

080312

81

T
382
Q50
1955
FJ-700

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

OBSERVACIONES SOBRE LA ORGANIZACION
ECONOMICA DE EL SALVADOR
Y LA ORIENTACION DEL
COMERCIO INTERNACIONAL

Jaime Quesada

-oOo-

T E S I S
PRESENTADA EN EL ACTO DE
DOCTORAMIENTO

-0-

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SAN SALVADOR, EL SALVADOR, C.A.
1955.



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Rector:

Dr. Romeo Fortín Magaña

Secretario General:

Dr. José Enrique Córdova

-000-

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Decano:

Dr. Antonio Rodríguez Porth

Secretario:

Dr. Armando Calderón Nuila

—•—

TRIBUNALES QUE PRACTICARON LOS EXAMENES GENERALES

Primer Examen General Privado

Presidente... Dr. Manuel Castro Ramírez h.,
Primer Vocal. Dr. Guillermo Trigueros h.,
Segundo Vocal Dr. Roberto Leitzelar

Segundo Examen General Privado

Presidente... Dr. Francisco Arrieta Gallegos
Primer Vocal. Dr. Francisco Vega Gómez
Segundo Vocal Dr. Mario Castrillo Zeledón

Tercer Examen General Privado

Presidente... Dr. Max Patricio Brannon
Primer Vocal. Dr. Francisco Roberto Lima
Segundo Vocal Dr. Julio Fausto Fernández

DEDICATORIA

A la memoria de mi Padre, Dr. Ramón Quesada

A mi Madre, Luz Rivas v. de Quesada

A mi Esposa, Dolores Pascual de Quesada

Al Dr. Jorge Sol Castellanos

OBSERVACIONES SOBRE LA ORGANIZACION ECONOMICA DE
EL SALVADOR Y LA ORIENTACION DEL COMERCIO IN-
TERNACIONAL.

—•—
Introducción

Por regla general todos los países organizados, guardan cierta relación de mutua dependencia, como condición necesaria para hacer posible la satisfacción de los fines colectivos. La intensidad de tal dependencia, se encuentra en estrecha armonía con las posibilidades económicas del territorio, el nivel técnico del conglomerado - por cuanto le habilita para combinar y aplicar con mayor o menor eficiencia los recursos con que cuenta para producir bienes -, la densidad demográfica y el nivel cultural de la población.

Fuera de algunos agregados estacionarios que todavía pueblan alejados parajes de la tierra, cuyo estado de -- atraso cultural, mantiene en bajísimo nivel el inventario de las aspiraciones sociales y, por consiguiente, la demanda de satisfacciones; no existen territorios cuya fuerza de producción sea capaz de colmar los deseos y objetivos de sus respectivas poblaciones, y de mantener un ritmo creciente de progreso. Porque las necesidades humanas se multiplican en directa relación con la densidad social, - mientras que los recursos con que se cuenta para satisfa-

cerlas, sólo pueden ampliarse hasta el grado del empleo óptimo de los elementos necesarios para la producción.

Tenemos pues que el inventario de necesidades depende fundamentalmente del grado de cultura y de la densidad demográfica; que la posibilidad de satisfacerlas en determinado grado, descansa a su vez en los recursos disponibles y que la medida de éstos se encuentra limitada por la extensión y riqueza del suelo y por los medios humanos y de capital que se disponen para explotarlo.

Esto nos lleva a la conclusión de que la calidad y - cantidad de los bienes y servicios que los pueblos deben adquirir fuera de su propio campo de actividad, serán más o menos diferentes, más o menos intensos de acuerdo con - su propia estructura.

La actividad humana obedece a estímulos de diversa - naturaleza, biológicos, físicos, sociales que actúan en - forma peculiar según las características de cada pueblo y territorio, y le imprimen cierta orientación que, en el - transcurso del tiempo, cristaliza en instituciones permanentes.

Dentro del exclusivo plano de las necesidades materiales, puede decirse que los recursos naturales, de capital y humanos de que dispone una sociedad, determinan su capacidad de producción y que la relación de esta última -

con la demanda de bienes y servicios del conglomerado, -
indica el grado de subordinación de ese pueblo con los -
-demás.

Estas palabras preliminares no tienen otro objeto -
que el de tratar de explicar el contenido del presente -
trabajo que, sin abrigar pretensión alguna de constituir -
un estudio completo sobre la organización económica de El
Salvador, se propone establecer ciertas relaciones entre
producción y comercio y acaso aventurar algunas ideas so-
bre los rasgos básicos de la producción y las proyccio-
nes de la cooperación económica internacional.

Parte Primera

- Capítulo I -

Rasgos de la producción agrícola

En su aspecto físico social, El Salvador ofrece el -
doble panorama de un estrecho territorio conteniendo una
de las poblaciones más densas del continente, con un pro-
greso vegetativo de un 3% anual como cifra promedio.

La sola consideración de tales elementos, bastan pa-
ra advertir que el proceso de coexistencia es sumamente -
complejo y que necesariamente se traduce en lucha constan-

te para vencer las resistencias del medio y para adecuarlo a su máxima productividad. Ese difícil proceso de adaptación, ha constituido sin lugar a dudas uno de los factores más importantes de evolución y de progreso.

Pero ese conocimiento expresado en forma tan general, no basta para comprender la orientación de la actividad humana ni la estructura del sistema económico. Previamente ha de estudiarse el medio físico en relación con las necesidades fundamentales de la sociedad.

La ausencia de minerales (por lo menos el desconocimiento de su existencia), y principalmente de aquellos que constituyen el presupuesto de las grandes industrias, ha hecho de nuestro país una sociedad agrícola, donde el desarrollo industrial se ha limitado a la transformación de productos forestales y al fomento de la explotación agraria.

La producción en general ha sido influenciada por varios factores. De una parte, la densidad de la población y su rápido crecimiento ha venido demandando, cada vez -- con mayor premura, la producción intensiva de artículos de primera necesidad, a la cual ha opuesto un límite insalvable la escasez de suelos. Y, por otra, la convivencia supuso una serie de necesidades que no podían satisfacerse sin el empleo de artículos de fabricación industrial. El

vestido, la habitación, la enseñanza, desarrollo industrial, etc., requieren la utilización de materias elaboradas que han de adquirirse, en su mayor parte, en mercados extranjeros.

Es indudable que tales bienes han de obtenerse por medio del comercio internacional y que para ello es indispensable contar con uno o más productos cuyo valor de cambio en el país abastecedor tenga el poder adquisitivo suficiente para compensar las necesidades del mercado interno.

Si las tierras de El Salvador se utilizaren exclusivamente en la producción de aquellos artículos básicos para el consumo, principalmente alimenticios, de seguro quedarían satisfechas las necesidades elementales de la población y tal vez quedarían excedentes exportables. Pero tales artículos constituidos en su mayor parte por cereales, hortalizas, leguminosas, azúcar, henequén y otros análogos, mantienen por lo general cotizaciones bajas y fluctuantes en los mercados mundiales y, en consecuencia, la negociación de los sobrantes, representaría un porcentaje reducido en relación con el valor de las mercancías de importación. Resultado de este hecho sería una balanza de comercio y de pagos pasivas y una creciente disminución de las reservas monetarias internacionales.

Otra alternativa sería utilizar nuestros recursos en

el cultivo y producción de aquellos artículos cuyas cotizaciones alcanzan elevadas cifras en los mercados mundiales, cuyo rendimiento fuera capaz de equilibrar el gasto anual en monedas extranjeras, aunque con ello se sacrifique la producción de abastecimientos para el consumo nacional.

Quizá no existan dudas acerca de la opción. Desde el punto de vista del interés nacional, conviene la utilización más eficiente de los recursos, que para nosotros estriba en la producción de artículos de mayor ingreso, desde luego que con los beneficios obtenidos podrían llenarse los faltantes internos de artículos de primera necesidad.

Estas palabras, sin embargo, no significan que, de una manera general, deba abandonarse toda tentativa de cultivar artículos básicos. Nada sería más opuesto a las normas de prudencia y de lógica más elementales.

El maíz, frijol, hortalizas y demás productos de similar índole pueden y deben cultivarse siempre, hasta concurrencia de su más intensiva explotación y toda vez que su cultivo no suponga una utilización marginal de la tierra y obligue a un sistema general de subsidios que, forzosamente, habría de recaer como gravamen sobre los artículos de mayor productividad. Esta última situación sería incompatible con el libre cambio centroamericano y en general tendría un efecto restrictivo sobre el comercio internacional.

Indudablemente, si se quisiera proteger el cultivo de todos esos artículos, debería garantizarse un precio capaz de cubrir los costos de adquisición o de arrendamiento de la tierra, de utilización de mano de obra, intereses sobre capital y demás, lógicamente inflados como consecuencia de la demanda general de todos esos recursos por los cultivos y actividades productivas de mayor eficiencia. Entonces, tales cotizaciones serían, por lo general, más altos que los precios internacionales, fijados a base de competencia entre los distintos países productores, cuya gran mayoría, dispone de recursos utilizables con más ventaja que los nuestros para tales cultivos. La condición obligada para garantizar tales cotizaciones, sería la restricción de importaciones - extranjeras, porque en caso contrario tendríamos que extender nuestros subsidios a los cultivos de terceros países.

Personalmente creo que siempre que exista demanda mundial adecuada para nuestros artículos de exportación, que nos permita adquirir las divisas necesarias para satisfacer y mejorar nuestros consumos, no será posible que El Salvador sea autosuficiente en cuanto a la producción de cereales, leguminosas y demás similares. A ello se oponen la creciente demanda representada por 60.000 personas cada año, más sus coeficientes; la limitación de las parcelas - cultivables y el rendimiento decreciente desde cierto gra-

do de intensificación.

Debe sin embargo, considerarse que estas apreciaciones no pretenden tener un carácter general y que son igualmente aplicables a cualquier país. Se aplican particularmente a El Salvador, atendiendo a su condición agrícola que le hace depender del exterior para la adquisición de productos industriales necesarios y que, por lo tanto, tiene una economía de exportación. Si nuestro país fuere industrial, capaz de suplirse de la gran mayoría de artículos elaborados que demanda el consumo, y si el mercado interno fuere a su vez suficiente estímulo para el crecimiento de sus industrias, el comercio exterior perdería importancia y los resultados de la balanza de comercio no tendrían el significado actual.

Como un resultado de dichas condiciones la economía gira alrededor de dos principales artículos de exportación: café en primer lugar y algodón luego. En una época fué el añil el producto que constituyó la base de nuestra economía de exportación. De él derivó el país las divisas necesarias para su intercambio comercial, y sus utilidades constituían fuente principal de riqueza privada. Todavía durante los años que culminaron con la primera guerra mundial, era un rubro importante de exportación.

Los colorantes sintéticos, que habían comenzado a to-

mar auge a fines del siglo XIX, ganaron los mercados europeos por su mejor calidad y bajas cotizaciones, -terminado que fué el primer conflicto mundial.-

A medida que el añil fué perdiendo su significado económico, su cultivo se fué suplantando en El Salvador por el café, cuyo consumo, europeo principalmente, adquirió notable desarrollo en los años de la post-guerra.

El nuevo cultivo absorbió cada año nuevas extensiones de tierra y, paulatina pero fatalmente, fué desalojando o desplazando al añil, cereales y otras producciones agrícolas, tanto de las alturas, como de las tierras bajas e intermedias. En un término de 50 años, la producción ascendió de poco más de 500.000 quintales a principios del siglo, hasta 1.600.000 quintales aproximadamente en 1949.

La producción de un artículo principal con fines exportables es consecuencia de la naturaleza misma del país y de las necesidades de la población y, aun cuando fuere criticable por los puntos de riesgo que involucra, tiene lógica explicación.

En la actualidad, la producción de café da origen a la casi totalidad de las divisas extranjeras que el país utiliza para atender el comercio exterior. Esto significa además que su poder de cambio extranjero es causa determinante de la estabilidad cambiaria de nuestra moneda.

Estas condiciones reflejan el riesgo de la situación de dependencia que nuestro país mantiene con relación a los precios del café, de tal forma que sus fluctuaciones repercuten directa y gravemente sobre el bienestar y consumos de la población y sobre la convertibilidad internacional de nuestra moneda. Los llamados buenos precios del café, que quizá no signifiquen en rigor sino una posibilidad de obtener saldos acreedores en la relación de compra y venta de artículos de intercambio y que quizá sólo sean un espejismo de los bajos consumos de los países latinoamericanos y en particular del nuestro, determinan una tendencia a largo plazo hacia el aumento de la oferta y, tarde o temprano, llevan a una situación de desequilibrio con el consumo mundial y terminan con descensos bruscos de las cotizaciones en los mercados compradores. Este caso, que hemos visto repetirse durante los últimos años, ha originado en la gran mayoría de países cafetaleros, un mercado desequilibrio de sus balanzas de pagos y les ha obligado a restringir importaciones, a través de aduanas o por medio de soluciones monetarias, que no significan otra cosa que reducir los consumos de las respectivas poblaciones.

El principio es aplicable a El Salvador, y si en ninguna de las crisis cafetaleras de los últimos años, se llegó a tales resultados, fué únicamente por la condición tran

sitoria de la depresión y por las importaciones relativamente bajas del país. Sin embargo, si el fenómeno alcanzare cierto grado de permanencia, tendríamos que llegar a los controles de importación y quizá hasta a los controles de cambio, para evitar el agotamiento de las reservas. A partir del año 1940, se inició la explotación científica - del cultivo algodonero que, de una producción de 66,286.13 quintales oro en el año de cosecha 1942/43 ha llegado a alcanzar la cifra de 445,292.33 en 1954, con un promedio de producción media por manzana que osciló entre 4.22 quintales en 1942/43 a 10.45 en 1954. Este cultivo fué estimulado por las cotizaciones alcanzadas desde las postrimerías de la última guerra.

Para El Salvador el cultivo del algodón se ha traducido en un cúmulo de efectos interesantes. Por una parte el mayor porcentaje de la producción tiene fines exportables y por lo tanto constituye una fuente adicional de divisas extranjeras. El ingreso en divisas del último año de cosecha fué de \$33,937,991.30, como consecuencia de una exportación de 402,526.88 quintales oro. Esto ha venido a favorecer - aún más los resultados activos de la balanza de pagos y a permitir cierta ampliación en el consumo interno, tanto por la disponibilidad mayor de dólares para realizar importaciones, como por el aumento de circulante disponible en -

manos de la población.

Por otra parte, el cultivo de este producto ha abierto mayores posibilidades para el mejoramiento y ampliación de la industria textil así como para el establecimiento de otras actividades productivas que se derivan de las ofertas conjuntas que supone aquella explotación agrícola. Indudablemente, a medida que aumenta la producción de algodón, se incrementa asimismo la de semilla y como resultado de ésta, se abre la posibilidad de establecimiento de las industrias de aceites, jabones y forrajes para ganado y aves de corral.

Pero a su vez el nuevo cultivo ha significado una demanda adicional de tierras que forzosamente estaban ocupadas por cultivos de menor rentabilidad como los cereales y pastos que, al no poder concurrir con una demanda similar, se han visto forzados a desplazarse a lugares donde el valor y la renta de la tierra son menores.

Las cifras estadísticas de que disponemos, indican que desde el año 1942 hasta el de 1954 la extensión cultivada de algodón se ha incrementado en 26.392 manzanas adicionales; terrenos éstos, que anteriormente eran potreros para ganado o áreas cultivadas de cereales. Asimismo las estadísticas indican que los cultivos de cereales y leguminosas han utilizado mayor cantidad de tierras en vez de redu-

cir su extensión. Esto indica, que el fenómeno operado es de la utilización de suelos cada vez más pobres en los cultivos de menor ingreso; lo cual disminuye naturalmente su productividad y, por lo tanto eleva sus costos y reduce las utilidades. Esta es una de las causas palpables de la insuficiencia del país para suplirse los abastecimientos de la población y a ella se agrega la circunstancia de que los salarios deben pagarse al mismo nivel que el que resulta de la demanda de brazos por el café, algodón y otros -- análogos. Es un fenómeno general que resulta de la movilidad de los factores variables de la producción.

Por otra parte la situación de los cereales, asume caracteres sumamente importantes, en especial cuando se trata del maíz que es el artículo alimenticio de mayor consumo -- "per capita" de la población. Sin contar con el hecho evidente de que su producción no basta para satisfacer el consumo interno (se les estima respectivamente en 4.000.000 y 5.000.000 de quintales), y que ello se traduce en una tendencia hacia las altas cotizaciones; el carácter estacional y el fuerte consumo, determinan fluctuaciones violentas en los precios que naturalmente, afectan la producción siguiente y el costo de vida de los habitantes.

La principal cosecha de maíz sale al mercado, de manos de los productores, en el curso del mes de septiembre

o de octubre según las alteraciones climatéricas del año - en cuestión, y, en un lapso de tiempo de unos 30 días llega a representar un volumen total equivalente a la demanda y consumo de varios meses. Esto significa que al momento de la cosecha, existe una marcada desproporción entre oferta y demanda del artículo y los precios tienden a los más bajos niveles. Bajo esta situación el maíz sale de las manos de los productores para distribuirse en una cadena desorganizada de almacenes, depósitos y tiendas que, lejos de contribuir a regularizar la distribución y estabilizar los precios, opera con fines especulativos en la seguridad de la reacción ulterior del mercado. Como resultado del elevado consumo diario total, estimado en unos 14.000 quintales, el exceso de oferta estacional desaparece con relativa celeridad; las cotizaciones se estabilizan primero, para comenzar un proceso ascendente hasta llegar a límites desproporcionados con los precios originales. Estos últimos precios perjudican al consumidor a quien disminuyen el poder adquisitivo de su ingreso y no representan ningún alivio para el productor ya que a tales alturas, como se expresó, la cosecha ha salido de sus manos, por razones de financiamiento, por dificultades de almacenaje y por la necesidad que éste tiene de proveerse de los demás artículos que necesita, con el ingreso de su cosecha.

Es posible que si en nuestro país existieran instituciones perfectamente organizadas, ya sea públicas o particulares, encargadas de concentrar la producción y de distribuirla de acuerdo con las necesidades y, asimismo existieran bolsas de cereales por cuyo medio pudieran otorgarse contratos de futuros, las fluctuaciones de precios serían menos sensibles y la producción se distribuiría de manera más lógica; pero como se carece de tales organismos, el problema de las fluctuaciones ha debido combatirse a través de la intervención estatal en el mercado, bien así como se estabiliza el cambio monetario internacional.

Las fluctuaciones en los precios pueden tener un efecto desalentador sobre la producción ya que, como se dijo, los precios iniciales recaen directamente sobre el productor, quien no se aprovecha de los que aparecen con posterioridad. Esto agrava la natural situación de desequilibrio entre producción y consumo.

Es indudable que constituye una sana medida, la intervención del Estado en la regularización del precio, pero creo que esta intervención debe limitarse a estabilizar y regularizar el precio sin alcanzar los caracteres de un subsidio. La existencia de subsidios para este artículo no aumentaría el valor de la producción y sus efectos quedarían limitados a un gravamen sobre las otras fuentes pro

ductivas. Su único resultado valioso tal vez sería contribuir a una mayor distribución de la renta nacional. Y aunque esto último sí es un propósito aconsejable, no se compensaría con los problemas que traería consigo la adopción y administración del subsidio. En efecto, si la demanda de tierras y de otros factores de producción continúa creciendo de parte de otras explotaciones como café, algodón, determinadas industrias u otros cultivos, los costos de producción de los cereales sufrirían aumentos correspondientes y por tanto los coeficientes del subsidio tendrían que ser mayores cada vez, a efecto de mantener la paridad. En un momento dado se llegaría al grado de establecer precios desmedidos sobre el maíz en abierta desproporción con las cotizaciones internacionales, lo que significaría gravar injustamente las economías del consumidor sin que sus ingresos nominales operaren aumentos.

El fenómeno de demanda y utilización crecientes de las tierras para el café y el algodón, se ha relacionado íntimamente con la producción ganadera ya que, al utilizar praderas y terrenos de pastoreo, que antes mantenían considerable número de cabezas de ganado, han colocado esta explotación dentro de límites cada vez más estrechos. Como este fenómeno no puede compensarse con un desplazamiento a otras tierras, como en el caso de los cereales, -puesto que

han sido las planicies los terrenos principalmente utilizados por los nuevos cultivos-, es forzoso reconocer que la producción ganadera ha dejado de ser una explotación económica en El Salvador y que su única condición de existencia es la especialización a través de la crianza de especies destinadas a la producción de leche y productos lácteos. Esta actividad sí es compatible con la limitación del espacio. El tipo de granja de países montañosos y pequeños como el nuestro, lo constituyen reducidos establos con pequeño número de cabezas y alimentado a base de forrajes concentrados. Pero en cuanto a la demanda de carne, el país deberá depender cada vez con mayor intensidad de importaciones de ganado vivo o de carne preparada sea de Centro América o de terceros países.

El carácter netamente agrícola de El Salvador ha concentrado su población en el medio rural, de tal forma que en estos momentos la proporción en la distribución de -- 1.954.286 de habitantes es aproximadamente la siguiente:

población rural....	1.240.945
población urbana...	711.127 (1)

(1) Censo de 1950.

- Capítulo II -

Rasgos de la producción industrial

Como se ha dicho, la economía de exportación depende de un sólo artículo principal, cuyo poder de cambio determina las limitaciones de nuestro consumo de artículos elaborados. Aunque esta condición ha sido el resultado de una serie de factores de diversa naturaleza que en su gran mayoría escapan a la voluntad; ello no significa que no existan medios para neutralizar los riesgos que supone para los intereses generales y que no deba procurarse a toda costa escapar de aquella dependencia por lo menos en su magnitud actual.

A simple vista parece evidente que la solución estriba en diversificar la producción de artículos exportables, es decir de aquellos que puedan ofrecer los medios de pagos internacionales que demanda el consumo y que permitan su ampliación; pero tal medicina, recetada sin mayor análisis, resulta igual que aconsejarle buena alimentación a un anémico cuya causa de su mal ha sido precisamente la falta de alimentos. De sobra se sabe que la producción agrícola de nuevos artículos exportables está limitada por el espacio, y por la competencia extranjera de manera principal.

Otra solución, que en rigor no es sino un punto de vis-

ta distinto de la primera, es procurar la producción interna de aquellos artículos industriales cuya adquisición actual supone un consumo fuerte de monedas extranjeras.

La diferencia entre ambos puntos de vista estriba en que el primero trata de aumentar el ingreso de monedas extranjeras para atender debidamente el comercio internacional; mientras que el segundo persigue una economía cada vez mayor de monedas extranjeras. El primero trata de consolidar la economía de exportación; el segundo de ampliar la economía de auto-consumo.

He manifestado que se trata principalmente de dos puntos de vista de una solución; porque no resulta aconsejable ni posible la adopción de una de las alternativas. -- Siempre existirá un alto grado de dependencia del comercio exterior, puesto que la producción agrícola e industrial tiene límites insalvables; pero al menos el país debe producir todos los artículos industriales que sean compatibles con la naturaleza y extensión de sus recursos y, en tal forma, economizar monedas extranjeras. Así, el frente será menos vulnerable a las fluctuaciones internacionales de las cotizaciones de los artículos de exportación.

Por otra parte, el incremento de la producción agrícola y la posibilidad de desarrollo industrial se encuentran íntimamente vinculados, como se expresará en los párrafos

siguientes.

La iniciación del cultivo de algodón y su ampliación gradual a través de los años, ha permitido por una parte consolidar la industria textil por lo menos en cuanto a la situación de absoluta dependencia en que se encontraría al no producirse en el país las materias primas básicas de la explotación. Y si bien a esta fecha no puede decirse que el país cuenta con una industria textil capaz de competir o de resistir la competencia de las industrias extranjeras; el campo de acción, al menos, es apropiado para su mejoramiento, y no hay nada que se oponga a que se llegue a producir la gran mayoría de tejidos de algodón cuya compra supone actualmente fuertes desembolsos de divisas.

Sobre el particular vale la pena consignar que las reinversiones de capital privado durante los últimos cinco años, para aplicarse a la industria textil, han alcanzado cifras importantes, lo cual indica que la renovación de bienes capitales, principalmente de maquinaria, edificios y equipos en general manifiesta un ritmo creciente.

Si se observan las estadísticas de comercio exterior de los últimos años, en los rubros relacionados con la importación de tejidos y de artículos elaborados a base de tejidos de algodón, llamará la atención la importancia de las cifras que son muy significativas y se concluirá que

al sustituirse las importaciones por elaboración interna, se ganaría mucho en cuanto a la independencia del comercio exterior.

Considero necesario transcribir un pequeño cuadro sobre el movimiento anual de importaciones de artículos elaborados a base de algodón, a efecto de que se aprecie objetivamente lo que significaría su producción interna:

	<u>Cantidad en Kg.</u>	<u>Valor ₡</u>
Tejidos de algodón.....	1.376.913	8.805.735 (1)
Artículos diversos elaborados con algodón.....	30.723	639.211
Algodón preparado, hilatura	196.934	1.214.327

Estos datos corresponden al año de 1953, que para los efectos que se persiguen, constituyen un índice bastante - para apreciar la magnitud e importancia del fenómeno objeto de análisis.

Naturalmente que la fabricación interna de todos los artículos de algodón que se consumen anualmente, supondría quizá la utilización total de la producción algodонера, lo que a su vez quiere decir que dejaría de ser un artículo - exportable en su estado de materia prima.

(1) Estos datos corresponden al año de 1953; en ellos se - ha incluido únicamente la ropa interior de algodón entre los artículos diversos en vista de que la ropa exterior, camisas, calcetines, etc., se tabulan conjuntamente con los de otros tejidos; por lo tanto resulta - difícil su separación.

Pero como se dijo ello no acarrearía perjuicio alguno para la economía del país y que, por el contrario, siendo de mayor valor los artículos elaborados que se importan, que las materias primas exportadas, la conversión de la actividad productiva, representaría una ganancia considerable, por concepto de divisas ahorradas, más y mejores salarios pagados en la industria y por consiguiente, aumento de la capacidad de consumo de la población. El algodón, - considerado únicamente como materia prima exportable y como eventual fuente de ingresos de moneda extranjera, está supeditado a las hondas fluctuaciones del mercado internacional y, desde luego, expuesto a abandonarse si sus cotizaciones externas resultaren alguna vez incompatibles con los costos de producción. Como materia prima utilizable en el mercado interno con fines industriales, neutralizaría los cambios del mercado mundial, puesto que, en forma de artículos acabados gozaría siempre de un campo de absorción dentro del medio salvadoreño.

Se ha comentado en repetidas ocasiones que los nuevos cultivos y principalmente el algodón tienen un efecto perjudicial sobre la economía agrícola del país, ya que su demanda de tierras, creciente de acuerdo con las cotizaciones internacionales, ha venido restando en forma progresiva la posibilidad de cultivar abastecimientos; y se atri

buye el primer efecto pernicioso sobre los cereales y en particular sobre el maíz. Es indudable que el fenómeno es exacto desde el punto de vista de la disminución de tierras cultivables para abastecimientos, pero los comentarios sobre los efectos económicos de tal cultivo son extraños a una idea lógica.

En cualquier territorio y principalmente en el nuestro, las reservas de tierras han desaparecido casi en su totalidad. Lo más importante es aprovechar el suelo en aquellas actividades capaces de hacerlo producir mayor renta, así como el capital ha de perseguir el mayor interés y el trabajo el mayor salario. Eso es lo que significa la utilización óptima de los elementos de producción.

Nada pues, sería más contrario a los intereses económicos del país, que utilizar los escasos recursos de tierras, en la producción de artículos de ingreso menor, puesto que con esta actitud sufrirían tanto el ingreso bruto total del país, como la capacidad adquisitiva de la población trabajadora del campo.

Si bien en el aspecto puramente agrícola han expresado los entendidos, que el algodón ha provocado un empobrecimiento de la tierra, y que de continuar su explotación en la forma actual se llegará al agotamiento completo de las zonas cultivadas; tal argumento debe utilizarse como

base para proseguir campañas que tengan por objeto recuperar la tierra y neutralizar los efectos dañosos que puedan ocasionarle los cultivos.

Como se dijo en líneas anteriores, el algodón es un cultivo que presenta una oferta conjunta, constituida por la fibra y la semilla y que ésta a su vez es utilizable industrialmente en la fabricación de aceites, jabones y forrajes.

Con el auge tomado en los últimos años por el cultivo del algodón, se inició un movimiento industrial encaminado principalmente a la producción de aceites y forrajes y que seguramente, cuando lleguen a hidrogenizarse los aceites, se utilizarán en la elaboración de grasas comestibles.

A su vez el incremento de la fabricación de forrajes constituirá una condición ventajosa para el establecimiento de establos y para la explotación de ganado productor de leche.

Las referencias que se han hecho sobre la adaptación de algunas industrias durante los últimos años, y que podrían ampliarse a otras como el cemento, artículos metálicos para construcciones, muebles, productos lácteos, azúcar, calzado, jabones, grasas comestibles, café industrializado y otras, no ha tenido por objeto describir el estado -

de las industrias en El Salvador y su progreso matemático a través de los años. Esos detalles escaparían a los modestos límites del presente trabajo que no persigue sino, en esta parte primera, indicar los cambios generales de la estructura económica del país; determinar sus elementos causales más importantes y relacionar tales datos con la orientación del comercio internacional.

El desplazamiento de la actividad productiva, de una etapa eminentemente agrícola a una fase de industrialización, es resultado forzoso de muchas causas concurrentes, entre las que pueden destacarse en nuestro país con cierta jerarquización las que siguen:

a) La utilización casi completa de las tierras aprovechables para aquellos cultivos donde los beneficios, son iguales a las utilidades que se obtendrían con la aplicación de análogas inversiones en otras actividades productivas.

b) La acumulación de ahorros como resultado de altas cotizaciones relativas a los artículos exportables, y la escasa probabilidad de aplicarlos a fines agrícolas en donde los rendimientos sean iguales a los del café y algodón.

c) El aumento de la capacidad de compras del mercado interno, como resultado de los aumentos de ingresos en salarios, que durante los últimos años ha sido notorio y que

constituye un estímulo para la producción de bienes de consumo.

d) La posibilidad de ampliar las ventas hacia mercados vecinos, lo cual favorece la explotación industrial - hasta el límite de su mayor eficiencia.

e) El aumento de la población.

f) Las medidas de fomento económico que el gobierno - ha venido adoptando con el fin de disminuir los costos de producción industrial, mejorar la situación competitiva de los industriales y reducir asimismo los riesgos de la inversión.

g) La ampliación del crédito bancario, resultado del aumento de reservas de los últimos años y del establecimiento de tipos relativamente bajos de descuento.

En la gran mayoría de explotaciones industriales iniciadas o incrementadas durante los últimos años, han prevalecido aquellas que tienen por objeto transformar o acabar materias primas agrícolas que se producen en el país o en territorios colindantes con el nuestro; pero ello no - significa que sean únicamente las industrias susceptibles de establecerse en el país, ni que sólo a ellas deba limitarse la producción.

En general todas las actividades industriales que -- sean capaces de resistir la competencia extranjera y que -

encuentren mercado en el interior y posibilidades de expansión en los países vecinos, lógicamente pueden establecerse, toda vez que continúen las condiciones favorables en cuanto a crédito, tasa de ahorro, interés, mano de obra y demás necesarias.

La posibilidad de la producción industrial, no está precisamente limitada a la existencia de materias primas, ni esta circunstancia determina tampoco la fuerza de competencia de un artículo frente a los productos similares originarios de otros países que cuentan con aquella facilidad. La producción es resultado de una combinación de factores que tienen mayor o menor significado según las industrias de que se trate. Si en la combinación de esos factores, el costo de adquisición de las materias primas ocupa el lugar preponderante en la determinación del costo del artículo acabado, es indiscutible que el país que las produce está en magníficas condiciones para elaborar el artículo industrial en condiciones óptimas; pero esto a su vez está limitado por el costo de producción de dichas materias primas en aquel país, que forzosamente deberá guardar armonía con el índice general de precios imperante. Si en cambio el costo del capital y la productividad de la mano de obra son los elementos preponderantes en el costo del artículo acabado, no será preciso contar con materias pri-

mas típicas, para construir una estructura industrial. -- Italia no produce hierro ni carbón y sin embargo compete con cualquier país en la fabricación de automóviles, útiles de labranza, y maquinaria pesada, sin que pueda decirse que ello signifique que el trabajador italiano subsidie a la producción y a la exportación con un trabajo depreciado. Y como Italia, múltiples ejemplos pueden darse para corroborar el erróneo concepto general de que no puede haber industria sobre la base de materias primas importadas.

La transformación industrial de materias primas extranjeras, en los casos en que puede efectuarse, significa sustituir el pago de brazos extranjeros por brazos nacionales; ocupar totalmente la población y mejorar sus niveles de vida.

Por otra parte, muchos países son capaces de producir en su territorio, alto porcentaje de las materias primas que demanda su actividad industrial y, sin embargo, prefieren adquirirlas en otros países que quizá no cuentan con espacio fértil y abundante para producirlas. Y es que la producción de materias primas requiere a su vez utilización de capital y de trabajo, y si la productividad marginal de éstos, representada por su demanda y rendimiento en otras actividades, es muy alta, ocurrirá que la producción de materias primas será más costosa que en otros lugares -

donde la productividad marginal del capital y del trabajo - sean menores.

En otras palabras, el que intenta producir una cosa para lo que requiere capital y mano de obra, debe pagar un interés y un salario iguales que los que se pagan por el capital y el trabajo en otras explotaciones, ya que si paga menos, no conseguirá lo uno ni lo otro, y si estos costos son muy altos, es posible que el costo total de las materias primas resulte incompatible con su utilización industrial.

La existencia de ahorros acumulados y la dificultad de aplicarlos en actividades agrícolas, no bastan para determinar su inversión en el establecimiento de industrias. La industria, que por su naturaleza tiene cierto carácter aleatorio, debe descansar por lo menos en una base segura de mercado o, en otras palabras, en la posibilidad de que sus artículos serán demandados por la población. Pero según la clase de industrias de que se trate puede suceder que el mercado nacional no baste para justificar las inversiones necesarias desde luego que para un alto porcentaje de explotaciones industriales, las dimensiones y capacidad de producción del activo fijo es estandarizado, es decir, no pueden adaptarse al volumen más o menos exacto del respectivo mercado consumidor. Y es evidente que si la capacidad de producción de la empresa es muy superior a la capa-

cidad de consumo del mercado, la industria no podrá trabajar en condiciones de eficiencia; operará a un ritmo menor que su capacidad y en consecuencia sus costos tenderán a elevarse. Es claro que podría argumentarse que en tales casos, el producto buscará la compensación en un aumento de precios a efecto de obtener por unidad un beneficio equivalente al lucro cesante que se deriva de la falta de explotación total.

Pero para llegar a ese resultado se necesita que la competencia sea imperfecta y que la demanda del artículo sea inelástica. Tales características se presentan en muy raras ocasiones, por no afirmar que sea imposible que se presenten. Si bien podrá no haber competencia interna, - existe competencia internacional que no permitirá que un artículo criollo tenga un precio superior al costo de los mismos artículos fabricados en el extranjero, más los gastos de fletes, seguros y derechos e impuestos de internamiento. Además, es un principio general que la cantidad demandada de un artículo fluctúa en razón inversa a sus precios, de tal forma que, a medida que el producto eleva las cotizaciones tendrá que sacrificar parte del volumen de ventas. Aun en el caso de que la demanda sea inelástica, llegará un momento en que los precios sean incompatibles con el poder adquisitivo de un alto porcentaje de

consumidores. A estas argumentaciones puede agregarse la circunstancia de que la gran mayoría de artículos tienen sustitutivos que, si en circunstancias de precios adecuados no se utilizan, quizá por sus características de inferior calidad o, a veces por especiales condiciones de propaganda y otros elementos subjetivos que intervienen en el mercado; serán demandados por la población en cuanto el precio del artículo original se considere como excesivo en relación con las necesidades que está llamado a satisfacer.

Es concluyente pues que para todas las industrias en general se necesita contar de antemano con un mercado que justifique la inversión.

El caso de El Salvador es típico en cuanto a esas consideraciones. Un mercado de dos millones de habitantes es por su naturaleza bastante reducido y si a ello se agrega que la distribución del ingreso nacional total es sumamente desigual en los diferentes sectores, resultará que un considerable número de posibles consumidores no tienen el poder adquisitivo necesario para demandar artículos industriales. De tal forma que el mercado de consumo de muchos artículos se reduce a menos de la mitad de la población.

Por esas circunstancias es indispensable suponer que la gran mayoría de industrias que se establezcan en el país lo harán con vistas al mercado interno y con fines de expor-

tación.

Ahora bien, para pensar en la colocación extranjera de nuestros productos es necesario buscar de antemano cuáles sean los posibles países importadores. Está descartada la posibilidad de exportar artículos de esa clase hacia mercados que han alcanzado un nivel de eficiencia y técnica superior al nuestro y que por lo tanto están en condiciones de producir en mayor escala, en mejor calidad y a más bajos costos. En esa situación se encuentran los mercados europeos y la gran mayoría de países americanos.

Sin embargo, la región centroamericana ofrece buenas perspectivas de intercambio, pues el desarrollo industrial y las características de la organización económica son -- equivalentes y corresponden a condiciones de bajo desarrollo industrial. Esto no significa que todos los países centroamericanos esperarán el desarrollo industrial de El Salvador para convertirse en futuros compradores de sus artículos; pero ofrece la expectativa de un desarrollo industrial complementario entre los distintos países, que haga posible el intercambio de mercancías entre todos ellos.

A este resultado puede llegarse mediante dos procesos: uno de distribución natural, a través de la competencia libre entre los cinco países, que haría el efecto de seleccionar las industrias fortaleciéndolas y consolidándolas

en el país que tenga mejores condiciones para su explotación. El otro sería de selección consciente, que supone la concurrencia de voluntades de los gobiernos centroamericanos, encaminadas a integrar y complementar las economías de los cinco países, sobre la base de un estudio previo de las posibilidades de la región. En ese plan se formularían las medidas necesarias para determinar la localización de las distintas empresas industriales, en el territorio más adecuado. Si bien la primera hipótesis de selección natural ofrece un procedimiento automático y más eficaz, se presta a graves inconvenientes como sería el impacto grave que en su fase inicial sufrirían muchos intereses particulares pre-existentes que, aunque fueren explotaciones marginales, no por ello dejarían de provocar situaciones violentas, capaces de poner en riesgo las relaciones centroamericanas. Además, el libre cambio absoluto se presta a maniobras de comercio desleal, subsidios a la exportación y operaciones de dumping, encaminadas a favorecer la ocupación clandestina o violenta de un mercado vecino. Este resultado sería contrario a la estabilidad y armonía que debe regir en las relaciones centroamericanas para que, verdaderamente, constituyan los fundamentos del progreso y bienestar de los pueblos.

El otro procedimiento, goza de la ventaja de que al presuponer una planificación en la que estuvieren conformes los distintos países y gobiernos, no causaría perturbaciones ni situaciones de tirantez en las relaciones económicas de los países; pero en cambio tiene el grave inconveniente de la lentitud que va aparejada a toda labor emprendida por gobiernos, utilizando las respectivas maquinarias administrativas.

Creo personalmente que los sistemas deben combinarse y que, a la vez que se favorezca el cambio libre e irrestricto para una serie de mercancías que no den lugar a serios problemas de competencia y desplazamiento, se persiga el establecimiento, consolidación y desarrollo de las demás actividades industriales, a través de previos planes y estudios que contemplen todos los elementos necesarios para localizar las industrias y para neutralizar los efectos que de estas decisiones puedan derivarse a economías particulares.

Sin embargo, no quiero significar que cuando se celebren pactos de libre comercio entre los países de la región, deben respetarse y considerarse absolutamente todos los intereses particulares nacidos alrededor de la actividad económica de cada una de las partes contratantes, pues ello significaría tanto como estrechar hasta límites absur-

dos el intercambio y la posibilidad de desarrollo de los países. Al amparo de enormes barreras de aduana, de la poca disponibilidad de capital y crédito y de otros factores que no debieran determinar el desarrollo industrial de nuestros pueblos, se han establecido manufacturas de diversa índole que en el transcurso de los años han venido trabajando bajo condiciones de ineficiencia como simples manualidades o artesanías marginales. Tales explotaciones suponen muchas veces un dique insalvable al progreso y principalmente al mejoramiento económico y social, ya que en primer lugar son incapaces de ofrecer salarios y prestaciones adecuadas, así como de dar ocupación a un número de trabajadores que justifique su existencia. Tales empresas además de su baja productividad, se oponen a la regulación de trabajo de los países y, cada vez con mayor énfasis, protestan contra toda tentativa de convertir su labor artesanal, en explotaciones industriales económicas.

El respeto y la consideración de los derechos adquiridos en los países no debe extenderse a este tipo de actividades y, lejos de ello, con el libre cambio debe buscar su transformación en explotaciones industriales de adecuada capacidad y eficiencia.

Por el contrario, merecen estímulo las industrias recientes, planificadas bajo condiciones lógicas, y que por

su condición inicial sufren el recargo de altos costos de instalación, altos índices de amortización, mercado reducido durante los primeros años y otros factores adversos, que las hacen hondamente vulnerables a la competencia del exterior. En estos casos no sería justo que el libre cambio se utilizara como un instrumento de destrucción. También debe tomarse en cuenta un cúmulo de factores de carácter secundario que intervienen en la formación de los costos de los artículos industriales de uno y otro país, y al efecto puede citarse como ejemplo, el aspecto aduanero. Así, dos industrias ubicadas en distintos países, a pesar de su grado equivalente de eficacia pueden operar con distintos costos debido a la diferencia de aforos que en cada uno de ellos se carga a las materias primas importadas que se utilizan en la explotación. De tales condiciones podría suceder que la libre competencia aniquilara la de aforos más altos. Pero ello resultaría injusto y contrario a los fines de complementación y buen entendimiento de los países.

En casos análogos es indispensable que preceda el libre cambio, la equiparación de aforos sobre las materias primas y los artículos semi-elaborados indispensables para el trabajo de producción.

Debe observar que únicamente me refiero a las diferencias de costos provenientes de elementos secundarios que -

intervienen en el costo de producción; pero que en absoluto se piensa en la necesidad de considerar la mayor o menor eficiencia, la mayor o menor productividad de los elementos de la producción como serían la mano de obra, el capital, - la tierra, etc. Precisamente las desigualdades en la productividad o en la mejor combinación de estos factores es lo que debe determinar la selección y distribución de las industrias en los países centroamericanos.

- Capítulo III -

Condiciones de incremento y diversificación
de la producción

Dentro de los límites que, según se ha expresado, encierran el objeto y contenido del presente trabajo, quizá se considere fuera de lugar que se ocupe espacio en la consideración de algunos factores que por su importancia, dan ocasión al desarrollo agrícola e industrial del país y que contribuyen a su heterogenización. Sin embargo, he creído indispensable hacer una exposición somera de tales circunstancias porque su persistencia, modificación o desaparición inciden sobre el ritmo de la producción y sobre su composición y, lógicamente sobre la estructura y orientación del comercio exterior.

Partiendo de lo más elemental a lo que ofrece una complejidad mayor, es indiscutible que la primera condición no sólo de desarrollo de la producción sino de la producción misma, estriba en la posibilidad física de utilizar la tierra para fines económicos, puesto que la simple realidad objetiva de existencia de tierras fértiles no tiene valor económico sino en cuanto tal condición puede traducirse en bienes y en cuanto dichos bienes puedan satisfacer necesidades colectivas.

Este es el problema de las vías de comunicación y de la existencia de brazos. Las vías de comunicación permiten trasladar las mercancías desde los lugares de producción a los centros de consumo y distribución; la mano de obra disponible es el otro elemento complementario. La tierra de imposible acceso no contribuye a la economía total, sino solamente a la alimentación de los grupos aislados que eventualmente pueden habitarla. Y, por otra parte, las regiones deshabitadas sólo pueden producir en cuanto haya facilidades de desplazamiento de población y en cuanto tales movimientos se justifiquen porque el trabajo encuentre en su explotación una remuneración igual o mayor que la de otras actividades u otras regiones.

Los problemas de población en El Salvador, no ofrecen mayor problema por ahora, en cuanto a la necesidad de brazos para las labores agrícolas. Como se dejó dicho, la distribución de la población acusa una fuerte desproporción del medio rural con respecto al medio urbano y hasta ahora no se ha hecho sentir la falta de trabajadores para las actividades de campo, a pesar de la demanda rival y estacional de mano de obra, originada por los cultivos de café, algodón y azúcar. Las necesidades y naturaleza especial de estos productos, demandan simultáneamente, un fuerte contingente de brazos en los últimos meses de cada año. Es -

cierto que en algunas épocas se efectúan movimientos de --
trabajadores fronterizos; pero su número no ha alcanzado -
una cantidad de consideración.

Tampoco existen problemas en cuanto a la distribución
de la población rural, que sean de tal magnitud que impidan
el cultivo de algunas regiones. La estrechez del territo-
rio y las facilidades de desplazamiento, neutralizan los
efectos de las poblaciones reducidas de algunos sectores.
En realidad el fenómeno de insuficiencia regional de pobla-
ción se da para casi todos los cultivos y, principalmente
para los de mayor escala. Las zonas cafetaleras de occi-
dente, centro y oriente y las zonas algodonerías, en igual -
forma, no podrían lanzar su producción con el acopio sólo
de las poblaciones estáticas de las respectivas áreas de
cultivo. Y, anualmente durante el período de recolección,
ocurren movimientos generales de trabajadores que se des-
plazan desde distintos puntos del territorio, para ocuparse
en las faenas de estación.

La situación se modificará naturalmente a medida que
el país vaya incorporando nuevas actividades industriales e
incrementando las existentes. Por regla general tales in-
dustrias tienden a establecerse en los centros urbanos don-
de se facilita la oferta de artículos acabados, la recep-
ción de materias primas importadas y la exportación de di-

chos artículos industriales. Este fenómeno tiende a ser -- regla general aún para las industrias cuyas materias primas se produzcan en el interior, es decir, en el campo, pues -- las distancias cortas y las comunicaciones rápidas, hacen que el costo de los fletes por dichas materias, pierda importancia en relación con las ventajas derivadas de la proximidad de los mercados de consumo o de los puertos de altura. Ello, naturalmente, con la excepción de aquellas actividades que requieren materias primas nacionales de costoso y difícil acarreo como sería la producción de cemento.

De manera pues, que a medida que se incremente el desarrollo industrial del país en las condiciones apuntadas, habrá una demanda mayor de población por los centros urbanos que se traducirá en movimientos de población agraria hacia las ciudades, con visos de permanencia. Llegado tal caso, podrá suceder que se confronten problemas de escasez de mano de obra para las explotaciones agrícolas. Ello indica que, parejamente con el desarrollo industrial en las ciudades, tendrá que mecanizarse la agricultura, hasta los posibles límites a fin de ahorrar mano de obra que será necesaria en otros lugares. La diversificación e incremento de la producción, tendrá pues, como consecuencia, una redistribución demográfica en el país.

En lo que respecta a las vías de comunicación, puede --

decirse que la construcción de carreteras ha sido uno de los problemas atacados con mayor ahinco en el país, en forma tal que la casi totalidad del territorio, tiene acceso fácil durante las dos estaciones, tanto a los centros de consumo como a los puertos de exportación e importación. Salvo algunas regiones fértiles del litoral, todavía bajo explotación para fines locales, el resto del territorio ha sido incorporado a la economía general. Y por lo que se refiere a tales reservas, la construcción de la carretera del sur, permitirá su explotación eficiente con fines internos e internacionales.

Se ha manifestado que los costos de importación de las materias primas necesarias para muchas actividades industriales establecidas en el país, así como para las que llegaren a establecerse en el futuro, afectan el establecimiento mismo y el desarrollo de tales explotaciones ya que si tales costos son muy elevados, el producto industrial no tendrá posibilidades de competir con los artículos similares elaborados en el extranjero, sino bajo condición de proteccionismo que, en la mayoría de los casos, no es recomendable por sus repercusiones sobre el consumidor.

Esto nos lleva a la conclusión de que los aranceles generales y todos los demás cargos que recaen sobre la importación de bienes reviste particular importancia en el -

desarrollo industrial del país.

Por lo que se refiere a El Salvador, las tarifas y demás gravámenes de importación fueron elaborados principalmente como instrumentos de ingreso para atender los gastos públicos. Esta posición se explica porque, salvo parciales reformas posteriores, la tarifa fué elaborada en una época en que la ausencia de actividades industriales no ameritaba medidas especiales de fomento.

Además, en cuanto a la estructura general de la tarifa, se tomó en consideración la baja productividad de los impuestos directos que, aún en la época actual significan un reducido porcentaje de los ingresos totales del Estado. En aquella época en que su productividad era aún menor; el rendimiento de las empresas del Estado, teléfonos, correos y comunicaciones eléctricas también eran de baja productividad, de tal modo que la Hacienda Pública tenía que descansar casi en forma exclusiva en los ingresos aduaneros.

Esto no quiere decir que en el transcurso de los años El Salvador se haya independizado del ingreso aduanero como elemento principal del ingreso público total. Todavía las aduanas ocupan el primer lugar en cantidad absoluta y porcentaje; pero el desarrollo de la tributación directa a base de una nueva estructura del impuesto sobre la renta y el aumento de productividad del impuesto sobre la exporta-

ción de café han permitido pensar en la necesidad de reestructurar los sistemas arancelarios sobre bases que al mismo tiempo que garanticen la existencia de las industrias locales en condiciones razonables, ofrezcan facilidades -- para la adquisición de materias primas industrializables a menores costos.

Como la reforma general del arancel implica una labor compleja y de difícil realización, y, en cambio las medidas de fomento industrial reclaman una atención inmediata, se han tomado últimamente disposiciones tendientes a la reducción de las cargas tributarias para ciertas actividades industriales, cuyo fomento se estima necesario o conveniente.

Estas medidas no tienen el efecto de reformar el arancel general sino de dispensar el pago de impuestos directos o indirectos o de reducirlos en algunos casos a favor de -- las empresas que se proyecta establecer en el país o de las que tratan de reinvertir capitales en su mejoramiento y ampliación.

Tales medidas están contenidas en una ley general denominada de Fomento de Industrias de Transformación, así -- como en leyes específicas aplicables a la producción de cemento, de conservas alimenticias, de explotación pesquera, de explotación de los cines y espectáculos públicos y de -- construcción de hoteles; y desde su fecha de promulgación

hasta ahora han manifestado prestar suficiente estímulo para la inversión de capitales.

En esas disposiciones se ha tomado en cuenta, no sólo los gravámenes que recaen sobre la importación de materias primas, sino además todos los impuestos sean directos o indirectos que afectan el establecimiento, capital, utilidades y actos de comercio de las respectivas empresas; ya que es indudable que todos esos gravámenes con excepción del Impuesto sobre la Renta alteran el costo de producción industrial.

Asimismo, la ley de Impuesto sobre la Renta excluye de la cuota imponible de los contribuyentes, el monto de las utilidades reinvertidas en la ampliación de la capacidad productiva de las industrias explotadas por sociedades mercantiles anónimas; y en igual sentido la última ley de impuesto sobre el azúcar liberó de gravámenes toda la producción de cada uno de los ingenios en exceso de una cuota fija señalada por la ley. Esto indiscutiblemente constituye un estímulo tanto para incrementar y mejorar la producción de caña, como la productividad de los ingenios.

Sin negar la utilidad de las leyes y disposiciones especiales que se han dictado durante los últimos años para disminuir los costos de producción, establecimiento y operación de las empresas industriales, debe reconocerse que

tales medidas adolecen de serios inconvenientes, en particular las que tratan de eximir de impuestos de importación -- las materias primas y bienes de capital que requieren las explotaciones. Quizá el camino más aconsejable sería el de manejar tales medidas de fomento a través de reformas lógicas del arancel, suprimiendo, en unos casos, los impuestos de importación y reduciéndolos en otros, de manera general. La administración de aquellas leyes a través de sistemas de concesión ofrece serias dificultades en cuanto al control del destino de las importaciones que se efectúen, es decir, hacen muy difícil la verificación de que los artículos importados se aplican realmente a la empresa favorecida y se han importado además en las cantidades requeridas por aquélla.

La vigilancia y control absoluto, haría indispensable contar con un personal numeroso de adecuada especialización que, además de ser improductivo, supondría un recargo considerable en el presupuesto de egresos de la nación. Pero -- como se dijo, es posible que las medidas particulares se hayan adoptado en vista de la imposibilidad de proceder a la reforma general del arancel dentro de un tiempo suficientemente rápido para ajustarlo a las necesidades de la actividad económica del país.

En esta exposición no deben olvidarse los efectos de --

las condiciones portuarias del país sobre el costo de adquisición de bienes de capital y de materias primas necesarias para las industrias. Las condiciones de ineficiencia de los puertos de El Salvador, que se traducen en dificultades de descarga y embarque, en riesgos mayores para el manejo de las mercancías que tienen que conducirse por gabarras, en problemas de almacenamiento, seguridad, etc., - han hecho que las tarifas por fletes y las cuotas por seguros marítimos de nuestras mercancías de importación y exportación sufran recargos discriminatorios con respecto a otros países. Tales recargos inciden sobre el costo de todos los artículos importados, disminuyen el valor de los exportados y elevan las inversiones industriales iniciales, los costos de operación y de producción y restan poder adquisitivo a los habitantes en vista de la elevación de los costos y precios de los artículos importados para consumo interno.

De tales circunstancias se apunta la necesidad de mejorar los sistemas portuarios o, cuando menos de construir un puerto en el litoral, que sea capaz de servir al comercio exterior, ofreciendo las facilidades y ventajas necesarias para recibir un trato no menos favorable que el de cualquier país extranjero.

El mercado interno tiene alto significado en el des-

arrollo económico de cualquier país. Las explotaciones -- agrícolas, industriales o de cualquier orden, se establecen y crecen únicamente bajo condición de poder vender sus bienes y servicios en cantidad y precios tales que justifiquen la inversión y que correspondan a los costos de producción de los bienes o servicios. Las industrias salvadoreñas deberán establecerse principalmente en función del mercado interno aunque cuenten con la posibilidad de ampliar su radio de acción hacia otros países. Y la mayor o menor extensión del mercado interno depende del poder adquisitivo de la población, supuestos, desde luego, la utilidad y necesidad de los productos de que se trate.

La elevación de los precios externos de nuestros artículos de exportación, el incremento de las actividades agrícolas de los últimos años, el desarrollo creciente de la industria de construcción, los programas gubernativos cristalizados en obras y empresas públicas y, en general el aumento de los presupuestos oficiales, han contribuido a redistribuir la renta bruta total, a través de una mayor demanda de trabajo y un aumento de salarios y jornales. Y si bien es cierto que parte de este aumento en el pago de salarios es nominal y se compensa con la disminución del poder adquisitivo que ha sufrido la moneda del país por causas -- principalmente externas, buena parte de ese aumento repre-

senta incremento de ingreso real. Si bien no se dispone de cifras adecuadas que expresen, durante un período de años, las relaciones entre ingreso nominal y costo de vida, como índices para apreciar si ha habido estacionamiento, incremento o disminución de los niveles de vida; las cifras sobre el comercio exterior, principalmente su fase de importaciones, ofrecen elementos de juicio de alguna seriedad para la apreciación de este problema.

Las importaciones generales del país, durante los últimos cinco años, han operado un ritmo creciente, no sólo en cuanto al valor representado, sino en la cantidad de bienes, así:

	<u>Kilogramos.</u>
1950.....	230.322.087
1951.....	277.364.218
1952.....	299.928.524
1953.....	305.083.063
1954.....	385.349.591

Esto significa que en un período de cinco años, el volumen de bienes importados se elevó en un 67% aproximadamente. Como es de suponer que la gran mayoría de tales mercancías, representaron bienes de consumo y que su importación obedeció a la existencia de una mayor demanda, es lógico estimar que el consumo se ha incrementado como consecuencia del aumento de la renta real de la población.

Esta apreciación es bastante simplista y podría estimarse que el aumento de consumos no ha resultado de un in-

cremento de la renta, sino del alza de su poder adquisitivo, consecuencia por ejemplo, de la baja de precios de los artículos de importación. Pero esa observación se desvirtúa con sólo establecer el costo total de las importaciones anuales consideradas, y comparar el costo de importación por unidad.

Obtendremos los siguientes datos:

	<u>Valor de la importación anual en Colones</u>
1950.....	118.079.682
1951.....	159.593.925
1952.....	169.468.423
1953.....	179.368.295
1954.....	216.855.513

Si dividimos el valor total de las importaciones de cada año, entre el correspondiente volumen total importado durante el año en cuestión obtendremos el precio medio teórico de cada unidad importada, y los resultados son así:

	<u>Valor de cada unidad</u>
1950.....	\$ 0.51
1951.....	" 0.57
1952.....	" 0.56
1953.....	" 0.58
1954.....	" 0.56

Es indiscutible que los precios de los artículos importados han mantenido su nivel durante los últimos cuatro años, y aun representan ligeros aumentos con relación a los de 1950.

Pero las consideraciones anteriores, no bastan para

suponer que los consumos han aumentado de una manera general. Desde luego que depende de la estructura y composición de las importaciones totales, el destino final que hayan tenido. Si el incremento de las importaciones estuviere compuesto por artículos de lujo o por otros de elevados costos, es lógico pensar que el aumento total no significa nada en el consumo general, ya que sólo se trataría de un sector de elevados ingresos el que habría absorbido los incrementos totales.

Tal observación sin embargo se desvirtúa con el análisis de las importaciones, el cual demuestra que además de bienes capitales, en su amplio sentido - es decir incluyendo materias primas -, los aumentos corresponden en notable porcentaje a bienes de consumo inmediato de la población en general. Un reducido muestreo de las importaciones de los últimos cinco años arroja los siguientes informes:

Volumen de algunos artículos importados de 1950 a 1954Peso en Kilogramos

	<u>1950</u>	<u>1951</u>	<u>1952</u>	<u>1953</u>	<u>1954</u>
<i>Carnes preparadas.....</i>	114.907	134.271	177.320	216.484	294.401
<i>Leche y cremas</i>	222.137	280.766	539.470	727.615	1.405.715
<i>Quesos.....</i>	204.187	170.196	229.436	293.058	319.978
<i>Peces y crustáceos.....</i>	941.421	855.075	636.840	805.057	1.102.215
<i>Trigo natural.</i>	1.693.511	1.502.824	2.553.326	2.561.70	3.401.910
<i>Harina de trigo.....</i>	12.044.471	11.886.985	15.258.865	15.557.922	17.993.948
<i>Patatas.....</i>	126.142	392.720	588.017	154.177	138.416
<i>Frutas frescas</i>	452.363	606.419	4.210.668	6.745.157	9.880.573
<i>Alimentos conservados.....</i>	683.093	847.082	1.375.650	1.164.956	1.301.837
<i>Confituras....</i>	240.961	250.825	274.579	289.464	348.116
<i>Caucho en bruto.....</i>	126.130	142.957	193.237	259.004	298.097
<i>Productos químicos.....</i>	3.316.295	4.663.010	5.020.734	6.403.540	9.006.473
<i>Soda cáustica.</i>	433.174	767.648	531.822	804.493	969.772
<i>Cueros y pieles preparados....</i>	120.780	76.363	109.005	278.909	300.801
<i>Tejidos de algodón no especificados.....</i>	640.851	496.130	889.499	966.064	930.864
<i>Ropa interior de seda y artículos.....</i>	18.204	20.582	23.668	33.880	35.850
<i>Camisas.....</i>	21.763	23.702	23.907	31.492	38.899
<i>Productos de perfumería no especificados.</i>	183.269	203.058	287.077	274.678	319.203

En este cuadro se han incluido bienes de consumo inmediato como son todas las materias primas utilizadas en actividades industriales, tomando en cuenta que el incremento de sus importaciones, tiene que reflejarse en aumentos de la producción de artículos acabados nacionales que, necesariamente habrán de engrosar la oferta de mercancías de consumo inmediato.

Las consideraciones formuladas en estas últimas páginas no abrigan pretensión de comprobar de manera matemática que ha habido un aumento del ingreso real de la población, manifestado a través del aumento de sus consumos, pero al menos constituyen un índice de cierta objetividad, para suponer la existencia de tal incremento.

No debe pasarse inadvertida, en esta relación, la influencia de la estabilidad y libertad del cambio internacional. La acumulación de reservas en oro y divisas a través de varios años de cerrar nuestras balanzas de pagos con créditos activos, ha permitido al país mantener un tipo fijo de cambio y una conversión ilimitada y libre de la moneda nacional. Esta circunstancia, además de haber favorecido la extensión de los consumos y por lo tanto, creado un mercado potencial más amplio para la industrialización del país, ha permitido utilizar parte de esas reservas en compras de bienes productivos, representados en maquinaria y equipo de

producción que, indudablemente tendrá que reflejarse en ritmos expansivos de la producción agrícola e industrial y en una mayor heterogenización de las actividades productivas.

Esta condición, ligada a los demás presupuestos favorables, han decidido la inversión de capitales en el mejoramiento y establecimiento de las siguientes industrias, en particular: cemento, textiles, azúcar, café, jabones, aceites, pinturas, muebles, forrajes, abonos, levaduras, grasas vegetales comestibles, calzado, artículos de asbesto cemento, etc., cuyas inversiones han representado varios millones de colones dentro del lapso de tiempo comprendido entre 1950 y 1955.

Para completar esta breve descripción de las condiciones favorables que el país ha ofrecido a la expansión económica, es necesario referirse a la oferta de energía y -- fuerza eléctricas. Careciendo de combustibles minerales -- como serían el carbón y petróleo, la utilización de estos productos por las empresas industriales elevaría considerablemente los costos de operación y por consiguiente de producción, y haría difícil la posición de competencia de nuestros productos con los artículos elaborados en países donde se encuentran aquellas facilidades. De tal manera que, hasta el momento, la única posibilidad de obtener fuerza y -- energía en condiciones compatibles con las necesidades y --

desarrollo industrial, ha sido la utilización de los ríos permanentes, ya sea aprovechando sus saltos o simplemente su desnivel.

La electrificación del río Lempa que actualmente produce poco más de las necesidades del momento, 30.000 kilovatios de potencia, con una capacidad total de 75.000 kilovatios, garantiza la demanda doméstica e industrial del país por más de un año, tomando en cuenta el ritmo de crecimiento y expansión observados durante los últimos años. A esta fuente de energía debe agregarse la que se deriva de la regulación del río desagüe de la laguna de Güija en la zona fronteriza N.O. que permitirá aprovechar los trabajos de retención de las aguas del lago para la producción de energía adicional.

Parte Segunda- Capítulo I -Comercio InternacionalGeneralidades

El Comercio Exterior se ha orientado hacia la adquisición de los bienes de capital y de consumo que demandan las necesidades internas, dentro de las condiciones más favorables de entrega y precios así como hacia la venta de nuestros productos de exportación en los mercados donde su poder adquisitivo sea mayor. En realidad, las cotizaciones más altas de los artículos exportables y las cotizaciones más bajas de los artículos de importación son términos equivalentes; ya que si el producto de la venta de nuestros artículos en el exterior se ha de utilizar para el pago de bienes y servicios que no se producen en El Salvador, es indudable que aunque se mantengan a un precio nominal igual los artículos de exportación en los países compradores, las diferencias de precios de los artículos que importamos anualmente, significan diferencias de valor real de los artículos exportables, así: si un equipo industrial tiene un precio 10 en determinado país y un precio de 5 en otro, resultará que aunque las cotizaciones alcanzadas por el café y el algodón en tales mercados, sean idénticos, es indudable que el país donde podemos adquirir el precio 5 el equipo industrial está --

ofreciendo -- un valor real superior por el café y algodón, aunque su cotización nominal sea la misma que opere en todos los mercados internacionales.

Esto no es más que una aplicación práctica de las relaciones teóricas de precio y de valor y se ha enunciado con el propósito de declarar que lo que interesa en el comercio exterior es el equilibrio de los términos de intercambio o sea la relación entre el valor nominal de nuestras exportaciones y el de los artículos y servicios de importación.

La obtención pues, de mayores precios para las mercancías exportables se persigue, ya desplazando el comercio de importación hacia los mercados donde podemos obtener en mejores condiciones los artículos necesarios para nuestro consumo, o canalizándolas hacia los mercados, donde nuestros -- artículos de exportación puedan adquirirse a precios nominales ventajosos.

Si se examina la trayectoria del comercio exterior durante los últimos años de postguerra se verá que la estructura del intercambio comercial se ha ido modificando de -- acuerdo con las dos orientaciones de que se hizo referencia y que al mismo tiempo que las mercancías exportables buscan los mercados de mayor cotización nominal, las importaciones han

perseguido los mercados de más bajo nivel.

Esta circunstancia ha modificado gradualmente la composición del intercambio comercial en cuanto se refiere a -- mercados de venta y de compra y para citar una comprobación gráfica, conviene manifestar que mientras en el año de 1950 el volumen de las exportaciones hacia países americanos representó el 88.3% del volumen de exportaciones totales y el 91.6% del valor de las exportaciones totales, en 1954 la proporción había cambiado del 76.4% en el volumen y el 77.6% en el valor y que, mientras las importaciones de países americanos representaron el 72.1% del volumen total y el 87.7% del precio en 1950, en 1954 tales importaciones representaban el 57.9% en el volumen y el 74.6% en el valor. Esto -- significa que en el curso de los cinco años en cuestión, -- América ha venido perdiendo importancia en cuanto a mercado comprador y vendedor; lo que significa que el intercambio tuvo que desplazarse hacia otros mercados.

Los resultados reales del desplazamiento se encuentran al analizar el intercambio de los mismos años con relación a los mercados europeos. Ello indica que, mientras las exportaciones a Europa representaron en 1950 el 10% del volumen total y el 7.9% del valor total, en 1954 los porcentajes eran del 20.8% en el volumen y del 20.5% en el valor.

La misma comprobación y análogo resultado se obtiene al observar el movimiento de importación que, mientras en el año 1950 representó el 37.7% del volumen total y el 17.2% del precio total, en 1954 las relaciones eran del 41.5% del volumen y el 23.2% del valor.

Como los porcentajes no ofrecen un aspecto gráfico del fenómeno apuntado quizá sea necesario expresarlos en cantidades absolutas, siquiera comparando el año básico de 1950 con el año de 1954. Los resultados obtenidos son los siguientes:

EXPORTACION

	<u>Volumen Kgs.</u>	
	<u>1950</u>	<u>1954</u>
América	79.861.544	72.561.044
Europa.....	9.043.304	19.817.481

IMPORTACION

	<u>Volumen Kgs.</u>	
	<u>1950</u>	<u>1954</u>
América.....	143.013.359	223.460.094
Europa.....	86.804.907	160.004.192

Pero además de ese desplazamiento del comercio internacional, de los países americanos a los europeos, es importante observar el fenómeno de desplazamiento de mercados -- dentro de los países de América.

Terminada la guerra, la casi totalidad del comercio de

importación y de exportación de El Salvador con países de América se efectuaba con los Estados Unidos de América, de tal forma que a tal comercio correspondía el más alto porcentaje del volumen y valor total.

Paulatinamente, y en el curso de los años 1950 a 1954 las relaciones de exportación y de importación entre El Salvador y los Estados Unidos de América se transforman aumentando la importancia de los demás países americanos como mercados proveedores y consumidores y disminuyendo la importancia de los Estados Unidos.

En efecto, cuando en el año 1950 el comercio de importación entre los países de América y El Salvador alcanzó el 62.1% en el volumen y 81.7% en el valor, la importación procedente de los Estados Unidos de América representó por sí sola el 44.7% y el 67.3% del volumen y valor respectivamente. Ello viene a indicar que la importación originaria de los demás países americanos ocupó el 17.4% en el volumen total y el 14.4% en el valor total. En 1954, mientras los porcentajes de la importación americana fueron del 57.9% con respecto al volumen y de 74.6% en relación con el valor, las de Estados Unidos de América fueron del 30.09% y del 59.01% en volumen y valor respectivamente, es decir que en el año comentado de 1954 los porcentajes alcanzados por la importación de los demás países de América fuera de los Es-

tados Unidos alcanzaron las cifras de 27.9% en el volumen y del 15.6% en el valor.

En resumen tenemos que las importaciones originarias de los países americanos con excepción de los Estados Unidos de América han operado la siguiente transformación:

	<u>Volumen</u>	<u>Valor</u>
1950	17.4%	14.4%
1954	27.90%	15.6%

En lo que respecta a la exportación, el fenómeno observado lleva a iguales conclusiones, así, mientras en 1950 el porcentaje exportado a países de América fué de el 88.3%, el volumen exportado a los Estados Unidos representó el 75.7%; de tal forma que el total de exportaciones hacia otros países americanos fué del 12.6%.

En el año 1954 la exportación a países de América en general representó el 76.4% y la de los Estados Unidos el 57.5%, lo que significa que el resto de los países de América representó un volumen equivalente al 18.9% de la exportación total.

Es evidente pues que además de la redistribución de mercados en el Continente Americano y Europa, la ha habido también de singular importancia dentro de los países de América.

La redistribución regional del comercio exterior es un

reflejo bastante objetivo de los supuestos fenómenos.

En lo que se refiere a las importaciones, significa que el país ha buscado proveerse de los artículos necesarios para su consumo y para su desarrollo industrial en los mercados que ofrecen condiciones y cotizaciones más ventajosas a efecto de aprovechar con más eficiencia las reservas monetarias.

En lo que se refiere a la exportación, la diversificación de mercados de consumo para nuestros artículos exportables refleja la tendencia de buscar mejores cotizaciones para los productos nacionales, con el propósito de obtener mayores ingresos totales en monedas extranjeras.

La diversificación de mercados reviste particular importancia en la exportación porque neutraliza la natural debilidad de nuestro país, cuya economía de exportación descansa en dos cultivos principales y produce efectos análogos que los de la diversificación de la producción.

En efecto, si a la condición de mono-cultivo con fines exportables se agrega la circunstancia de que sólo existe un mercado comprador importante para el artículo de exportación, el país está sujeto a graves riesgos que se derivan de los movimientos de la demanda del país consumidor y aún a cualquier tipo de control que pudiere intentarse en aquel mercado por las firmas importadoras cuya solidez económica

sea capaz de crear condiciones especiales de demanda en un momento dado. Asimismo, el país está expuesto a las fluctuaciones de precios que pueden derivarse de las ofertas conjuntas de los demás países americanos o africanos productores de café. Existiendo otros mercados capaces de consumir los artículos, los peligros del monocultivo disminuyen en forma considerable ya que supondrán siempre una demanda constante para un porcentaje de la producción.

La estabilidad de tales mercados europeos y de otros países de América dependerá del significado que tenga para ellos El Salvador como país comprador de sus materias primas o artículos industriales.

Hasta el momento se han formulado consideraciones acerca de la transformación del Comercio Exterior únicamente en lo que se refiere a su distribución regional, pero la modificación más importante estriba en el incremento del volumen total porque ello significa que la economía salvadoreña ha incrementado y diversificado su producción.

Las cifras sobre el volumen del comercio exterior total del año básico 1950 adoptado, y del de 1954 son bastante significativas y expresan las cantidades de 90.466.867 kgs. y 94.870.670 kgs. de exportación, respectivamente. El aumento total neto del volumen de mercancías de exportación - fué de 4.403.793 kgm. entre los años apuntados, lo que sig-

nifica un aumento del 4.4% del volumen total con relación al año de 1950.

El aumento de las exportaciones ha representado asimismo un incremento en el ingreso de divisas extranjeras así: el valor de la exportación total del año 1950 fué - \$173.753.780, mientras que en el año 1954 ascendió a \$... 262.611.633.

El valor de las exportaciones y, por lo tanto, el total bruto de ingresos derivados de la venta de nuestros artículos en los mercados extranjeros ha permitido atender e incrementar las necesidades de importación de bienes y obtener saldos favorables anuales. Este aumento de ingresos no es puramente nominal, derivado totalmente de la inflación internacional de valores, puesto que ha sido suficiente para adquirir un volumen mayor de mercancías extranjeras.

Así, en 1950 el valor total de las exportaciones fué - de 173.753.780, y el de las importaciones ascendió a 118.074.682 de colones, representando un volumen de 230.322.089 kilogramos. En 1954, el ingreso en divisas por concepto de exportaciones, fué de 262.611.633, es decir tuvo un aumento de más del 50% con relación al primer año. -- Con tal ingreso se atendió una importación de 385.349.591 kilogramos, valorada en 216.855.513 colones. Estos datos - revelan que el aumento del ingreso en divisas proveniente

de nuestras exportaciones, permitió pagar un aumento de -- mercancías que representó un volumen de 155.027.504 kilogramos o sea el 67% arriba del de 1950. Además, el saldo de las balanzas de comercio y de pagos se mantuvieron favorables.

En párrafos anteriores al hablar de la diversificación de los mercados de importación y exportación observada en el comercio exterior de los últimos 5 años, se hizo notar el desplazamiento del comercio dentro de los países americanos, en virtud del cual los países latinos principalmente fueron ganando importancia en el intercambio salvadoreño.

Este hecho reviste interés particular en cuanto a sus efectos en las relaciones económicas entre El Salvador y los países centroamericanos.

El intercambio comercial intercentroamericano de escásima importancia hace apenas 10 años, durante los últimos 5 años ha cobrado una significación tal que hace suponer que en el futuro, el comercio centroamericano pueda ser una de las bases más importantes de la consolidación económica de El Salvador. Vale la pena consignar el movimiento global de exportaciones e importaciones de los 5 últimos años para dar una idea del progreso alcanzado.

VOLUMEN DE LA EXPORTACION E IMPORTACIONA: Exportación en Kilogramos

	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
1950 (1)	3.338.939	4.190.436	65.417	733.086
1954	2.022.817	9.499.387	1.939.155	1.940.634

B: Importación en Kilogramos

1950	1.315.854	8.397.133	5.118.923	117.106
1954	17.471.925	14.603.992	17.139.024	17.139.024

VALOR DE LA EXPORTACION E IMPORTACIONA: Exportación en Colones

	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
1950	3.488.456	2.564.835	75.352	478.553
1954	2.879.669	4.728.983	3.159.554	3.168.239

B: Importación en Colones

1950	680.858	5.313.026	1.175.287	58.205
1954	3.399.761	10.907.523	4.591.981	4.591.981

(1) Nota: En el último cuadro estadístico sobre importaciones y exportaciones aparece que la exportación hacia Guatemala, en 1950 fué superior a la de 1954. Ese fenómeