicas	19,702	9,158	10,544	46%	54%
Productos Metálicos	894,831	257,466	637,365	29%	71%
Construcción de Maquinaria	363,475	128,509	234,966	35%	65%
Construcción de Maquinaria, Aparatos, Accesorios y Artículos Eléctricos	252,188	68,414	183,774	27%	73%
Construcción de Material de Transporte	550,346	158,297	392,049	29%	71%
Industrias Manufactureras Diversas	1,046,484	261,570	784,914	25%	75%
Electricidad, Gas y Vapor	166,585	50,172	116,413	30%	70%
TOTAL	24,798,111	5,276,093	19,522,018	21%	79%

FUENTE : Adaptado del Segundo Censo Industrial y Comercial, 1956 de El Salvador, Pág. 158 - Volumen I -
 Dirección General de Estadística y Censos.

(1) Incluye Ganancias, Intereses e Impuestos y Rentas.

Al comparar los datos contenidos en las Tablas IV y V observaremos que la proporción de ingresos, en concepto de salarios, correspondiente al sector mayor de toda la población (trabajadores y empleados), fue mucho mayor y mejor en Puerto Rico en 1943 de lo que en 1956 fue para El Salvador. El promedio de la proporción pagada al factor trabajo en Puerto Rico fue de 48%, correspondiendo el resto, 52%, al sector de empresarios "entrepreneur". (El rubro de empresarios comprende, como se indicó para el caso de los Estados Unidos, pago por intereses sobre el Capital invertido, renta sobre tierras, ganancias e impuestos). En El Salvador correspondió apenas el 21% al factor trabajo y la diferencia, 79%, al factor capital, representado por el grupo "entrepreneur" o empresarios.

Descontando todo género de deficiencias y disparidad en la información estadística, puede concluirse que la distribución del ingreso en el sector industrial de Puerto Rico, en relación a la de El Salvador, es mucho mejor. Estos datos arrojan un índice representativo de la forma general de distribución del ingreso de estos países, los cuales al compararlos con los datos de los Estados Unidos, como país desarrollado, aparecen estar tan lejos del grado de buena distribución de ingresos que hoy en aquel país durante esta época, como tan alejados están entre sus respectivos niveles de ingresos per-capita, pues el ingreso per-capita en El Salvador en 1959, fue de \$204.43 (Tabla I), en Puerto Rico fue de \$469.12; ambos todavía bajos en relación al ingreso de \$2,060.77 de Estados Unidos de Norteamérica.

La información estadística utilizada anteriormente es, sin embargo, todavía incompleta para demostrar de nuestra parte, en forma categórica, de que en El Salvador, como en otras áreas sub-desarrolladas, hay mala distribución del ingreso. Por esta razón y para ahondar en esta materia procede un estudio de los datos siguientes, presentados por Theodore Morgan (de la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos) y usados por él para probar que, en términos generales, hay mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso en aquellas áreas sub-desarrolladas -como El Salvador- con respecto a la situación en las llamadas áreas desarrolladas (1).

TABLA VI - A *

(1)	Porcentaje de ingreso total percibido por 1/10 más rico		Porcentaje de ingreso Total percibido por la mitad más pobre	
	Antes de Imp. s. la Renta	Desp. Imp. s. la Renta	Antes de Imp. s. la Renta	Desp. Imp. s. la Renta
Sub-Desarrollados :				
Ceilán (1950)	33	-	21	-
El Salvador (1946)	44	-	26	-
Puerto Rico (1946-47)	41	-	16	-
Desarrollados :				
Dinamarca (1949)	-	29	-	23
Reino Unido (1947-48)	32	26	26	30
Suecia (1949)	29	-	27	-
Canadá (1949)	28	26	26	27
Estados Unidos (1949)	30	28	23	24

(1) Naciones Unidas: Reporte Preliminar de la Situación Mundial, New York, 1952, p. 133. Italia está incluida en la tabla de las N.U. pero se ha omitido en el cuadro anterior por no estar claramente definida como desarrollada o sub-desarrollada. Los porcentajes se han redondeado a la cifra más próxima.

(1) THEODORE MORGAN, Income Distribution in Development and Under-developed countries: A. Rejoinder. The Economic Journal, Vol. LXVI, March 1956, No. 261, págs. 161 y 162.

* Tomado de: Theodore Morgan, Income Distribution in Development and Under Developed Countries. Ob. Cit.

TABLA VI - B *

	Porcentaje de ingreso total percibido por el 20% más rico	Porcentaje de ingreso total percibido por el 60% más pobre
Sub-Desarrollados :		
India	55	28
Ceilán	50	30
Puerto Rico	56	24
Desarrollados:		
Estados Unidos	44	34
Reino Unido	45	35

TABLA VI - C*

	Proporciones de concentración (antes de impuestos)
Sub-Desarrollados :	
Ceilán (1953)	49
El Salvador, urbano (1951)	59
Barbados (1951-52)	
Estación de cosechas	46
Tiempos malos	47
Desarrollados :	
Reino Unido	40
Estados Unidos	33

Los resultados de la distribución de ingresos en todos estos países se pueden resumir como concentración de proporciones de Lorenz, donde 100 significa desigualdad completa de distribución y 0 igualdad completa. Compara mos éstos con nuestros resultados anteriores para el Reino Unido y los Estados Unidos.

* Tomado de : Theodore Morgan, *Income Distribution in Development and Under developed Countries*, Ob. cit.

En el cuadro VI-A se apreciará, en lo concerniente a El Salvador, que el 44% del ingreso lo recibe el 10% de la población más rica, el 50% de la población más pobre recibe un 26% del ingreso. El profesor Morgan, además de comprobar su tesis general de que en los países sub-desarrollados hay más desigualdad en la distribución del ingreso, demostraba por comparación, que dentro de los

países analizados, la distribución de la riqueza y del ingreso es más desigual en El Salvador.

La Tabla VI-C preparada por el Profesor Morgan es más significativa. El Salvador va a la cabeza en este desafortunado cuadro económico, con 59 puntos, superior a las demás áreas comparadas. Estados Unidos aparece con 35 puntos, y el Reino Unido con 40, en una escala en la que cien significa completa desigualdad y cero igualdad absoluta. (Para esta comparación recuérdese el significado de esta escala de puntos: a un número inferior corresponde una mejor distribución del ingreso, conforme la concentración de proporciones de Lorenz. Ver nota de Tabla VI-C.)

Un análisis más concreto de la situación en que se encuentra nuestro país se presenta en el cuadro siguiente, preparado para 1950 por la Misión de Naciones Unidas (1).

Distribución Aproximada del Producto Nacional, al Costo. Por Grupos de Ingreso Familiar, 1950.

<u>Alcance del In-</u> <u>greso Familiar</u> <u>(en colones)</u>	<u>Número de</u> <u>Familias</u>	<u>Promedio de</u> <u>Ingreso por</u> <u>Familia</u>	<u>Porcentaje</u> <u>del produc</u> <u>to Nacional</u>
Menos de 600	112,968	500	7.0%
601 a 1,200	112,444	900	12.5%
1,201 a 2,400	91,698	1,800	20.4%
2,401 a 3,600	23,752	3,000	8.8%
3,601 a más	29,086	14,248	51.3%

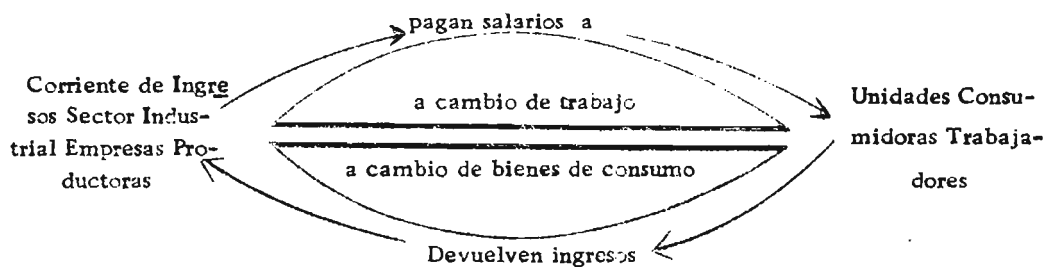
Para ese año, el 92% de la población recibió 48% del ingreso, y el 8% restante recibió un 52% del ingreso, es decir, más de

(1) W. Feuerlein, Sugerencias para Promover el Desarrollo Económico de El Salvador. Informe General de la Misión de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

la mitad de la producción total del país. No hay reportes demostrativos de los cambios habidos en la última década, pero por lo indicado en la Tabla V, comparado con las cifras de otros países desarrollados, puede presumirse la persistencia de una mala distribución del ingreso en El Salvador.

Al cotejar la mala distribución del ingreso en El Salvador con la opuesta de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde la buena distribución alcanzada se logró a través de un proceso lento de transformación -tal como expresamos antes- pareciera aconsejable cruzarse de brazos y esperar la misma transformación lenta y autónoma; sin embargo, esta actitud sería errónea, pues la situación actual es distinta a la experimentada hace cien años por los países ahora desarrollados, ya que en la presente época se cuenta, por lo menos, con herramientas de análisis económico, que nos permiten conocer nuestro propio estado y la investigación ha adelantado como para aconsejar que la mala distribución del ingreso retiene el crecimiento económico, y lejos de ser beneficiosa, es un obstáculo perjudicial para el desarrollo de los sectores industriales (1).

(1) En análisis económico se estudia el flujo circular de la economía. En forma simple se representa gráficamente así:



Como puede verse, si la magnitud de ingresos transferidos por los productores a los consumidores (en forma de salarios) es reducida, esto retiene el crecimiento del mismo sector productivo, pues los consumidores

Para lograr el desarrollo industrial en El Salvador, se ha dicho, es necesario vencer los obstáculos de bajo nivel medio de ingresos por habitante, limitación del mercado interno y desigualdad en la distribución del ingreso total. "Esto hace que la población con capacidad adquisitiva para un mercado industrial moderno, sea muy insuficiente" (1).

El análisis realizado con respecto a El Salvador es peculiar en muchas áreas subdesarrolladas, por estas razones también se ha sugerido, que en la programación del desarrollo deben lograrse por medios económicos, en primer lugar, el ingreso máximo por habitante y en segundo, la mejor distribución del ingreso por regiones y clases (2).

Después de estas consideraciones, es evidente la conveniencia de crear incentivos a fin de canalizar las presentes y futuras inversiones para fomentar, a través de ellas, una mejor distribu-

al proveerse de los bienes de consumo, regresan los mismos ingresos "reducidos" a su propio origen (al sector de productores).

Muchas veces se dice que el mercado de compradores en un país es reducido. Hay un círculo vicioso en relación a esto, el cual se establece así: Los productores no pueden incrementar sus ventas porque el mercado de compradores es limitado; el mercado de compradores es limitado y reducido porque la proporción de ingresos, recibida de los productores (en forma de salarios), también es reducida; inversamente a mayores ingresos en manos de los consumidores y mejor distribución de las fuentes de ingreso para éstos, hay mayor probabilidad para desarrollar al mismo sector industrial, a través de la ampliación del mercado de compradores.

(1) CEPAL, El Desarrollo Económico de El Salvador, Ob. Cit. Pág. 244.

(2) Hollis B. Chenery. (Universidad de Stanford, Calif., U.S.A.) Políticas y Programas de Desarrollo. Boletín Económico de América Latina, Vol. III No. 1 Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, Marzo de 1958.

ción del ingreso en El Salvador. Con este propósito nuestra sugerencia sobre un Sistema de Estimación de Prioridad Industrial -el cual estudiaremos más adelante- contempla ciertas variables destinadas a medir los efectos producidos por una inversión en favor de la distribución del ingreso; según sea la magnitud de esos efectos, así serán los puntos de prioridad a otorgarse a un proyecto industrial.

III) DE LA BALANZA DE PAGOS

Para que la tasa de capitalización pueda mantenerse y a la vez se pueda propiciar un crecimiento de la economía sin desequilibrios de carácter monetario, es preciso la buena disposición y uso de los saldos de divisas extranjeras.

Los países que prosiguen planes de desarrollo tropiezan en algunas ocasiones con serias dificultades cuando necesitan importar equipo destinado para la producción, si durante ese período, su nivel de exportaciones es sumamente bajo; como consecuencia se ven obligados a sobrecargar los niveles razonables de sus saldos en moneda extranjera. Esta circunstancia puede conducir a un desequilibrio en sus Balanzas de Pagos (1).

(1) Se ha definido la Balanza de Pagos como la confrontación de la totalidad de Créditos y Débitos de la economía nacional frente al extranjero. Más simplemente se define como un sumario de los pagos que un país recibe de, y efectúa hacia el resto de los países del mundo. Cuando un país importa del resto del mundo efectúa operaciones de cargo o de débito a la Balanza de Pagos e inversamente cuando exporta efectúa operaciones que acreditan la Balanza de Pagos. Si en un período dado, los créditos son mayores a los débitos, entonces la Balanza arroja un saldo favorable y en la medida en que se obtenga este saldo favorable en esa medida se alcanza la disponibilidad de moneda extranjera. Por el contrario, cuando los países cargan más de lo que acreditan, o sea, importan (bienes de capital, bienes de consumo, valores, bienes intangibles, etc.) más de lo exportado, obtienen saldos negativos en la Balanza de Pagos, lo cual significa una reduc-

Cuando ocurre un desequilibrio en la Balanza de Pagos los países afectados se ven presionados a adoptar medidas casi siempre perturbadoras al desarrollo de sus economías. Como su disponibilidad en divisas extranjeras es escasa, en primer término, cortan el programa de expansión de las inversiones, pues antes necesitan importar bienes para satisfacer la demanda de productos de consumo indispensables para la población. En estas condiciones el valor de los pagos recibidos del extranjero provenientes de las exportaciones de productos nacionales, de materias primas, o de otras fuentes, no alcanzan a cubrir los pagos por las importaciones de bienes tangibles e intangibles o productos para el consumo, ni mucho menos alcanzan para la adquisición de aquellos bienes de capital (maquinaria, equipo, etc.) los cuales son indispensables para la creación de ingresos.

Estos desequilibrios se vuelven enfermedades crónicas para un país y las dosis de medicina corriente, tales como devaluación monetaria, manipulación en tasas de interés, controles de cambio,

ción a su saldo de divisas. Hay desequilibrio fundamental de la Balanza de Pagos cuando un país por varios períodos consecutivos obtiene resultados negativos o desfavorables y el saldo de divisas extranjeras llega a tal nivel que el país ya no puede hacer frente a sus necesidades mínimas de importación.

En realidad la disponibilidad de moneda extranjera en un país ofrece peculiaridades semejantes al saldo de cualquier bien destinado a satisfacer la demanda de los consumidores. Si la disponibilidad de bienes, es abundante, hay probabilidad de que el precio de estos bienes tienda a bajar y, por el contrario, si esta disponibilidad es reducida y el bien toma la categoría de escaso, hay probabilidad de un alza en el precio de este bien.

De la misma manera, si el saldo de dólares arrojado por la Balanza de Pagos es favorable y el país dispone de relativa abundancia de este bien (dólar), lo probable será una tendencia hacia la baja en su precio o por lo menos a mantenerse con una tasa de cambio estable. Inversamente si la disponibilidad de dólares de un país va, de período en período, hacia saldos menores, indudablemente este bien, se volverá más escaso y su precio o tasa de cambio propenderá a subir. Los efectos de un alza en la tasa de cambio de moneda extranjera son dolorosos: los precios de los bienes de consumo o de capital que antes se importaban se vuelven cada vez más caros y las necesidades nacionales tienden a no satisfacerse.

alzas y discriminación de tarifas de aforos, etc., se tornan un tanto ineficaces.

El mantenimiento del equilibrio y nivel razonable de los saldos de divisas es una condición sine qua non para el desenvolvimiento de la estructura económica de un país. De tal manera, si se prosiguen objetivos de aumento del ingreso, a través del aumento en las inversiones, es importante en un país, propiciar estímulos para ayudar a mantener el equilibrio en los saldos de divisas.

En relación a El Salvador, esta proposición teórica ha de recer un análisis especial. En primer término debemos reconocer que hasta la fecha ha sido sumamente fácil guardar y mantener el equilibrio en la Balanza de Pagos, pues los proyectos de inversiones y la promoción industrial han permanecido estáticos por mucho tiempo; asimismo se ha contado con reservas de divisas acumuladas provenientes de los años de poca actividad y relativo bajo nivel de importaciones de bienes de capital; y se obtuvo, durante los últimos diez años, relación favorable de los términos de intercambio como resultado del alza en los precios del café y algodón, lo cual permitió mayor acumulación en la disponibilidad de divisas. Consecuentemente, el cambio del colón a dólar se ha mantenido sin fluctuaciones y, durante las últimas dos décadas, ha habido estabilidad monetaria.

Estas condiciones favorables de que hemos gozado tienen ahora perspectivas menos optimistas pues la fuente principal de producción de divisas: el café y el algodón, muestran panoramas no muy ventajosos, por lo menos para los próximos diez años.

Según se desprende de estudios recientes sobre la situación mundial del café, los precios no podrán alcanzar, durante la década próxima, los niveles sin precedentes logrados en 1954 (\$1.00 por libra); aun suponiendo las hipótesis más optimistas (1) sobre probables aumentos en los consumos mundiales de este producto.

Tomando en cuenta los esfuerzos a realizarse mediante programas y acuerdos internacionales sobre regulación de la oferta de café, y a manera de paliativos prácticos para evitar fluctuaciones bruscas en los cambios de precios, se ha estimado una proyección razonable para los próximos diez años en 0.40 a 0.50 de dólar por libra de este producto. En efecto, un economista del Banco Internacional ha indicado que el precio podría oscilar entre 0.45 y 0.50 de 1959 a 1963 y de 0.40 a 0.45 de dólar la libra de 1964 a 1970 (2).

Situación un tanto análoga pero un poco más favorable se presenta con los precios del algodón. Según las proyecciones hasta 1966, los precios de este producto en colones de (1950) serían los siguientes:

(1) Una hipótesis optimista de crecimiento en el consumo del café es la de 3 a 4 % anual. En los comienzos de este siglo el consumo mundial de café se mantuvo con aumentos del 2% por año y a partir de 1946 hasta 1956 se lograron aumentos de 3% por año. Se ha calculado que aun bajo una hipótesis optimista no sería posible igualar el consumo mundial a la cifra de producción exportable de café. La proyección de excedentes acumulados para 1966, preparada por la Comisión Económica para América Latina, en su estudio "El Desarrollo Económico de El Salvador" (Ob. Cit. Pág. 272), se ha estimado fluctuará entre 45 y 173 millones de sacos. Bajo la consideración más favorable y optimista, las existencias acumuladas a 1966 ascenderían a un 90% del consumo mundial lo cual será una cantidad relativamente alta.

(2) Dragoslav Avramovic, El Problema del Café (Estudio preparado por el BIRF el 8 de abril de 1958).

<u>AÑOS</u>	<u>PRECIO POR KILOGRAMO</u>
1945	¢ 0.98
1950	¢ 1.67
1955	¢ 1.82
1957	¢ 1.55
1966 - (Proyección menos optimista)	¢ 1.32
1966 - (Proyección optimista)	¢ 1.65

FUENTE: El Desarrollo Económico de El Salvador, Ob. Cit. Pág.289.

Con estas bases, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha hecho estudios sobre el comportamiento de la economía del café y del algodón, lo cual nos permite poder analizar las perspectivas de divisas a obtenerse en la primera parte de la presente década. Las proyecciones de la capacidad para importar derivadas de esos dos productos se presentan como sigue:

Capacidad Para Importar Derivada de Café y Algodón
(Colones de 1950)

<u>AÑOS</u>	<u>Café</u> (Millones)	<u>Algodón</u> (Millones)	<u>Total</u> (Millones de colones)
1945	54.75	0.68	55.43
1950	154.50	6.33	160.83
1955	213.30	21.00	234.30
1957	233.70	33.23	266.93
1966 (Proyección menos optimista)	112.65	26.29	138.94
1966 (Proyección optimista)	194.20	64.03	258.23

FUENTE : El Desarrollo Económico de El Salvador Ob.Cit.Pág.275 y 289. (Adaptación hecha especialmente).

En la posición optimista los créditos a la Balanza de Pagos para 1966 serían inferiores a las cifras obtenidas de esos dos productos en el año de 1957. Las exportaciones de café y algodón representan a la fecha aproximadamente 90% del total de las exportaciones del país, y de no ocurrir cambios estructurales en la producción de otros bienes para la exportación o para substituir importaciones, es indudable que durante la presente década, iniciada en 1960, continuaremos dependiendo principalmente de las perspectivas de los precios de tales productos, para hacer frente a los pagos de nuestras importaciones. Los cálculos verificados sobre capacidad para importar, mostrados en la tabla precedente, es probable nos determinen los límites del uso de divisas para un programa de inversiones, por lo menos para el período inicial de esta década. Si la situación anteriormente referida es real y la conocemos de antemano, todo esfuerzo para lograr equilibrios en la Balanza de Pagos justificarán un criterio por el cual debe también otorgarse prioridad a aquellas inversiones que, bajo la condición *c e t e r i s p a r i b u e* (siendo todas las otras condiciones iguales), tiendan a ahorrar más divisas, o a ofrecer, por medio de la producción de bienes exportables, mayor cantidad de unidades netarias extranjeras.

IV) SUMARIO Y PRINCIPIOS ESENCIALES

Considerando la descripción general precedente, podemos sintetizar nuestro análisis estableciendo los principios siguientes:

- 1) La medida del nivel de desarrollo de un país se determi-

na por su nivel de Ingreso Nacional y más correctamente por el nivel de ingreso per-capita;

2) El crecimiento del ingreso nacional es función del crecimiento de la población económicamente activa y de las inversiones. Un grupo social productivo asistido por un vigoroso programa de - inversiones tiene mejores perspectivas de alcanzar incrementos en su ingreso;

3) El crecimiento de la población es natural y menos regula- ble, en relación al crecimiento del ingreso de esta población y al incremento de las tasas de ahorro e inversión;

4) El aumento en la tasa de inversión depende, principal- mente, de la capacidad de ahorro de la comunidad;

5) El crecimiento del nivel de Ingreso Nacional en El Salva- dor debe ajustarse a una distribución razonable del mismo;

6) El aumento en el ingreso, como resultado primario de aumentos en las tasas de inversión, está relacionado con la buena selección de los proyectos industriales;

7) Los desequilibrios fundamentales en la Balanza de Pagos ejercen presión para desajustes en el sistema monetario. Es factor importante para el desarrollo de la economía salvadoreña evitar desequilibrios en los saldos de divisas; y,

8) Los proyectos industriales y proyectos de inversión en general, deben promover mayores aumentos en el ingreso nacional, la buena distribución del mismo y ayudar a mantener saldos de moneda extranjera que permitan continuar con un plan razonable de capitalización e importación de bienes para la producción.

Un criterio de inversiones para la selección de proyectos industriales en El Salvador debe incluir, como mínimo, consideraciones que respondan a los principios contenidos en los puntos anteriores. La medida de los efectos sobre el aumento en el ingreso nacional, sobre la distribución de ingresos y Balanza de Pagos producidos por una inversión en una empresa industrial son, por consecuente, los elementos básicos que deben ayudar a determinar, cuál de las inversiones o cuál proyecto industrial debe obtener la prioridad. Estos principios esenciales estarán contemplados en la sugerencia de un Sistema de Estimación para Prioridad Industrial a estudiarse en el siguiente Capítulo.

SUGERENCIA DE UN SISTEMA DE ESTIMACION PARA PRIORIDAD INDUSTRIAL

I) EVALUACION GENERAL Y OBJETO

Las inversiones han recibido un impulso considerable durante los últimos años en El Salvador, y es ostensible la inquietud por continuar con ese impulso y por emprender la ejecución ordenada de un vigoroso programa de inversiones. En tales circunstancias, los inversionistas, y en especial las instituciones encargadas del otorgamiento de beneficios o de la concesión de ayuda técnica o financiera a las empresas productivas, necesitan cada vez más y con mayor urgencia, de métodos y criterios que les permita llegar a conclusiones justas, para fomentar el desarrollo de la economía del país a través del sector industrial.

Con base en las consideraciones antes expresadas, y en particular con lo dicho en el Capítulo precedente, nos inclinamos a sugerir en este estadio un sistema encaminado a establecer la prioridad de inversiones, especialmente en lo relativo a la formación de empresas cuyo objeto sea la explotación industrial. Deseamos proponer un método que, siguiendo un criterio económico, pueda llevarnos a determinar cuál de entre varios proyectos debe, a nuestro juicio, recibir la prioridad. De esta manera procederemos de aquí en adelante a referirnos a esta sugerencia en una forma concreta.

En principio, la fórmula o método (1) a estudiarse está dirigido para que el economista, encargado de la proyección y de la planificación del crecimiento económico de un grupo social, pueda ayudarse para decidir y determinar cuál de entre varios proyectos de inversión ofrece mayores beneficios tangibles e intangibles a la comunidad, incluyendo tanto al inversionista mismo como a los otros elementos concurrentes al desarrollo de la economía de la industria: los trabajadores en su calidad de tales, el consumidor y el productor oferente de insumos. Con esta consideración básica, la fórmula a sugerirse tiende a otorgar la prioridad a los proyectos que ofrecen máximos valores económicos para todo un grupo social, alejándose por un momento del criterio parcial del inversionista privado, quien solamente se preocupa de buscar y dar la prioridad a aquel proyecto de inversión cuyas perspectivas le aseguran la más alta rentabilidad.

La prioridad para un proyecto industrial debe otorgarse a la empresa o proyecto que más beneficia a la economía del país, y en tal sentido la referida fórmula tiende a medir los efectos ejercidos por una inversión sobre el Ingreso Nacional, sobre la distribución del ingreso y sobre la Balanza de Pagos. Los efectos sobre el Ingreso Nacional se miden con la suma de valores agregados en la industria o empresa, en relación a las unidades de capital invertido, ponderadas por un parámetro que mide los efectos de las economías externas. Los efectos en la distribución del ingreso se miden por la proporción del valor agregado, distribuido en cali-

(1) En el contexto de este trabajo se usan los términos sistema, fórmula y método como sinónimos.

dad de utilidades entre los propietarios de las inversiones (accionistas o simplemente propietarios) y la proporción de valor agregado, pagada o distribuida en calidad de salario al sector trabajo. Los efectos en la Balanza de Pagos se miden con los valores de débito y crédito que una inversión genera, mediante el pago de la importación de materias primas, pago de intereses y dividendos al extranjero y la exportación de los productos manufacturados o bienes de capital, etc.

En la formación y estructuración del sistema a plantearse se ha recurrido a consideraciones propias de teoría económica y al análisis del cuadro presente de la economía de El Salvador. También se ha recurrido al método de parámetros como instrumento auxiliar, lo cual permite la participación, en el fijamiento de la prioridad, de aquellos efectos intangibles de categoría macroeconómica, inducidos por la actividad dinámica de la empresa, los que, dentro del vocabulario formal se denominan efectos sobre las economías externas. La fórmula o sistema de prioridad aspira a responder a las condiciones de la presente década y por tratarse de un método de estimación permitirá ajustes a los cambios de condiciones económicas del país y a los cambios en la política de inversiones.

El Sistema de Estimación, como su nombre lo indica, tiene ante todo características de un método de evaluación y no de una fórmula matemática. Esto nos ha permitido incluir proposiciones del método inductivo y el encaje de una variada cantidad de crite

rios y juicios económicos que se apartan del rigor de las ciencias puras. Consideramos esta circunstancia ventajosa para los objetivos perseguidos, pues el uso de una fórmula bajo leyes rigurosas de matemática pura, podrían por la rigidez en sus conclusiones (1), perder de vista las consideraciones de categoría macro-económica, el análisis de tiempo y ambiente, siempre concurrentes en la fijación de una prioridad de inversión.

Se han dejado fuera de los alcances de este sistema los efectos inducidos de categoría eminentemente social, producidos mediante la operación de una empresa, para los cuales es imposible encontrar o determinar un patrón uniforme de medida, con juicios y criterios concretos, capaces de darnos una estimación adecuada de sus valores. Los efectos sociales, por su calidad de intangibles y abstractos, no pueden ser sometidos a una escala cuantitativa ni mucho menos sujetarse a un análisis matemático. En estos casos será preciso, para su aplicación práctica, auxiliar al criterio de la fórmula con consideraciones de tipo sociológico.

Un proyecto industrial podría ofrecer grandes perspectivas para mejorar el nivel de empleo o para obtener ganancias fabulosas. Estos datos son commensurables y objeto del análisis cuantitativo; ya sea realo a base de un patrón convencional de estimación. Pero aquellos efectos sobre el desarrollo cultural de la localidad, aquellas ventajas sobre el grado de bienestar social, que pudieran derivarse de la instalación de una empresa, no son cuantifi

(1) Por análisis matemático, por ejemplo, encontramos que $2 + 2 = 4$; la suma o resultado obtenido (4) es riguroso e inmutable; no admite criterio adicional, ni toma en cuenta la complejidad y característica en que pueden encontrarse los sumandos.

cables y ninguna fórmula de prioridad podría determinar con plena exactitud el valor de tales variables. Podríamos encontrarnos con dos proyectos que en un momento dado ofrecen a la comunidad iguales resultados en cuanto a valores materiales se refiere; es decir, los mismos efectos sobre el ingreso nacional, sobre el nivel de empleo o sobre la Balanza de Pagos; pero ambos proyectos completamente disímiles en cuanto a sus efectos sobre valores sociales concierne. En la fijación de una prioridad se precisarían, en este caso del auxilio de otro género de consideraciones especiales de carácter sociológico, como se dijo anteriormente.

Un ejemplo extremo sería el de un proyecto industrial para el proceso y producción de drogas heroicas (estupefacientes, no con propósitos terapéuticos), y otro proyecto para la producción de leche en polvo. Suponiendo que el proyecto industrial de estupefacientes ejerce un efecto sobre el Ingreso Nacional, la Balanza de Pagos y el nivel de empleo de $(x + 1)$, y que la suma de los efectos del proyecto industrial de la producción de leche es también $(x + 1)$; podríamos, a priori, afirmar que ambos proyectos están en igual grado de preferencia y sería indiferente producir leche en polvo o drogas. Tal premisa, analizada desde el punto de vista matemático, es cierta y no admitiría discusión, pues cuantitativamente ambos proyectos originan la misma magnitud de valores materiales en favor de la economía nacional.

Sin embargo, aun cuando en ambos casos se obtuvieran resultados iguales, el buen sentido nos aconseja conceder la prioridad

a aquel proyecto cuyo objeto fuere la producción de leche y no la de drogas. El sentido común y no el económico nos indica franca y llanamente la conveniencia de alimentar, ante todo, a la comunidad en vez de degenerarla; por consiguiente, en este caso, del simple análisis empírico y no científico concluiríamos, que por lo menos, debemos anteponer al proyecto de producción de drogas, el proyecto de producción de leche.

Siguiendo este orden de ideas debe tenerse siempre en mente que cualquier método o cualquier sistema determinante de prioridad de inversiones constituye solamente una herramienta de análisis, la cual habrá de auxiliarse con consideraciones que fortalezcan cualquiera de los criterios económicos en él vertido. Como tal, un sistema de prioridad debe dar además, oportunidad para adaptar al criterio básico, otros juicios o principios adicionales, conforme se vayan obteniendo mejoras en el crecimiento del sector industrial.

Un sistema de prioridad puede servir como instrumento analítico en la proyección y organización de nuevas empresas industriales y, conforme mencionábamos antes, puede ayudar en la planificación de un vigoroso programa de inversiones, ya sea patrocinado por la empresa privada o por el Estado. El presente sistema sólo aspira a constituir las bases para obtener esa herramienta, y los economistas encargados de resolver los problemas de prioridad tendrán a su cuidado desarrollar los refinamientos y ajustes necesarios, de acuerdo con la experiencia y los alcances de las metas propuestas.

En definitiva, se persigue con este sistema canalizar las industrias a corto plazo, y en un plan de desarrollo económico, principalmente hacia:

- 1) La explotación de los propios recursos naturales centroamericanos;
- 2) El logro de una magnitud mayor de valor agregado por cada unidad de capital invertido;
- 3) La obtención de una mejor distribución del ingreso;
- 4) El ahorro y buen uso de las divisas extranjeras;
- 5) El alivio, diversificación y aumento del empleo;
- 6) La mayor producción de bienes terminados;
- 7) El uso de mayor capital nacional; y
- 8) La producción de más bienes de uso duradero y de carácter reproducible.

Cada uno de estos principios quedan debidamente considerados en el planteamiento de la fórmula y en las implicaciones derivadas de la aplicación de la misma.

El sistema de prioridades sugerido está inspirado fundamentalmente en los estudios de Hollis B. Chenery (1), y del doctor Benjamín Higgins (2). La fórmula se aparta de Chenery al considerar los efectos en la distribución del ingreso y hacer la estimación más realista a las condiciones de El Salvador. Se aparta de la sugerencia del doctor Higgins en lo concerniente a los efectos

(1) Hollis B. Chenery, The Application of Investment Criteria, The Quarterly Journal of Economics, Vol. LXVII, February 1953.

(2) Benjamín Higgins, The Priorities Formula, National Economic Council, P ilippines.

inducidos por las economías externas, al tomar como base elementos de la teoría de insumo-producto; así también se aparta en la forma de determinar y medir los efectos en la distribución del ingreso y efectos en el empleo.

II) DEL PROCEDIMIENTO Y METODOLOGIA

En la estructuración de cualquier estudio teórico -como se ría el presente- y en la investigación misma en el campo de las ciencias económicas, ha sido definitivamente aceptado que es optativo para el razonamiento, tanto el método deductivo como el método inductivo. Un razonamiento es del método deductivo cuando del concepto a priori general se ha llegado a la observación particular; y viceversa, una proposición es del método inductivo cuando del experimento y análisis causal se ha obtenido la ley general de los fenómenos (1).

Una posición acorde con la afirmación precedente, la hemos encontrado en Marshall, (2) quien al hablar de las Generalizaciones o Leyes Económicas ha señalado que "todos los métodos relacionados con el descubrimiento de las relaciones entre causa y efecto que se describen en los tratados de metodología científica han de ser utilizados oportunamente por el economista... que no existe ningún

-
- (1) "A la deducción se opone la inducción. La primera infiere del todo a las partes, la segunda de las partes al todo". Luis Liard -Tratado de Lógica- Capítulo XI -2a. Edición, Editorial Araujo- Rivadavia 1765 - Buenos Aires.
- (2) Alfred Marshall, - Principios de Economía- Capítulo III pág. 26 -Traducción directa de la 8a. Edición Inglesa- Aguilar S.A. de Ediciones -Madrid. Para reforzar sus consideraciones, Marshall ha hecho una acotación del criterio de Schmoller quien en un artículo sobre "Volkswirtschaft" expresó lo siguiente: "tanto la inducción como la deducción son necesarios para el pensamiento científico, del mismo modo que son necesarios para andar, el pie izquierdo y el derecho".

método de investigación especial que pueda llamarse el método de la Economía, sino que cada uno de los conocidos deben utilizarse cuando corresponda" (1).

En la sugerencia presentada más adelante hemos hecho uso in distintamente del razonamiento deductivo y del razonamiento inductivo, atendiendo a la necesidad de incorporar consideraciones y criterios económicos, los que en algunos casos nacen de los postulados fundamentales de economía y en otros, son meramente producto del análisis experimental.

Por ejemplo, cuando en nuestras proposiciones afirmamos que los efectos primarios sobre el ingreso nacional de una empresa están determinados por la suma de los valores agregados producidos por esa empresa, estamos haciendo uso de una proposición puramente deductiva derivada de una definición general aceptada en análisis macro-económico, como es la de que el Ingreso Nacional de un país es igual a la suma de todos los valores agregados producidos en el mismo.

(1) Todo el legado de la Escuela Clásica, sin embargo, y todos los postulados fundamentales de la ciencia económica fueron cimentados bajo el razonamiento deductivo. Este procedimiento de razonar e investigar logró el privilegio de su época y se mantuvo en forma tradicional por más de tres siglos, tiempo mucho después en que Galileo (1564-1642), Bacon (1561-1626) y Renato Descartes (1596-1650) formularon científicamente el método experimental. William Petty (1623-1687) uno de los precursores de la investigación económica, escribió el "Ensayo sobre la Aritmética Política", el cual está considerado como el primer intento clásico basado en el método deductivo, y John Stuart Mill, uno de los últimos ponentes de aquella Escuela, ha tratado los problemas del comercio entre naciones con inferencias y proposiciones de carácter deductivo.

Las corrientes del pensamiento económico moderno están, por el contrario, en favor del procedimiento por inducción científica. Se ha querido justificar que las ciencias económicas pertenecen al campo experimental, y sólo por la observación de fenómenos concretos pueden derivarse las leyes generales del orden social. Basados en este principio se hallan muchos escritos recientes fundados en inferencias y razonamientos de categoría inductiva. En algunos escritos del más prominente de los pensadores del siglo XX, J.M. Keynes, se hace hincapié sobre todo en el método de las diferencias, y Emilio Durkheim en su tratado sobre "Las Reglas del Método Sociológico", hace énfasis en el de las variaciones concomitantes; ambas derivaciones específicas del método inductivo.

Asimismo, hacemos uso de un razonamiento inductivo cuando en la fórmula se establecen los efectos sobre la distribución del ingreso, pues se ha indicado que, por experiencia, las utilidades de una empresa se distribuyen en proporción directa a la proporción de capital de propiedad de cada accionista, y se ha generalizado el principio de que a mejor distribución en la tenencia de la propiedad del capital de la empresa, corresponderá una mejor distribución de la porción de valor agregado repartida en concepto de utilidades.

En la parte denominada "Planteamiento del Sistema" se ha tratado de presentar razonamientos concisos, omitiendo la explicación de conceptos y proposiciones elementales de economía ampliamente conocidas por las personas versadas en cuestiones económicas. También se ha omitido el análisis de algunos criterios económicos sobre prioridad, por requerir una elaboración más amplia; pues de ser intercalados en el planteamiento, podrían, antes de aclarar, impedir la comprensión del esquema. Por este motivo se ha optado en incluir una Sección especial en donde se hallará la explicación elemental de algunos conceptos económicos, y el análisis concreto de los criterios generales de inversión en que se basan las inferencias del planteamiento.

El estudio del sistema de prioridad industrial se sienta en el principio general de "ceteris paribus" (siendo todas las condiciones iguales se dará prioridad a aquel proyecto que obtenga en uno de los elementos analizados el máximo número de pun

tos), por esta razón todas las consideraciones, inferencias teóricas y criterios que se presentan se sujetan a este principio fundamental. Con esta base, se concede la prioridad a un proyecto cuyos valores en una de las variables sea superior a las demás, mientras las otras condiciones se mantienen iguales en todos los proyectos analizados.

Con lo dicho antes, procede trasladarnos al planteamiento del método de prioridad, pero será oportuno familiarizarnos previamente, con las siguientes definiciones de algunos términos específicos usados en él.

III) DEFINICIONES

Inversión Total. Para los efectos de este sistema se considera como inversión total de la empresa o proyecto, a la suma del valor de los bienes de capital fijo más el capital de trabajo necesario. El capital de trabajo se define como la diferencia entre el activo circulante y el pasivo circulante.

Recursos Naturales Primarios: Son aquellos bienes provistos por la naturaleza que no requieren esfuerzo adicional del hombre para que existan como tales. Ej.: minerales, agua, fuerza, bosques, etc. (1).

Recursos Naturales Secundarios: Son aquellos bienes provistos por la naturaleza los cuales, para que existan como tales requieren el esfuerzo humano. Ej.: todos los productos agrícolas (1).

(1) J. Byrne Harton Ph.D. with Julius Kippley, Jr., Ph.D., Dictionary of Modern Economics, M.B. Schanapper, Pág. 237. Public Affairs Press, Washington, D.C. Copyright 1948, American Council on Public Affairs, 2153 Florida Avenue N.W. Washington 8, D.C. (First Edition).

Productos Semiprocesados: Son aquellos recursos naturales primarios o secundarios que han sufrido transformación industrial, pero que de ninguna manera pueden emplearse para satisfacer necesidades humanas.

Bienes terminados de Consumo. (Para satisfacer directamente necesidades Básicas). "Son aquellos productos destinados a satisfacer necesidades fundamentales de la población, tales como la alimentación, la salubridad, el abrigo y la habitación"(1). Estos productos están en la etapa final de producción para su uso específico y no pueden emplearse como materia prima para nuevas transformaciones. Ej.: ropa, zapatos, etc.

Bienes terminados de Consumo. Usos Diversos (no duraderos). "Bienes en un estado terminado que están hechos expresamente para aquellas personas que los usarán", pero que al mismo tiempo pueden ser empleados por otras industrias diferentes como materia prima para producir otros bienes de consumo o los mismos bienes mejor terminados. Ej.: telas, azúcar, sal, etc.

Bienes Terminados de Consumo Duradero. (Para uso específico). Son aquellos que, siendo relativamente permanentes, pueden producir utilidad o una serie de utilidades en el futuro. Se producen para uso específico y no pueden transformarse por ningún proceso industrial, ni pueden emplearse para reproducción. Ej.: vehículos de lujo.

(1) Tomado de "Ley de Fomento de Industrias de Transformación" de El Salvador. Concepto para definir los productos producidos por industrias consideradas como necesarias.

Bienes Terminados de Consumo Duradero para Diversos Fines.

(Reproductivos) (1)."Bienes duraderos son aquellos que, siendo comparativamente permanentes, son capaces de producir utilidad o una serie de utilidades en el futuro y que al mismo tiempo tienen la característica de poder ser usados como materia prima para otros fines industriales", ejemplo: cemento.

Definición de la Terminología usada en relación a la Tabla de Ponderación de Fuerza de Trabajo. (Pág.127).

a) Ocupación Profesional. Este grupo incluye ocupaciones que requieren, primordialmente, un alto grado de actividad mental de parte del trabajador, quien tiene que ver con aspectos teóricos y prácticos de campos complejos del esfuerzo humano. Estas ocupaciones requieren para su buen desempeño, ya sea estudios académicos extensos y comprensivos, o una experiencia de tal magnitud que procure los antecedentes equivalentes, o una combinación de dicha educación y experiencia. Las ocupaciones profesionales típicas son las de médico, abogado, economista, arquitecto, ingeniero, mecánico, químico, físico, astrónomo y se relacionan principalmente con el desarrollo de la aplicación práctica de un campo formal y bien organizado de conocimientos teóricos; mientras que otras ocupaciones como editor, actor y bibliotecario se relacionan con actividades que requieren habilidad adquirida que pueden considerarse como de carácter profesional pero que no exigen los antecedentes de un campo formal de conocimientos.

(1) Dictionary of Modern Economics, Pág. 146. (Goods Consumers).Ob. cit.

b) Ocupaciones Semiprofesionales. En este grupo están incluidas las ocupaciones relacionadas con los aspectos teóricos y prácticos de campos que requieren educación extensa o experiencia práctica o una combinación de ambas para el desempeño adecuado del trabajo; dichos campos, sin embargo, son menos exigentes en cuanto a antecedentes o a la necesidad de iniciativa o criterio para resolver situaciones complicadas de trabajo que aquellos campos considerados "profesionales". Estas ocupaciones están típicamente restringidas a campos relativamente estrechos de actividad, muchas de ellas relacionadas con los detalles técnicos o mecánicos de los campos de esfuerzo más amplios y posiblemente más teóricos.

c) Ocupaciones Administrativas y de Oficina. Este Grupo incluye ocupaciones que se relacionan principalmente con la elaboración de normas de trabajo, el planeamiento, inspección, coordinación o dirección de las actividades de otros, generalmente mediante jefes intermedios. Son típicas de estas ocupaciones los presidentes y gerentes de empresas de negocios, superintendentes de construcciones y agentes de cámaras o publicidad.

Los secretarios ejecutivos y tesoreros, aunque generalmente no tienen deberes de administración, se incluyen por su carácter de funcionarios.

Se excluyen de este grupo las ocupaciones que abarcan funciones de vigilancia o inspección como caporales, que tienen aspectos limitados de elaboración de normas de trabajo y de administración. Estas ocupaciones se clasifican con las de obreros especializados.

d) Ocupaciones de Oficinistas y de Ventas. Incluye las ocupaciones de oficina y análogas y las llamadas de ventas y relacionadas con ventas. Se dividen en:

- 1) Ocupaciones de Oficina y Análogas. Este grupo comprende las ocupaciones relacionadas con la preparación, transcripción, traslado, sistematización y conservación de comunicaciones escritas y archivos en oficinas, talleres y otros lugares donde se realizan dichas funciones. Se incluyen además otras ocupaciones, como cobradores, mensajeros de telégrafo y mensajeros de correspondencia, por su estrecha relación con las otras actividades, aunque estrictamente no son de este carácter.

La mayoría de estas ocupaciones se realizan por procesos manuales o mentales, pero algunas incluyen parcial o totalmente la operación de máquinas de contabilidad y calculadoras.

- 2) Ocupaciones de Ventas y Análogas. En este grupo están incluidas las ocupaciones relacionadas con la venta de mercaderías, bienes inmuebles y servicios y las ocupaciones que están estrechamente identificadas con transacciones de ventas aunque no impliquen participación directa en dichas transacciones.

Estas ocupaciones varían considerablemente entre sí, debido a las diversas técnicas empleadas en efectuar las ventas al conocimiento de lo que se ofrece en venta y al

lugar de la misma (establecimientos de ventas, establecimientos de posibles compradores, domicilios privados en zonas residenciales y en otros lugares); pero todas tienen en común el contacto con el posible cliente con los objetivos que afecten las transacciones de venta.

Las ocupaciones típicas de esta clase son vendedores y revendedores, también aquellas identificadas con transacciones de compra y venta, como tales serían los demostradores y compradores.

e) Ocupaciones Manuales Especializadas. (Obreros Expertos).

Este grupo incluye artes y ocupaciones manuales que requieren, principalmente, un conocimiento completo de los procedimientos empleados en el trabajo, el ejercicio de un criterio independiente, un alto grado de destreza manual, y en algunos casos, gran responsabilidad y cuidado en el manejo de productos o equipos valiosos. Los trabajadores de esta clase de ocupaciones generalmente son calificados después de largos períodos de entrenamiento o aprendizaje.

Los trabajadores de artes o trabajos manuales se incluyen en estas ocupaciones, y los caporales responsables de la dirección y vigilancia de estos artesanos reciben también la misma calificación.

f) Ocupaciones Manuales Semiespecializadas (Obreros Semiexpertos). Este grupo comprende ocupaciones manuales que se caracterizan por una combinación de los siguientes requisitos: el ejercicio de la habilidad manipulativa en alto grado, pero limitada a una rutina de trabajo bien específica; la confianza no tanto en el buen

criterio o destreza del trabajador como en su vigilancia y atención en situaciones en que un lapsus en el desempeño de sus labores causaríá grave daño al producto o equipo; y el ejercicio de un criterio independiente para efectuar variaciones en el trabajo, cuando estas sean necesarias. Estas ocupaciones pueden requerir la ejecución de labores o artes especializadas, pero generalmente en un grado limitado.

g) Ocupaciones Manuales no Especializadas (Obreros no Expertos). En este grupo se engloban aquellas ocupaciones manuales que implican el desempeño de deberes sencillos, los cuales pueden aprenderse en poco tiempo y no necesitan del ejercicio de algún criterio independiente. En estas ocupaciones no es indispensable la experiencia previa, aunque la familiaridad con el ambiente ocupacional puede ser necesaria o deseable.

Las ocupaciones de este grupo varían desde aquellas que requieren un mínimo de esfuerzos físicos, hasta aquellas que se caracterizan por trabajo físico pesado (1).

IV) PLANTEAMIENTO DEL SISTEMA.

Para los propósitos del Sistema de Estimación de Prioridad Industrial se establecen los siguientes, como los efectos más importantes que una empresa industrial puede ejercer sobre la economía de un país:

(1) Las definiciones últimamente referidas, a, b, c, d, e, f, y g, han sido tomadas del Dictionary of Occupational Titles, U.S. Department, Bureau of Employment Security, March, 1949. (Traducción libre del Inglés hecha por el sustentante).

E_i = Efectos sobre el Ingreso Nacional ,

E_d = Efectos sobre la Distribución del Ingreso ,

E_b = Efectos sobre la Balanza de Pagos.

La suma de estos efectos, expresados en forma cuantitativa representan lo que, para el objeto de determinar la prioridad industrial, se llamará el Coeficiente de Prioridad Industrial (P_i);

$$\text{Por lo tanto: } P_i = E_i + E_d + E_b$$

i) Deducción de (E_i) Efectos Sobre el Ingreso Nacional

Por definición, Ingreso Nacional (IN) es igual al valor neto de todos los bienes y servicios producidos en un período determinado y por definición, tales bienes y servicios, como productos terminados, igualan a la suma de los Valores Agregados ($\sum V_a$) en cada etapa de la producción (1).

De donde se deduce que $IN = \sum V_a$; y si se define como etapa de la producción todo el proceso industrial que una empresa desarrolla, el efecto primario que ésta ofrece sobre el Ingreso Nacional es igual a la sumatoria de los valores agregados del período de que se trata.

Por definición Valor Agregado es igual a la suma de Salarios (W), Renta (R), Intereses (I), Utilidades (U) e Impuestos Directos (P), o sea $V_a = (W + R + I + U + P)$ y sabiendo que cada unidad de valor agregado que se produce ejerce al mismo tiempo efectos inducidos sobre las economías externas (M) (2), tanto del lado de

(1) Paul A. Samuelson, Economics, Third Edition, New York : McGraw Hill Book Company Inc., 1955, Págs. 185 y 190 .

(2) Discusión amplia sobre este concepto se encontrará en la Sección "Justificación de Criterios en el Sistema. Estructura y Forma". Pág. 134.

los insumos como del lado del producto; se deduce que los Efectos Sobre el Ingreso Nacional (totales) están determinados por los Valores Agregados generados por la empresa, multiplicados por una magnitud abstracta que representa los efectos inducidos en las Economías Externas (M).

Este producto, expresado en relación a las unidades de inversión, arrojará lo que para efectos del sistema se denomina Efectos sobre el Ingreso Nacional, lo cual se representa con la fórmula siguiente:

$$E_i = \frac{M (W+R+I+U+P)}{K} ; \quad (i)$$

Donde K representa la inversión total en la empresa.

Sabiendo que parecerá extraño al lector el uso, significado y alcances de "M" (Ponderación por las Economías Externas) se adelantarán algunos conceptos que aclaren y ayuden a la interpretación del sistema.

"M" es una magnitud abstracta y tiende a medir aquellas contribuciones indirectas que una inversión despliega en favor de la economía de un país, al efectuar las operaciones de adquisición de materia prima u otros insumos, y al ofrecer al mercado cierta clase de bienes ya sea para el consumo o para la producción. Según sea la clase de insumos utilizados o productos elaborados, así serán los efectos externos generados por una industria. Por ejemplo, si una empresa demanda materias primas derivadas de la agricultura nacional y otra demanda bienes terminados de consumo no

duradero de procedencia extranjera; la que demanda insumos con procedencia de la agricultura nacional es la que -de entre las dos- mayor contribución ofrece a la economía del país; pues al procesar productos agrícolas, está promoviendo el desarrollo de otras empresas y entre mayor sea su demanda, mayor serán los efectos favorables sobre aquellas empresas anteriores en línea de producción. Por analogía, el mismo razonamiento es aplicable según sea la clase de bienes que se producen.

En la última parte de esta Sección aparece la Tabla de Parámetros para determinar "M", Ponderación por los Efectos Inducidos en las Economías Externas, preparada siguiendo un criterio general relacionado con el análisis de Insumo-Producto.

ii) Deducción de (E_d) Efectos sobre la Distribución del Ingreso.

La distribución del ingreso generado por una empresa industrial (Valor Agregado), depende principalmente de la forma en que estén distribuidos y del grado en que participen en el proceso industrial los propietarios de los factores de la producción. De esto se infiere que a una mayor diversificación y amplitud en la tenencia y participación de estos factores, mejor será la forma en que se distribuye el Valor Agregado.

Los propietarios de los factores de la producción más identificables en una empresa -especialmente de país menos desarrollado-(1) son: los accionistas, (2) propietarios del factor capital,

(1) Discusión amplia de esta premisa aparece en la Sección "Justificación de Criterios en el Sistema. Estructura y Forma". Pág. 134 de este trabajo.

(2) Al decir accionistas se piensa en una empresa organizada bajo la forma moderna de sociedad anónima; sin embargo, puede llamarse simplemente propietario, pues cualquiera que fuere la organización de la empresa, no cambia la estructura real de la tenencia del factor capital.

y los trabajadores, propietarios del factor trabajo. En consecuencia los efectos producidos por una empresa industrial sobre la distribución del Ingreso Nacional dependerán, esencialmente, de las condiciones, complejidad y magnitud en que tales factores de la producción participen en la estructura económica y proceso industrial de formación del Valor Agregado. Por lo tanto, entre mayor sea el número de propietarios del factor capital y mayor sea el número de trabajadores participantes en la empresa, mayores serán los alcances en la distribución del ingreso (1).

Con base en este principio y del siguiente análisis se determinará lo que para el propósito de esta fórmula se denomina Efectos Sobre la Distribución del Ingreso (E_d). Los dos elementos de análisis son (U) Utilidades, como parte del Valor Agregado, las cuales pasan a los propietarios del factor capital (accionistas) y (W) Salarios, como parte del Valor Agregado, que pasan al factor trabajo (trabajadores).

ii - a) Distribución de U - Utilidades

Por experiencia sabemos que la distribución del ingreso a los accionistas (denominado en vocabulario de empresas, Utilidades), se hace en forma directa a la proporción de Capital Social poseído por cada uno de ellos en la empresa (2). Consecuentemente, la parte del Valor Agregado trasladada al factor Capital, quedará distribuida en la misma relación en que esté dividido el capital

(1) Discusión amplia de esta premisa aparece en la Sección "Justificación de Criterios en el Sistema. Estructura y Forma". Pág. 134 de este trabajo.

(2) En El Salvador, práctica generalizada a la fecha.

social de la Empresa entre los accionistas. De tal manera que a una mejor distribución en la tenencia del capital social corresponderá mejor distribución de este ingreso. Y habrá una mejor distribución tanto de la tenencia del capital social como de las Utilidades, cuando haya igualdad absoluta entre las proporciones que correspondan a cada accionista o sea cuando cada uno de los propietarios de una empresa posea una suma igual al promedio aritmético del capital social.

Sea
$$X = Y = \frac{C}{A};$$

donde X = Proporción de capital que pertenece a un accionista,
 Y = Promedio Aritmético,
 C = Capital Social,
 A = Número de Accionistas.

La relación anterior puede representarse con una curva que demuestra la igualdad absoluta. Se tiene que $Y = f(C, A) = \frac{C}{A}$, $C = AY$; lo cual es igual a la fórmula general de la hipérbola equilateral en que las variables son (A) y (Y).

Para varios valores de (C), dado un número creciente de accionistas (A), se puede determinar el comportamiento de las curvas y el correspondiente valor de (X), cuando $X = Y$. En el gráfico siguiente puede apreciarse el mapa de curvas en las que se muestra una distribución absoluta igual en la tenencia del Factor Capital de una Empresa.

Pero teniendo en cuenta que en el campo real $X \neq Y$ (como se dijo anteriormente, X representa la proporción de capital poseído por cada accionista) y que al mismo tiempo X puede variar entre (cero) "0" y C según sean los cambios de A ; se hace necesario medir estadísticamente el grado de desigualdad que existe en la distribución de las proporciones de capital social, (1) atendiendo al grado de desviación que haya entre X e Y . Para cada accionista la desviación de su proporción de capital con respecto al promedio aritmético se determina por $X - Y$; y así en cada caso esta desviación puede ser positiva, negativa o igual a cero.

Una medida estadística satisfactoria que resume estas desviaciones es la Desviación Standard (σ), y más satisfactoria será una medida que muestre la desviación relativa con respecto al promedio aritmético: el Coeficiente de Desviación $\frac{\sigma}{Y}$.

Esta medida facilita la comparación entre las diferentes distribuciones y arroja la magnitud relativa de dispersión con respecto al promedio aritmético, el cual representa, para nuestros propósitos, el índice de igualdad absoluta en la distribución.

En esta forma y con base en lo anteriormente expuesto, el efecto en la distribución del ingreso por la parte que va a los propietarios del factor capital queda determinado por una relación cuyas variables serán el número de accionistas (n), la magnitud de ingreso a distribuir (U) y el grado de dispersión con respecto al pro

(1) Puede observarse en el gráfico 1 los puntos que representarían a los accionistas o propietarios de la empresa cuya participación sería mayor o menor al promedio aritmético ($X = Y$).

medio aritmético, en la distribución de las proporciones de capital social. Así se concluye que la aplicación de $\frac{(U) A}{A + \frac{U}{Y}}$ nos daría la base para determinar la relación buscada, la cual por supuesto, necesitará de mayores refinamientos.

Debemos considerar, primero, que en aquellos casos en que $X \neq Y$, $\frac{U}{Y} = 0$ (cero). El resultado de la aplicación de la fórmula del párrafo anterior nos arrojaría siempre una suma igual a U, y consecuentemente no se lograría establecer los respectivos puntos de prioridad en razón del número máximo o creciente de accionistas en la empresa, pues la relación $\frac{U}{Y}$ da cero (0) cuando hay igualdad absoluta en la distribución en las proporciones de capital, sea cual fuere el número de accionistas.

Siendo el objetivo del sistema dar preferencia a aquellas empresas en que la distribución de U se hace, no sólo en porciones iguales, sino que también a mayor número de participantes; la expresión $\frac{U}{Y}$ se transforma en $(\frac{U}{Y} + 1)$, con lo cual se superan las dificultades anteriores: 1º) el resultado de la relación no podrá ser nunca igual a cero, y 2º) la fórmula tiende a conceder mayor número de puntos, según aumente el número máximo de accionistas participantes en la empresa.

Además de lo precedente, queda otro elemento muy importante por analizar: la suma distribuida a los propietarios del factor capital constituye la ganancia neta total de la empresa (U); sin embargo, lo que interesa en países subdesarrollados es la porción de U distribuida entre los nacionales; de ello se infiere que la base

del cálculo para determinar los efectos sobre la distribución del ingreso debe también modificarse a $(U \frac{\sum X_1}{\sum X})$, donde X_1 es la proporción de capital que posee cada accionista nacional y X cada una de las porciones de capital en que está dividido el capital social de la empresa.

Con los anteriores criterios y razonamientos la parte de la fórmula que se ha analizado, en relación a la proporción de U distribuida a los accionistas nos queda:

$$\frac{\left(U \frac{\sum X_1}{\sum X} \right)^A}{A + \left(\frac{\sigma}{Y} + 1 \right)}$$

Pero si sabemos que $\frac{\sigma}{Y} = \frac{\sqrt{\frac{\sum X^2 - (\sum X)^2}{A}}}{\frac{\sum X}{A}}$, la fórmula parcial se

transforma en: $\frac{\left\{ U \frac{\sum X_1}{\sum X} \right\}^A}{A + \left\{ \frac{\sqrt{\frac{\sum X^2 - (\sum X)^2}{A}}}{\frac{\sum X}{A}} + 1 \right\}}$ la cual ponderada

por los efectos en razón de las Economías Externas (M) y dividida por K Inversión Total, nos arroja la fórmula que mide el efecto sobre la distribución del Ingreso "U" como parte del Valor Agregado producido por una empresa:

$$\begin{array}{c}
 \left. \begin{array}{c}
 \left\{ U \frac{\sum x_i}{\sum x} \right\}^A \\
 \hline
 \left[\frac{\sum x^2 - \frac{(\sum x)^2}{A}}{A-1} \right] \\
 \hline
 \frac{\sum x}{A} + 1
 \end{array} \right\} M \\
 \hline
 K
 \end{array}$$

(ii - a)

ii - b) Distribución del "W" Salarios, tomando como base el número y clase de trabajadores como propietarios del Factor Trabajo.

La suma total pagada por una empresa industrial en concepto de sueldos y salarios (W) es dividida según la clase y número de trabajadores (T); el cociente de dividir W entre T nos arroja el promedio aritmético de sueldos y salarios pagados. Este promedio no es un índice exacto de la buena distribución del ingreso, ni mucho menos del nivel de empleo. Más significativo será el análisis de los grupos de trabajadores participantes en la producción; en tal forma que un sistema de ponderación por clase de trabajadores pueda proveer incentivos para que las empresas y proyectos de inversión se sientan atraídos hacia la creación de ocupación para los grupos donde hay más oferta de fuerza de trabajo. Esta ponderación puede ser una herramienta que en el período largo servirá para manipular el nivel de empleo, en tal virtud que la demanda de fuerza de trabajo tienda a ajustarse a la oferta, según la distribución de clases que se escoja al efecto. Una clasificación adecuada es la presentada en el "Diccionario de Títulos Ocupacionales" (Dictionary

of Occupational Titles prepared by Division of Occupational Analysis, U.S.A. Employment Service, U.S. Department - Bureau of Employment Security, U.S.A. Government Printing Office, Washington, D.C.) en donde se encuentran siete grupos de trabajadores, así:

- 1) Profesionales y Administradores,
- 2) Empleados,
- 3) Servicios,
- 4) Trabajadores agrícolas, pesca, forestal, etc.,
- 5) Ocupaciones manuales especializadas (obreros expertos),
- 6) Ocupaciones manuales semi-especializadas (obreros semi-expertos), y
- 7) Ocupaciones manuales no especializadas (obreros no expertos).

Para los efectos de prioridad industrial, las categorías de trabajadores más apropiadas son los números 1, 2, 5, 6 y 7, las cuales han sido adaptadas en el cuadro siguiente con los parámetros correspondientes.

TABLA DE PONDERACION DE FUERZA DE TRABAJO

<u>Ocupación</u>	<u>Parámetros</u>	<u>Nº de Trabajadores</u>	<u>Fuerza de trabajo ponderada (tp)</u>
1) Profesionales, semi-profesionales y ejecutivos de empresa a) Profesionales - ocupaciones liberales b) Ocupaciones semi-profesionales c) Gerentes y ocupaciones Administrativas	1		
2) Empleados de Oficina, ventas y análogos a) Ocupaciones de Oficina b) Ocupaciones en ventas y similares	1 1/2		
3) Ocupaciones manuales especializadas (obreros expertos)	2		
4) Ocupaciones manuales semi-especializadas (obreros semi-expertos)	2 1/2		
5) Ocupaciones manuales no especializadas (obreros no expertos)	3		

No escapa a la crítica que los parámetros han sido seleccionados en forma arbitraria. Siguen, como se podrá observar, un criterio de numeración ascendente en que se da mayor ponderación a las categorías de obreros no expertos y semi-expertos (1). No hay manera de justificar esta proposición de "parámetros arbitrarios",

(1) Justificación y razonamientos sobre este punto se encontrarán en la Sección "Justificación de Criterios en el Sistema, Estructura y Forma."

y se reconoce deberían ser determinados por medio de un razonamiento más formal. Desafortunadamente no tenemos información estadística sobre la oferta actual de Mano de Obra en El Salvador; no la hay en forma total ni mucho menos conforme la agrupación que se presenta en la Tabla de Ponderación de fuerza de trabajo. Tampoco hay un plan de desarrollo económico en que puedan obtenerse las proyecciones de demanda y oferta de trabajo, el cual podría ser utilizado para solidificar un criterio económico en la fijación de tales parámetros.

Así expuestos los elementos que se consideraran esenciales en la distribución del ingreso correspondiente al factor de producción "trabajo", se establece que la fórmula parcial que puede medir el efecto en la distribución del ingreso W es igual a $(-\frac{W}{T})t_p$, donde t_p será la "ponderación de la fuerza de trabajo", y que al seguir un procedimiento igual al aplicado para "U", en relación a las economías externas y a la inversión total de la empresa, nos queda:

$$\frac{(-\frac{Wt_p}{T})M}{K} \quad (ii - b).$$

Esta fórmula, para los propósitos indicados, está destinada a medir los efectos en la distribución del ingreso en lo concerniente al factor trabajo.

Sumando (ii - a) más (ii -b) obtendremos la fórmula que mide los Efectos sobre la Distribución del Ingreso (E_d).

$$\begin{array}{l}
 M \\
 \left\{ \begin{array}{l}
 (U \frac{\sum X_i}{\sum X}) \Delta \\
 + \frac{W t_p}{T} \\
 \left[\frac{\sum X^2 - \frac{(\sum X)^2}{\Delta}}{\Delta - 1} + 1 \right] \\
 \frac{\sum X}{\Delta}
 \end{array} \right\} \\
 E_d = \frac{\quad}{K} \qquad \qquad \qquad (ii)
 \end{array}$$

iii) Deducción de (E_p) Efectos Sobre la Balanza de Pagos.

La Balanza de Pagos queda favorecida o afectada desfavorablemente según sea la magnitud de transacciones monetarias efectuadas por una empresa de un país con sus clientes en el resto del mundo. Cuando una empresa vende sus productos al extranjero favorece la Balanza de Pagos de su propio país con el valor de las exportaciones; y, por el contrario, la afecta desfavorablemente cuando importa materia prima, equipo, etc.

Conforme fueren las magnitudes netas, favorables o desfavorables, que un proyecto industrial arrojaré, así serán sus efectos sobre la Balanza de Pagos; de donde se infiere que tales efectos quedarán determinados por $\frac{C - D}{K}$ en que C = Créditos a la Balanza de Pagos (Efectos favorables), y D = Débitos a la Balanza de Pagos (Efectos desfavorables), ambos en relación a K, que es la inversión total (término usado a través de la fórmula). Estos valores de C y D son magnitudes concretas. Bajo el rubro (D) se incluyen para estos efectos, todos los elementos que cargan la

Balanza de Pagos (la afectan desfavorablemente), ya sean que entren dentro de las partidas visibles o invisibles. El mismo principio es aplicado al significado de C. Hay además de C y D otros elementos que puedan afectar indirectamente la Balanza de Pagos, tal es el caso de proyectos que en un momento dado vienen a ahorrar divisas. Estas unidades ahorradas quedarán también representadas en la fórmula por H, la cual sería conveniente establecer solamente cuando se trate de determinar la prioridad entre dos proyectos nuevos en la explotación industrial del país. Con esto se llega a la fórmula parcial que mide los efectos sobre la Balanza de Pagos, así.

$$E_b = \frac{(C - D) + H}{K} \quad (iii)$$

Del anterior análisis hemos determinado que:

$$E_i = \frac{M(W + R + I + U + P)}{K}; \quad (i)$$

$$E_d = \frac{M \left\{ \left[U \frac{\sum x_i}{\sum X} \right] + \frac{W t_p}{T} + \left[\frac{\sum x^2 - \frac{(\sum X)^2}{n}}{\frac{\sum X}{n}} \right] \right\}}{K}; \quad (ii)$$

$$E_b = \frac{(C - D) + H}{K} \quad (iii)$$

Hemos definido al principio que:

$P_i = E_i + E_d + E_b$; desarrollando tenemos:

$$P_i = \frac{(W+R+I+U+P) + \left[\frac{U \cdot \frac{\sum X_i}{\sum X}}{A} \right] + \frac{W+P}{T}}{A + \left[\frac{\frac{\sum X^2 - (\sum X)^2}{A}}{A-1} + 1 \right] + (C-D)+H} \cdot K$$

con lo cual establecemos la fórmula para la Estimación de Prioridad Industrial.

Símbolos:

- P_i = Cociente de Prioridad Industrial.
- E_i = Efectos sobre el Ingreso Nacional.
- E_d = Efectos sobre la Distribución del Ingreso.
- E_b = Efectos sobre la Balanza de Pagos.
- K = Inversión Total.
- W = Salarios.
- R = Rentas.
- I = Intereses.
- U = Utilidades.
- P = Impuestos directos.
- X_i = Proporción de capital que pertenece a cada accionista nacional.
- X = Proporción de capital que pertenece a cada accionista.
- A = Número de accionistas (o propietarios).

T = Número de Trabajadores.

t_p = Ponderación fuerza de trabajo.

C = Créditos directos a la Balanza de Pagos.

D = Débitos directos a la Balanza de Pagos.

H = Ahorro neto de divisas.

Para finalizar esta Sección insertamos en la página siguiente la Tabla de Ponderación por los Efectos Inducidos en las Economías Externas a que hicimos referencia en la página 118.

TABLA DE PONDERACION DE ECONOMIAS EXTERNAS (M)

PONDERACION POR INSUMOS

INSUMOS	Parámetros
Recursos Naturales Primarios	1
Recursos Naturales Secundarios	2
Materias primas o productos semi procesados para ser transformados en "bienes destinados a satisfacer necesidades menos básicas o superfluas".	2½
Materias o productos semiprocesados para ser transformados en "Bienes terminados de consumo para satisfacer directamente necesidades Básicas".	3
Productos semiprocesados para ser transformados en "Bienes terminados de consumo - usos diversos (no duraderos)".	3½
Productos semiprocesados para ser transformados en bienes de consumo duradero para uso específico o para diversos fines reproductivos.	4

$$M = (S_m + L_m)$$

Donde: S_m = Ponderación por Insumos

L_m = Ponderación por Productos

Notas:

El Insumo más preponderante necesario para la producción debe prevalecer para determinar la ponderación por concepto de Insumo.
Ej.: Si para producir un bien se necesita 80% de X y 20% de Y, efectuaríamos la ponderación atendiendo a X.

Estos Insumos deben ser de procedencia centroamericana. Si el Insumo procede de otro país deberá aplicarse una ponderación equivalente al 50% de la que correspondería si fuera centroamericana.

PONDERACION POR PRODUCTOS

BIENES PRODUCIDOS	Parámetros
Productos Semiprocesados	1
Bienes terminados de consumo inmediato para satisfacer necesidades menos básicas o superfluas.	2
Bienes terminados de consumo para satisfacer directamente necesidades básicas.	2½
Bienes terminados de consumo para usos diversos (no duraderos) pueden ser usados para satisfacer necesidades directamente o como materia prima.	3
Bienes terminados de consumo duradero para uso específico.	3½
Bienes terminados de consumo duradero para diversos fines reproductivos.	4

V) JUSTIFICACION DE CRITERIOS EN EL SISTEMA. ESTRUCTURA Y FORMA.

a) Efectos sobre el Ingreso Nacional

Los efectos sobre el Ingreso Nacional derivados de la operación de una empresa, están determinados en el sistema por la suma de los valores agregados las cuales se ponderan por un factor "M" representativo de los efectos sobre las Economías Externas.

Además de seguir la definición general de Ingreso Nacional, esta parte del sistema sienta sus bases en el análisis inter-industrial de insumo-producto (1), cuyo procedimiento se sintetiza en la forma siguiente: se parte del estudio del proceso de producción y se considera a la empresa como un cuerpo generador que por un lado recibe los insumos, tales como materia prima y servicios, etc. para procesarlos y combinarlos; y luego por el otro lado, de este cuerpo generador, se obtienen los nuevos productos en los cuales aparecen agregados una cierta proporción de salario, por la mano de obra usada en el proceso de producción, ganancias para el capital invertido, intereses, rentas e impuestos directos. Este proceso se analiza en los esquemas mostrados a continuación:

(1) La teoría de insumo-producto tiene sus cimientos en los estudios del Doctor Francois Quesney, (1696-1774) fundador del fisiocratismo, quien era médico de profesión y quien posteriormente se inclinó por la investigación económica. Desde 1749 fue médico de cámara de Madame Pompadour. Sus primeros trabajos sobre Economía Política aparecieron en la Enciclopedia de Diderot y D'Alembert (1756-1757). Su sistema contiene el Tableau Economique en el cual se describe por primera vez la circulación de los bienes a semejanza del proceso de circulación de la sangre del cuerpo humano. Sus consideraciones sobre este campo de la economía, aunque un tanto rudimentarias, han logrado después de más de un siglo la verdadera interpretación que merecían. Wassily W. Leontieff es el pionero en este campo, quien ha propuesto en forma científica la teoría de Insumo-Producto (Input-Output Analysis) en su estudio "The Structure of American Economy 1919-1939; An Empirical Application of Equilibrium Analysis. (New York: Oxford University Press).

En el esquema N^o 1 se muestra el proceso referido a una sola empresa y en el N^o 2, el proceso entre varias empresas con transformaciones sucesivas, tomando como caso hipotético el proceso de producción de ropa de caballero.

En cada uno de los procesos, fases I, II, III y IV, del esquema N^o 2, hay un aumento sobre el valor original de los insumos equivalente a los Valores Agregados. Por ejemplo, en la empresa de la fase II, el valor del hilo, es igual a la suma del valor original del algodón comprado a la empresa en la fase I, más el costo de electricidad usado para mover la maquinaria, más el costo de colorantes, agua y otros componentes químicos indispensables utilizados en la producción, etc.; a esta suma se adicionan los Valores Agregados dentro de la propia empresa II, tales como el costo de mano de obra necesaria para la elaboración del hilo, las ganancias sobre el capital, los intereses, rentas e impuestos, los cuales representan la contribución real de esta industria en beneficio de la economía del área. Todos estos elementos forman parte del costo total del hilo vendido a la siguiente empresa, fase III, elaboradora de las telas, las que serán vendidas posteriormente como materia prima a transformarse en la última etapa, en la empresa de la fase IV.

Por ende, si analizamos la industria de la fase II en particular notaremos que sus efectos en favor del Ingreso Nacional del país son iguales a la suma de los valores agregados durante el proceso de transformación del producto: Salarios, Rentas, Intere-

ses, Utilidades e Impuestos directos. Estos valores agregados son los elementos tomados en cuenta en el Sistema propuesto.

También se ha considerado, en el referido Sistema, la ponderación por los efectos en las Economías Externas que, como podrá observarse a continuación, también se derivan del análisis del mismo proceso industrial descrito. Se apreciará, por ejemplo, que si se tratara de la instalación o promoción de la empresa en la fase IV (esquema N^o 2), ésta al operar, tendría que crear una demanda adicional del producto tela de algodón. Para satisfacer la demanda adicional de tela de algodón será preciso efectuar también otros procesos industriales en donde habrá oportunidad de incrementar valores agregados. Esto significa, que las plantas actualmente instaladas tendrían necesidad de producir más tela para lo cual necesitarán demandar más hilo como materia prima y, en este proceso, la planta productora de hilos tendría a su vez necesidad de demandar más algodón. Al producirse estas demandas sucesivas se verifican indirectamente los aumentos inducidos en los valores agregados, es decir, se promueven aumentos en las magnitudes de salarios pagados a los trabajadores, en las ganancias de las empresas, en los intereses sobre préstamos, en las rentas y en los impuestos, como resultado de las demandas adicionales creadas; esto constituye efectos en las economías externas de la empresa, medidos en la fórmula a través de la ponderación (M).

Iguals consideraciones a las precedentes, pueden hacerse atendiendo a la clase de productos elaborados por una empresa, pues según

sea la clase de éstos, así podrá apreciarse su contribución inducida para el bienestar social y para promover consiguientes aumentos en el ingreso.

Tomemos por ejemplo una planta productora de cemento, la que por razón del producto elaborado ofrece mayores beneficios inducidos para la economía de un país, en comparación a las ventajas obtenibles mediante los productos de una empresa de cosméticos y lociones. La primera promueve, a través del producto, la instalación de otras plantas industriales, éstas por su parte demandan mano de obra, pagan salarios, crean ganancias para nuevos grupos de empresarios, así como también intereses e impuestos. El cemento como producto necesario para construcción tiene la cualidad de estar destinado principalmente para formar parte de inversiones de capital reproductible.

El segundo tipo de empresa, elaboradora de cosméticos y lociones, produce bienes destinados al consumo, más bien clasificados como productos suntuarios. El bien en sí ya no promueve la instalación de otras empresas que vengan a incrementar el ingreso nacional, pues el producto como tal es un bien final destinado para el consumo directo. Al analizar los productos de estos dos tipos de proyectos industriales, probablemente notaríamos que el cemento, como bien terminado, debe obtener una ponderación más alta; pero si tratamos de ponderar los efectos por la clase de insumos de ambas empresas tendríamos, probablemente, que otorgar mayor ponderación a la que produce cosméticos y lociones. Esta empresa demanda general-

mente "bienes terminados" que deben ser a su vez, producidos por otras, tales como el alcohol, grasas, aceites, colorantes, etc. En el caso de una planta industrial dedicada a la producción de cemento, sus efectos sobre las Economías Externas en razón de los insumos son mínimas, pues generalmente toma su materia prima básica en su forma natural; por ejemplo, la concha de mar, la cual se recibe sin mediar proceso industrial anterior que hubiese promovido previamente aumentos adicionales en el ingreso.

La Tabla de Ponderación inscrita en la pág. 133, en lo concerniente a insumos está acorde con el análisis anterior, en donde la menor ponderación la obtienen aquellas empresas que utilizan recursos naturales primarios y la mayor ponderación, aquéllas que usan bienes terminados de consumo duradero.

También se ha diferenciado en la mencionada Tabla, la procedencia de los insumos, otorgándose mayor ponderación a los de origen centroamericano en relación a los insumos procedentes de otros países. Después del análisis del esquema "Proceso de Producción" en la pág. 136, es obvio comprender que los insumos de origen nacional o centroamericano han ofrecido mayor contribución a la economía nacional, ya que los ingresos originados mediante el proceso productivo han quedado para beneficio de los residentes dentro de los límites del área.

Por el lado de los productos, la menor ponderación se otorga a aquellas empresas productoras de bienes semi-procesados y mayor ponderación a las empresas elaboradoras de bienes terminados de

consumo duradero. Se ha incorporado en la referida Tabla de Ponderación de Economías Externas, el criterio de algunas de las leyes de fomento económico de El Salvador, tales como el expuesto a través de la Ley de Fomento de Industrias de Transformación, donde se da prioridad a los proyectos destinados a elaborar productos "destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población".

Es oportuno mencionar que la Tabla en referencia ha sido establecida con la idea de presentar los requerimientos mínimos. Un cuerpo encargado de planificar las inversiones podría ampliarla, siguiendo criterios más acordes con los alcances de un plan general de desarrollo. La Tabla debe responder a los objetivos finales que se persigan y en esta forma podrán ajustarse los parámetros según convenga a las necesidades de la economía del país.

b) Efectos Sobre la Distribución del Ingreso.

Para determinar los efectos sobre la distribución del ingreso hemos considerado solamente dos elementos, ambos forman parte del valor agregado: las ganancias distribuidas a los propietarios de la empresa y los salarios pagados por ésta a sus trabajadores. Hemos tomado solamente estos dos rubros por considerarlos como los más importantes dentro de la suma de valores agregados, pues ellos representan en El Salvador un porcentaje alto en relación con esa suma (1).

(1) Es indudable que si se desearan más refinamientos sobre este punto, podría buscarse un método para medir los efectos en la distribución de los otros elementos integrantes del valor agregado : intereses, renta e impuestos.

El criterio para determinar los efectos derivados de la distribución del rubro Utilidades merece la aclaración siguiente: La suma de utilidades considerada en la fórmula es solamente aquella que se distribuye a nacionales ($U \frac{\sum X_i}{\sum X}$). Esto no debe interpretarse como un medio de discriminación para las inversiones extranjeras, pues habrá de recordarse que el sistema es de prioridad y toda su estructura sienta sus bases en el principio de c e t e r i s p a r i b u s. Con ello quiere decirse que si de varios proyectos, todas las demás condiciones fueren iguales (medidos los otros efectos se obtienen resultados iguales), la prioridad la tendría el proyecto en que se establezca mayor participación de capital nacional. Las bases de este criterio son obvias, pues por lo general los nacionales reinvierten o tienden a gastar sus utilidades dentro del país, con lo cual se obtienen otros efectos favorables derivados para la economía nacional. Sin embargo, en la medida en que las inversiones extranjeras reinvierten sus utilidades en el país, en esa medida tienden a equipararse con los efectos producidos por las inversiones de los nacionales. Esta situación deberá considerarse también al efectuar los análisis específicos de cada empresa.

Existen además, en esta parte de la fórmula, dos criterios adicionales: a) las utilidades deben distribuirse a mayor número de propietarios; y b) debe propiciarse una distribución menos desigual entre ellos. Esta es una aspiración medida en el sistema por la relación de número de accionistas propietarios de la empresa y por el grado de dispersión que haya entre las proporciones de capital per-

teneciente a cada uno de ellos con respecto al promedio aritmético. Con esto se aspira a crear un incentivo para que mayor número de personas participen en las empresas industriales, fomentando con ello la ampliación en la tenencia de propiedad de las empresas, lo cual permitirá además de una mejor distribución del ingreso, la creación de mercados de valores (1).

La Tabla de ponderación de salarios (Pág.127) contiene parámetros que podrían, en la situación máxima, elevar la suma de puntos a una magnitud de tres veces el total de salarios. En este sentido con facilidad la cantidad pagada por salarios, ponderada en la Tabla respectiva, puede equipararse con los puntos obtenidos por los efectos en la distribución del ingreso por concepto de ganancias, y constituir un incentivo para elevar la proporción actual de 21% del valor agregado pagado como salarios, a proporciones mayores.

(1) Es interesante conocer en este sentido el criterio expresado por una gran compañía que opera con éxito dentro del sistema de libre concurrencia en Norte América. Nos referimos a E. I. Du Pont de Nemours & Co. la cual reconoce las ventajas de la expansión en el número de propietarios de la empresa, aceptando así, tácitamente, las ventajas de una buena distribución del ingreso. Al efecto dice: "...casi 150,000 propietarios de acciones de Du Pont, casi el 85% de los accionistas de Du Pont son individuos. El 15% restante son grupos: organizaciones de caridad, compañías de inversiones y seguros, iglesias, colegios, herencias y fideicomisos. Mediante su afiliación con estos grupos se benefician directa o indirectamente millones de personas de los dividendos de Du Pont." "La propiedad extendida es una de las grandes fuerzas de la industria de los Estados Unidos. Hace un siglo, Karl Marx soñó y escribió acerca de una Utopía donde el pueblo sería dueño de los implementos de trabajo y participaría de las ganancias. Este sueño se ha realizado no en el estado comunista fundado en las teorías que él proponía tan ardientemente, sino en la América Capitalista." (Du Pont, La Autobiografía de una Empresa Americana, Pág 136.

E. I. Du Pont de Nemours & Company, Wilmington, Delaware E. U. A.

El Capital de operación de Du Pont a 1951 ascendía a \$ 1,553.2 millones = ₡3,882.9 millones (esta cifra incluye capital de trabajo y valor de plantas al costo). Compárese con el capital reproducible en toda la República de El Salvador, calculado para 1958 en ₡2,689 millones.

El criterio de esta ponderación está basado en las consideraciones del Numeral II del Capítulo III, donde se ha mostrado la desigualdad existente en la distribución funcional del ingreso en El Salvador. Se ha tomado en cuenta además, el análisis en la Tabla V Pág 84, en donde se observa que la participación actual del sector trabajadores en el ingreso es menor a una tercera parte de la proporción correspondiente a empresarios. Se ha visto que en otros países la relación entre los porcentajes pertenecientes a estos sectores están más equiparados, y con esta visión el sistema tiende a dar prioridad a aquellas empresas en las cuales la suma total retribuida en salarios sea mayor a las proporciones que actualmente se pagan por el mismo concepto.

Los parámetros de la Tabla de Ponderación por salarios en relación al ingreso distribuido al sector trabajo, están dispuestos en forma tal que se da mayor ponderación a aquellas empresas que dan más ocupación a obreros no expertos. El criterio de esta ponderación está basado en el pensamiento siguiente: el grupo de obreros no expertos es por lo general la clase de mano de obra más abundante en los países subdesarrollados, el nivel de educación profesional de éstos es todavía relativamente bajo y las oportunidades de capacitación son escasas. Las actividades en esos países, en las primeras etapas de desarrollo, son preponderantemente agrícolas, de ahí la existencia de cierta abundancia de mano de obra especialmente durante los períodos en que no hay recolección de cosechas. Estos grupos permanecen ocupados solamente una parte del año y duran

te la otra se encuentran enteramente alejados del contacto y entrecruzamiento tanto de las actividades agrícolas como industriales.

En vista de lo que antecede, el sistema aspira a dar prioridad a aquellas empresas en donde se enrola un mayor número de trabajadores no expertos (1), persiguiéndose con ello una mejor distribución del ingreso en lo concerniente a salarios y además, con el propósito de lograr, en forma gradual, la incorporación de estos sectores a las actividades industriales, a fin de entrenarlos adecuadamente y obtener así un rendimiento creciente.

La ponderación y el criterio referido podrá ajustarse a las necesidades y objetivos de un plan de desarrollo; probablemente en la primera etapa convenga la utilización de obreros no expertos, como se expresó antes, y en la etapa siguiente, sea necesario ajustar la ponderación a efecto de crear incentivos para la instalación de empresas que ocupen categorías de obreros más especializados.

La Ley de Fomento de Industrias de Transformación vigente, se inclina, en parte, por el criterio de mayor ocupación para mayor número de trabajadores, tal como lo propusimos en la Tabla de Ponderación de Salarios del sistema, pues el inciso 4º del Artículo 2º dice:

(1) No se nos escapan las críticas que pudieren ~~vertirse~~ sobre este principio : las empresas que dan mucha ocupación, se ha dicho, son generalmente las menos productivas especialmente si se trata de las de procesos manuales. En este sentido, parecería como si el criterio propuesto en la fórmula solamente propende a estimular la instalación de plantas industriales menos productivas o de ejecución ineficiente. Tal apreciación es inexacta y superficial, pues precisamente el sistema provee un método de medición de los efectos en el ingreso, donde se toman en cuenta los valores realmente agregados o producidos. Siguiendo este principio, la prioridad solo se concedería a un proyecto de procesos manuales en el caso en que la suma de los efectos restantes fueran

"Las plantas de simple manufactura, ensamble o reparación se calificarán como industrias "convenientes" cuando proporcionen ocupación a un número considerable de trabajadores".

La Ley antedicha, con el objeto de conceder ciertos beneficios a determinadas industrias, las divide en dos grupos: "necesarias" y "convenientes". En el inciso transcrito observamos la calificación de industrias "convenientes" a aquéllas que "proporcionen ocupación a un número considerable de trabajadores".

c) Efectos Sobre la Balanza de Pagos

Los efectos en la Balanza de Pagos están medidos en forma sinple en el sistema, distinguiéndose, para facilidad en el cálculo, los rubros representativos de crédito y cargo en la Balanza o sean las magnitudes correspondientes a ingreso de divisas extranjeras (C) y pago de las mismas (D).

Cuando una empresa compra materias primas en el exterior, carga la Balanza de Pagos con la suma de las divisas necesarias para efectuar tales transacciones; en cambio, cuando produce bienes para vender en el extranjero, favorece la Balanza con las divisas obtenidas con las ventas.

Además de los rubros mencionados hay en el sistema un elemento más, el cual se ha planteado para ser utilizado en los casos de prioridad de nuevas industrias. Nos referimos al rubro (H) representativo del ahorro de divisas causadas por nuevas inversiones destinadas a producir bienes substitutivos de importaciones. Ej.: Si durante los últimos años ha habido gran importación de cierto tipo

iguales a los correspondientes en los otros proyectos con proccdimientos mecánicos analizados; es decir, si comparativamente todos ofrecieran el mismo nivel de productividad, lo cual conforme la experiencia y opinión generalizada es poco probable.

de bienes y a la fecha una empresa se dispone a producir tales bienes, esto causará un ahorro de divisas.

El rubro en referencia sólo debe hacerse aparecer al determinar la prioridad entre proyectos nuevos de inversión. Al analizarse empresas ya instaladas debe desaparecer ese rubro.

VI) PRUEBA DEL SISTEMA DE PRIORIDAD INDUSTRIAL PROPUESTO

Para la prueba y aplicación de la fórmula de prioridad que venimos sustentando, nos valdremos de la información relativa a una planta industrial hipotética. Con este propósito presentamos un cuestionario contentivo de la información básica para la estimación de los efectos producidos por una empresa en favor de la economía salvadoreña y con los cuales se podrá establecer la respectiva escala de prioridad (1).

ANALISIS DE LA EMPRESA

EJEMPLO 4:

Período: Un año de operación. (19)

Razón Social: X Y

CUESTIONARIO:

- a) Qué clase de productos son producidos? Son bienes terminados o semi-procesados? Pueden estos bienes ser usados como materia prima por otras industrias, o pueden ser usados en el consumo directo para satisfacer necesidades básicas de la población o para ambos a la vez?

RESPUESTA:

Se producen telas, las cuales son bienes terminados de consumo que pueden ser usados como materia prima para otras industrias o para satisfacer necesidades directamente (Usos diversos).

(1) Nos hemos servido de un ejemplo hipotético en vista de la imposibilidad de obtener información de industrias en operación.

- b) Qué materias primas básicas se usan en la producción de artículos elaborados por la empresa, y qué porcentaje del total de materias primas utilizado tiene procedencia nacional?

RESPUESTA:

Algodón en su totalidad. 98% del total de materias primas tiene procedencia nacional.

- c) Cuál es la descomposición y magnitud de valores agregados producidos por la empresa en el período analizado?

RESPUESTA:

Salarios	(W)	₡	700.000
Rentas	(R)		24.000
Intereses	(I)		260.000
Utilidades	(U)		1.250.000
Impuestos Directos	(P)		62.000

- d) Cómo está distribuido el Capital Social de la empresa?

RESPUESTA:

Accionistas	(A)	10
Nacionales	(a)	9
Extranjeros	(x)	<u>1</u>

DISTRIBUCION DE CAPITAL SOCIAL

<u>Accionistas (A)</u>		<u>Participación Social</u>
aa	₡	100.000 (a)
bb		120.000 "

cc	40.000 (e)
dd	40.000 "
ee	2.000.000 "
ff	200.000 "
gg	10.000 "
hh	10.000 "
ii	80.000 "
jj	<u>2.400.000 (x)</u>
Total Capital Social	<u>\$ 5.000.000</u>

e) Conforme la siguiente clasificación: 1º) Profesionales y Ejecutivos de la empresa, 2º) Empleados de oficina y generales, 3º) Obreros expertos, 4º) obreros semi-expertos y 5º) obreros no expertos; cuántos trabajadores tiene la empresa?

RESPUESTA:

de	1º)	=	9
	2º)	=	15
	3º)	=	14
	4º)	=	10
	5º)	=	200

f) A cuánto asciende el valor de los productos exportados?

RESPUESTA:

Asciende a \$ 300.000.

g) Cuánto es el valor de las importaciones de materias primas y otros?

RESPUESTA:

Materias primas y otros \$ 250.000.

h) Qué cantidad se pagó al exterior en concepto de dividendos?

RESPUESTA:

¢150.000 .

i) Qué otros pagos se hicieron al extranjero?

RESPUESTA:

Nada .

j) Cuánto es el capital de operaciones o inversión total en la empresa?

RESPUESTA:

Capital fijo menos depreciación ¢ 9,000.000

Activo Circulante menos pasivo

circulante 2,000.000

Total ¢11,000.000

DETERMINACION DE (P_i) COCIENTE DE PRIORIDAD INDUSTRIAL

(Aplicación de la Fórmula de Prioridad en Pág.131)

Con los datos anteriormente expuestos procederemos a determinar el Cociente de Prioridad Industrial correspondiente a la empresa referida en el cuestionario. Para hacer más amplia la aplicación de la fórmula hemos dividido los ejemplos en dos grupos: Grupo de Ejemplos A y Grupo de Ejemplos B. En el Grupo de Ejemplos A se parte de la información básica del cuestionario, cambiando en los Ejemplos A (II) y A (III) una de las variables en relación al Ejemplo A (I); y en el Grupo de Ejemplos B cambiamos para B (I), B (II) y B (III) dos de las variables en relación a la información básica usada en

el Ejemplo A (I).

GRUPO "A" DE EJEMPLOS

EJEMPLO A
(I)

$$(1) V_a = (W + R + I + U + P)$$

Salarios (W) 700,000

Rentas (R) 24,000

Intereses(I) 260,000

Utilida-
des (U) 1,250,000

Impuestos
Directos (P) 62,000

$$V_a = \underline{\underline{2,296,000}}$$

- (2) $\sum X_i$ = Sumatoria proporción de capital que pertenece a nacionales es igual a \$ 2,600,000.
- (3) $\sum X_i$ = Sumatoria de todas las proporciones de capital o sea Capital Social \$ 5,000,000.
- (4) $\frac{\sum X_i}{\sum X_i} = \frac{2,600,000}{5,000,000} = 0.52$ o sea 52% de Capital Nacional.
- (5) A = Número de accionistas o propietarios de la empresa es igual a 10.
- (6) t_p = Ponderación fuerza de trabajo igual a:

(Consultar Tabla pág. 127)

$$9 \quad x \quad 1 \quad = \quad 9$$

$$15 \quad x \quad 1 \frac{1}{2} \quad = \quad 22.5$$

$$14 \quad x \quad 2 \quad = \quad 28$$

$$\begin{array}{r}
 10 \quad \times \quad 2 \frac{1}{2} = 25 \\
 200 \quad \times \quad 3 \quad = \underline{600}
 \end{array}$$

$$\text{Total } p_t = 684.5$$

(7) Datos para Coeficiente de Desviación de la distribución de la tenencia del capital social igual a:

(Ver. pág. 124).

$$\frac{\sqrt{\frac{\sum X^2 - \frac{(\sum X)^2}{A}}{A-1}}}{\frac{\sum X}{A}} = \frac{\sqrt{\frac{98.342 - \frac{250.000}{10}}{9}}}{\frac{50}{50}} = \frac{8.149}{50} = 1.805$$

$$A = 10$$

$$(A-1) = 9$$

$$(\sum X)^2 = 250,000$$

Para facilidad en el cálculo, hemos omitido 4 ceros en las cifras correspondientes a "X".

<u>"X"</u>	<u>X²</u>
10	100
12	144
4	16
4	16
200	40,000
20	400
1	1
1	1
8	64
<u>240</u>	<u>57,600</u>
<u>$\sum X=500$</u>	<u>$\sum X^2= 98,342$</u>

(8) Efectos Inducidos por las Economías Externas (M) es igual a lo siguiente: (Ver Tabla pág. 133).

- a) Ponderación por los insumos ocupados
(recursos secundarios) 2
- b) Ponderación por los bienes producidos
(bienes terminados de consumo) 3
- M = 5

(9) K = Inversión Total 11.000.000

(10) C = Créditos a la Balanza de Pagos - 300.000
(Exportaciones)

(11) D = Débitos a la Balanza de Pagos = 400.000

Importación Materias Primas	250.000
Dividendos	<u>150.000</u>
	<u>400.000</u>

CON LOS DATOS ANTERIORES PLANTEAMOS
LA FORMULA:

$$P_i = \frac{5(2.296.000 + \frac{(1.250.000 \times 0.52)10}{10 + (1.805 + 1)} + \frac{100.000 \times 0.84.5}{248}) + (300.000 - 400.000)}{11.000.000}$$

$$P_i = \frac{5(2.296.000 + 507.614 + 1.932.056) - 100.000}{11.000.000}$$

$$P_i = \frac{5(4.735.670) - 100.000}{11.000.000} = \frac{23.578.350}{11.000.000} = 2.14348$$

$$P_i = 2.14348$$

El efecto de esta empresa sobre la economía del país sería 2.14348 determinado por medio de P_i (Coeficiente de Prioridad Industrial).

EJEMPLO A Suponiendo que se tuviera otro proyecto en donde todas las demás variables sean iguales al ejemplo A (I),
(II) excepto la suma pagada por salarios que en vez de
 \$700.000 fueran \$800.000.

Los resultados en este caso, aplicando la fórmula, serían:

$$P_i = 2.31439$$

EJEMPLO A Para el caso siguiente supondremos que todas las condiciones son iguales también al ejemplo A (I), excepto que esta empresa vende productos al exterior por la suma de \$1.500.000 en vez de \$500.000.
(III)

Los resultados serán:

$$P_i = 2.25257$$

CONCLUSION:

Comparando los P_i de los tres proyectos tenemos:

EJEMPLO A (I), $P_i = 2.14348$

EJEMPLO A (II), $P_i = 2.31439$

EJEMPLO A (III), $P_i = 2.25257$

Se concluye que de estas empresas la prioridad la obtendría la del EJEMPLO A (II) pues su $P_i = 2.31439$ es el más alto de las tres.

GRUPO B DE EJEMPLOS

Supondre los constantes las mismas variables del Ejemplo A (I), solamente modificando dos o más variables:

EJEMPLO B Todas las demás variables iguales al Ejemplo A (I),
(I) solamente que:

- 1) El Capital Social está distribuido entre mayor número de accionistas y es como sigue:

<u>Accionistas</u>	<u>Participación Social</u>
aa	2.000.000
bb	200.000
cc	150.000
dd	300.000
ee	200.000
ff	250.000
gg	100.000
hh	250.000
ii	50.000
jj	200.000
kk	100.000
ll	300.000
mm	200.000
nn	150.000
ññ	150.000
pasan	<u>150.000</u> 4,600,000

	vienen...	4,600.000
oo		50.000
pp		80.000
qq		70.000
rr		100.000
ss		<u>100.000</u>
		<u>5,000.000</u>

(Todo capital nacional)

(Coeficiente de desviación = 1.658)

2) Esta empresa importa materias primas por la suma de \$ 1,000.000 en vez de \$250.000 y no hay pago de dividendos al extranjero.

RESULTADO:

$$P_i = 2.35973$$

EJEMPLO B (II) Se suponen las variables constantes iguales al ejemplo A (I) excepto que la distribución del Capital Social es igual al Ejemplo B (I), el número de obreros no expertos ha bajado de 200 a 170, las importaciones de materia prima han aumentado de \$250.000 a \$1,200.000 y no hay pago de dividendos al extranjero.

RESULTADO:

$$P_i = 2.33104$$

EJEMPLO B (III) Se suponen todas las condiciones iguales al Ejemplo A (I), sólo que las exportaciones son 500.000 en lugar de \$300.000 y el pago de intereses es de \$100.000 en vez de \$260.000.

RESULTADO:

$$P_i = 2.08894$$

COMPARACION:

EJEMPLO B (I), $P_i = 2.35973$

EJEMPLO B (II), $P_i = 2.33104$

EJEMPLO B (III), $P_i = 2.08894$

De este grupo (B) obtendría la prioridad el proyecto o empresa B (I), pues su $P_i = 2.35973$ es el mayor de los tres.

Al comparar los P_i obtenidos en el Grupo A y en el Grupo B de ejemplos concluiríamos que de todos ellos, el proyecto B (I) debe obtener la prioridad o preferencia sobre los demás por arrojar un Cociente de Prioridad Industrial mayor.

Se observará que en el caso B (I) los efectos negativos derivados del aumento en el valor de las materias primas importadas en relación al ejemplo A (I), quedaron compensados con el efecto positivo obtenido por la mejora en la distribución del Capital Social de la empresa, arrojando así, un Cociente de Prioridad Industrial mayor.

De tal manera que si en un momento dado hubiésemos deseado conceder algún beneficio o incentivo entre este grupo de empresas o proyectos de empresas industriales, la prioridad se hubiera otorgado a la del ejemplo B (I), por ser la que mayor contribución ejerce por unidad de inversión en favor de la economía nacional.

VII) IMPLICACIONES DEL SISTEMA

Las siguientes implicaciones derivadas de la aplicación del sistema anteriormente desarrollado, deben hacerse bajo la proposición esencial de *ceteris paribus*. Cada uno de los numerales siguientes debe interpretarse como conclusiones principales de los criterios establecidos en el sistema de referencia.

1) De varios proyectos de inversión, la empresa que ofrezca efectos mayores sobre el Ingreso Nacional, la distribución del ingno y la Balanza de Pagos por unidad de inversión, obtendrá la prioridad. En otras palabras, dada la misma inversión (K), la empresa que genere la suma de efectos máximos ($E_i + E_d + E_p$) alcanzará la prioridad; o dada la misma suma de efectos, la empresa que necesite de menos inversión (K) para producir esta suma, ésa recibirá la prioridad.

El sistema tiende a buscar los proyectos que ocupan más eficientemente el factor escaso capital, en razón de que en países subdesarrollados hay escasez de fondos para inversión.

2) Siendo todas las condiciones iguales, se dará preferencia a la empresa que rinda mayor suma de valores agregados por unidad de inversión. Las sumas que forman el Ingreso Nacional son los valores agregados, y a mayores valores agregados mayor será el ingreso de la comunidad; por lo tanto, la primacía la tendrá aquel proyecto o empresa capaz de producir mayores utilidades, más salarios, más intereses, rentas e impuestos, por unidad de inversión. En consecuencia, se elegirá el proyecto que tiende a beneficiar en mayor grado al Ingreso Nacional.

3) De varios proyectos industriales tendrá la preferencia aquél que, c e t e r i s p a r i b u s, produzca más utilidades por unidad de capital invertido. Este criterio concuerda con la aspiración de inversionistas privados.

4) Siendo las demás condiciones iguales, se elegirá a la empresa que pague mayor cantidad en salarios.

Esta premisa se basa en las consideraciones relativas a las ventajas que pudieran derivarse si se alcanza una buena distribución funcional del ingreso en El Salvador. Es conveniente estimular a las empresas para que, a corto plazo, destinen al sector de trabajadores una mayor proporción de ingresos; esto arrojará mejoras para el grupo de trabajadores y perspectivas de ampliación del mercado interno, pues siendo los trabajadores consumidores a la vez, se beneficiaría en forma indirecta el mismo sector industrial.

5) Siendo las demás condiciones iguales, la preferencia será dada a la empresa que usa como materia prima productos semiprocesados para ser transformados en bienes de consumo duradero de procedencia nacional.

Este criterio está representado en la fórmula al asignar mayor ponderación para este rubro en la tabla de parámetros por los efectos inducidos en las Economías Externas (M). Esto se ha basado en el análisis de la teoría de insumo-producto (Input and Output Analysis). Las empresas dedicadas a la transformación de este tipo de bienes de procedencia nacional estarán dando oportunidad para que otras empresas, en la línea de producción aumenten valores agregados, lo cual rendirá mayores utilidades para el sector de empresarios, mayores salarios para los trabajadores, etc.

6) De varios proyectos o empresas, aquélla que se dedique a la producción de bienes semi-procesados obtendrá la más baja prioridad.

Este criterio se basa en la necesidad de crear incentivos para que las empresas den al mercado productos terminados, en lugar de dedicarse sólo a la producción de bienes semiprocesados.

7) Siendo las demás condiciones iguales, la empresa o proyecto de inversión destinado a la producción de bienes de consumo duradero obtendrá la más alta prioridad. Los bienes de consumo duradero son los que más ayudan para elevar el nivel de capitalización de un país; con ellos es posible ulteriores aumentos del ingreso al destinarse a la producción de otros bienes. Inspirado en este criterio la Tabla de Ponderación por efectos en las Economías Externas propone un parámetro más alto para este tipo de proyectos de inversión.

8) De varias empresas, la que use mayor número de obreros no expertos obtendrá la prioridad.

Este criterio está representado en la fórmula al haberse aplicado mayor número de puntos al grupo de trabajadores no expertos en la Tabla de Ponderación de Salarios. Se basa este principio en la necesidad que hay de aliviar a corto plazo el desempleo, y como una manera de mejorar la distribución del ingreso.

9) Siendo todas las demás condiciones iguales, la preferencia se dará a aquel proyecto de inversión o empresa en donde la distribución del capital y de las utilidades corresponden más a nacionales que a extranjeros. Este principio está representado en la fórmula por $(U \frac{\sum X_i}{\sum X})$ en que U representa Utilidades; X_i la proporción de capital nacional; y X , la proporción de capital social de cada propietario en el proyecto o en la empresa.

Sin subestimar los beneficios derivados de la inversión extranjera, este criterio simplemente establece que la preferencia corresponderá a los inversionistas nacionales, solamente si los otros beneficios y efectos generados por una inversión extranjera, fueren iguales a los producidos por la empresa donde haya mayor participación de capital nacional.

Este criterio es obvio, pues los nacionales, tanto en este orden como en cualquiera otro, siempre obtienen la prioridad.

10) La empresa con mayor número de accionistas o propietarios obtendrá la prioridad.

Este principio se fundamenta en que a mayor número de propietarios (o accionistas) hay más perspectivas de que el ingreso U (utilidades) creado por la empresa, tienda a diversificarse. Además, al haber mayor número de propietarios de las empresas, habrá mayores posibilidades para la organización de un mercado de valores.

11) De varias empresas, *c e t e r i s p a r i b u s*, se concederá la prioridad a aquella en que haya menor desigualdad en la tenencia de la propiedad del capital social; o sea, una mejor igualdad en la distribución de las proporciones de capital social que corresponde a cada dueño. Se mide este principio, en la fórmula propuesta, con la aplicación del coeficiente de desviación a la distribución del capital social, estableciéndose que, a mejor distribución en la tenencia de la propiedad de la empresa, mayores probabilidades existirán de lograr una distribución equitativa del ingreso U.

12) Entre varias empresas obtendrá la más baja preferencia aquélla que paga mayores sumas al extranjero por importación de materia prima, dividendos, intereses, etc.

Si las demás condiciones son iguales, es evidente que esta empresa debe recibir la menor preferencia, pues tiende a disminuir el saldo de divisas extranjeras, o sea cargar la Balanza de Pagos del país, lo cual podría redundar en menoscabo del desarrollo de otras actividades económicas. Los cargos a la balanza de pagos se representan en la fórmula con la letra D.

13) Siendo todas las demás condiciones iguales, la preferencia se dará a aquel proyecto o empresa dedicado a la producción de bienes para la exportación. Esta empresa tiende, en esta forma, a favorecer la Balanza de Pagos del país.

14) En definitiva, el proyecto de inversión que obtenga el mayor Cociente de Prioridad Industrial (P_1) deberá obtener la preferencia para cualquier género de beneficios otorgados por el Estado o por cualquier institución de fomento económico.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las escuelas económicas se han inclinado siempre por determinado criterio de prioridad. Así por ejemplo, la escuela mercantilista expuso un criterio de prioridad, en forma implícita, al indicar que era conveniente para los países dedicarse a la explotación de las minas, al atesoramiento de metales y en forma general al desarrollo del nacionalismo. La escuela fisiocrática también propuso un orden de principios de preferencia al recomendar la explotación agrícola como único medio para producir riquezas.

Todos los razonamientos expuestos por esas escuelas fueron válidos para su época y cada uno de ellos quedó justificado debidamente. Al entrar la etapa del maquinismo industrial, en la cual nos encontramos actualmente, el criterio de prioridad se aparta del pensamiento de las escuelas mercantilista y fisiocrática, proponiéndose un conjunto de principios encaminados a orientar las nuevas inversiones hacia la explotación de industrias.

En la literatura producida durante los últimos años se encuentran muchos principios relativos a la prioridad de inversiones. Los respectivos criterios se dividen en dos grandes grupos: los referentes a las inversiones públicas y los atinentes a las inversiones privadas. En cuanto a los primeros son dos los más preponderantes: a) el que ordena invertir de preferencia en la educación y entrenamiento de las personas y b) el que indica invertir en la construcción de carreteras y vías de comunicación, o sea en la formación

de la infraestructura del sistema económico de un país.

Respecto a los criterios relativos a las inversiones privadas, éstos se dividen en los de "Sentido Común" y los "Standards de Prioridad". Los de "Sentido Común" varían desde aquél caracterizado por la simple predicción y apreciación personal (Método Intuitivo), hasta el de "Máxima Rentabilidad" preferido en especial por el inversionista particular. Dentro de este grupo de criterios de "Sentido Común" es importante mencionar también los siguientes. 1) Explotación de los recursos naturales más abundantes, 2) Mano de obra abundante y barata, y 3) Producción de bienes básicos para la población.

Los criterios "Standards de Prioridad" siguen principios más generales relativos a la economía nacional. Entre éstos, uno de los más conocidos es el de "Máximos valores agregados por unidad de inversión", en donde para conceder la prioridad se toman en cuenta, obviamente, la magnitud de valores agregados (salarios, rentas, intereses, impuestos y ganancias) producidas por una industria en provecho de los propietarios de los agentes de la producción (tierra, trabajo, capital). También se cuentan dentro de los Criterios Standards de Prioridad el que persigue máximos valores favorables para la Balanza de Pagos; y así mismo, el criterio que aspira a estimular las industrias con mayor número de personal ocupado por unidad de capital invertido.

Al estudiar el desenvolvimiento histórico del pensamiento de prioridad o criterios de inversiones contenidos en la legislación y política económica del Estado salvadoreño, hemos encontrado que el

período desde la promulgación de la Constitución Política de 1886 hasta la fecha está dividido en tres etapas, a saber: 1) Desde 1886 hasta 1928, la política económica y la legislación se encasaca hacia la preferencia y promoción de las actividades agrícolas. 2) Desde 1929 hasta 1948 la acción gubernativa se orienta hacia: a) La protección a los nacionales en cuanto a la explotación industrial y comercial, b) Una política de auto-financiamiento en cuanto a las inversiones públicas, c) El incremento de las inversiones para la formación de la infra-estructura del sistema económico del país, y d) el estímulo de la explotación agrícola. 3) Desde 1948 en adelante hasta la fecha, el criterio de prioridad se canaliza hacia el fomento de las inversiones privadas, orientándolas de preferencia a la producción industrial. Durante esta última etapa analizada, se observa que el Estado se vuelve un director más dinámico en la política económica, avanzando considerablemente en la promulgación de leyes para promover la industrialización.

Se ha estudiado en forma breve el panorama económico del país a efecto de establecer los elementos básicos que pueden servir de guía para determinar los principios fundamentales de un sistema de prioridad industrial en El Salvador. De este estudio analítico se deduce la conveniencia de emprender la ejecución de un amplio programa de inversiones, ya sea patrocinado por la iniciativa privada o directamente por el Estado. Se ha indicado que es necesario lograr por medio de las inversiones, como objetivo económico fundamental: incrementos en el Ingreso Nacional, mejoras en la distribución fun

cional del ingreso y efectos favorables para la Balanza de Pagos del país.

Hemos hecho énfasis en la idea de que debe lograrse, a corto plazo, mejoras en la distribución del ingreso, y se ha señalado, que una mejor distribución de éste redundará en beneficio no sólo de los trabajadores como unidades consumidoras, sino que también de los inversionistas como unidades productoras. Lo anterior, aunque resulte paradójico al inversionista, se explica mediante el análisis del siguiente principio: cuando el sector de unidades consumidoras (representado en su mayoría por los trabajadores) recibe incrementos en su ingreso (se mejora la distribución funcional), ese mismo incremento, dada la alta propensión marginal a consumir de los trabajadores, se gasta en bienes de consumo en forma automática, regresando así el mismo ingreso al sector productor o sector industrial. Si el sector de productores es principalmente nacional, el mismo ingreso incrementado vuelve a su origen con lo cual ambos grupos económicos quedan favorecidos. Por este motivo se insiste en la conveniencia de que los industriales, además de buscar nuevos procedimientos y técnicas de producción que eleven la eficiencia y productividad de sus empresas, deben conocer el principio paradójico referido anteriormente, pues de su aplicación derivarán beneficios en provecho del mismo sector productivo y de toda la economía nacional. Por su parte, el Estado debe también estimular al inversionista privado a efecto de que contribuya, en forma consciente, a mejorar la distribución funcional del ingreso por medio de la elevación

de las actuales tasas de salarios. En nuestro estudio hemos hecho una comparación con el estado de la distribución funcional en las áreas desarrolladas y se ha observado que en El Salvador, tanto esta distribución funcional como el nivel de ingreso per capita está bien alejado de la situación favorable de que gozan las áreas desarrolladas.

Con base en los principios fundamentales antes establecidos, se ha propuesto la sugerencia de un Sistema de Prioridad Industrial en donde se incluyen las variables destinadas a medir los efectos producidos por una inversión sobre el Ingreso Nacional, sobre la distribución del ingreso y sobre la Balanza de Pagos. La Fórmula o Sistema de Prioridad sugerido aspira a servir como una herramienta más en el establecimiento de prioridades de inversión, especialmente en cuanto concierne a los proyectos industriales; también aspira a constituir un instrumento analítico para las instituciones de fomento industrial cuando se dispongan a otorgar beneficios para la promoción de nuevas empresas.

La exposición del Sistema de Prioridad propuesto sigue el orden lógico siguiente: se muestran primeramente sus objetivos, haciéndose una evaluación anticipada de sus alcances y uso; a continuación se indica la metodología y orden de procedimiento seguido en la organización de las variables que componen la fórmula, y luego se expone el significado de alguna terminología necesaria para su aplicación y empleo. Después se presenta el planteamiento del Sistema en donde se sintetizan los criterios de prioridad referidos

previamente, mediante un orden de razonamiento más de categoría económica que matemática. Se ha hecho una exposición descriptiva de la forma en que se han elaborado y estructurado los principios esenciales incluidos en el Sistema y hemos procedido a demostrar su prueba y aplicación tomando como ejemplo un caso de inversión hipotética. En esta prueba hemos determinado los Cocientes de Prioridad Industrial y se ha establecido claramente cuál de entre todos los proyectos analizados obtendría la prioridad conforme los alcances de los criterios propuestos; y luego, hemos descrito las implicaciones derivadas de su uso, lo cual constituye un resumen analítico de toda la estructura teórica que fundamenta la susodicha fórmula.

Además de la sugerencia planteada en este trabajo en relación a la fórmula de Prioridad Industrial, recomendamos el estudio, la formulación y la ejecución ordenada de un plan de inversiones. Partiendo de nuestra sugerencia podría continuarse y profundizarse el examen teórico sobre métodos y criterios de prioridad industrial y sería aconsejable, que los organismos encargados de otorgar beneficios fiscales, financieros o técnicos, se dediquen a la elaboración de tablas de prioridad de industrias a fin de que los estímulos concedidos a las inversiones privadas sean hechos bajo una base más técnica. Recomendamos, finalmente, la conveniencia de que los cuerpos administrativos encargados de llevar las estadísticas económicas nacionales, emprendan la elaboración de una tabla de insumo-producto a fin de contar en el futuro con elementos de análisis, que faciliten al economista o al empresario su investigación contributiva al fomento de la capacidad industrial de El Salvador.

BIBLIOGRAFIA

- BHATT, V. V. CAPITAL OUTPUT RATIOS OF CERTAIN INDUSTRIES, A COMPARATIVE STUDY OF CERTAIN COUNTRIES. *Review of Economics and Statistics*, V. 36 - August 1954.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, S. A. CRITERIOS DE PRIORIDADE PARA EMPRESTITO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO. Banco do Nordeste do Brasil, S. A. Documento preparado para Orientacao da Carteira Industrial e de Investimentos do B. N. B. NA Selecao de Projetos que lhe forem apresentados.
- BOHR, KENNETH A. INVESTMENT CRITERIA FOR MANUFACTURING INDUSTRIES IN UNDER-DEVELOPED COUNTRIES. *The Review of Economic and Statistics*, May 1954.
- BARRAZA, RAFAEL R. NUEVA RECOPIACION DE LEYES ADMINISTRATIVAS. Segunda Edición. Centro Editorial Helios, 1929 - San Salvador, El Salvador, C. A.
- COUNCIL FOR ECONOMIC RESEARCH, INC. HOW TO SELECT DYNAMIC INDUSTRIAL PROJECTS, Council for Economic Research, Inc. Washington, D. C.
- CEPAL - COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA EL DESARROLLO ECONOMICO DE EL SALVADOR. Consejo Económico y Social. Naciones Unidas. Estudio realizado por un Grupo de Trabajo Nacional, designado por el Gobierno de El Salvador y por la Secretaría de CEPAL.
- CHENERY, HOLLIS B. THE APPLICATION OF INVESTMENT CRITERIA, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXVII, February 1953.
- CHENERY, HOLLIS B. POLITICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO, *Boletín Económico de América Latina*. Vol. III No. 1.
- GONARD, RENE HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS, Bolaños y Aguilar, S. L.
- HUGHLETT, LLOYD J. INDUSTRIALIZATION IN LATIN AMERICA. New York, McGraw-Hill, 1946.
- JOHNSON, D. GALE THE FUNCTIONAL DISTRIBUTION OF INCOME IN THE UNITED STATES 1850 - 1952. *The Review of Economics and Statistics*, May 1954.
- HIGGS, HENRY LOS FISIOCRATAS, Fondo de Cultura Económica.
- HIGGINS, BENJAMIN THE PRIORITIES FORMULA. National Economic Council Philippines.
- HIGGINS, BENJAMIN THE INCREMENTAL CAPITAL OUTPUT RATIO AS A TOOL FOR DEVELOPMENT PLANNING. Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts.

- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, REPORT ON CUBA
- KAHN, R. F.
- KAHN, A. E.
- KEYNES, JOHN MAYNARD
- KUZNETS, SIMON S.
- LEONTIEFF, WASSILY W.
- MARSHALL, ALFRED
- MORGAN, THEODORE
- NURKSE, RAGNAR
- ROSTOW, W. W.
- ROSTOW, W. W.
- STANFORD RESEARCH INSTITUTE
- SAMUELSON, PAUL A.
- SILVA HERZOG, JESUS
- WOYTINSKY, WLADIMIR
- FINDINGS AND RECOMMENDATIONS OF AN ECONOMIC AND TECHNICAL MISSION ORGANIZED BY THE INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT IN COLLABORATION WITH THE GOVERNMENT OF CUBA IN 1950.
- THE RELATION OF HOME INVESTMENT TO UNEMPLOYMENT, *Economic Journal*, June 1931.
- INVESTMENT CRITERIA IN DEVELOPMENT PROGRAMS, *Quarterly Journal of Economics* - V. 65, February 1951.
- TEORIA GENERAL DE LA OCUPACION, EL INTERES Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica.
- NATIONAL INCOME, Readings in the Theory of Income Distribution, 1951, The Blakiston Company, Toronto, Canada.
- THE STRUCTURE OF AMERICAN ECONOMY 1919 - 1939, AN EMPIRICAL APPLICATION OF EQUILIBRIUM ANALYSIS, New York, Oxford University Press.
- PRINCIPIOS DE ECONOMIA, Aguilar S. A. de Ediciones, Madrid.
- INCOME DISTRIBUTION IN DEVELOPMENT AND UNDERDEVELOPED COUNTRIES - A REJOINDER. *The Economic Journal*, Vol. LXVI, March 1956.
- PROBLEMS OF CAPITAL FORMATION IN UNDERDEVELOPED COUNTRIES. Oxford: Basil Blackwell, 1953.
- THE TAKE-OFF INTO SELF SUSTAINED GROWTH. *The Economic Journal* No. 261 - March 1950, Vol. LXVI.
- THE PROCESS OF ECONOMIC GROWTH. Massachusetts Institute of Technology. W. W. Norton & Company Inc. N. Y. E. U. A.
- MANUAL OF INDUSTRIAL DEVELOPMENT WITH SPECIAL APPLICATION TO LATIN AMERICA. Stanford Research Institute. Re/Institute of Inter-American Affairs of the Foreign Operations Administration, U. S. A.
- ECONOMICS, Third Edition, New York, McGraw-Hill Book Company, Inc. 1955.
- "TRES SIGLOS DE PENSAMIENTO ECONOMICO. FONDO DE CULTURA ECONOMICA".
- FACTORES TECNICOS Y HUMANOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO.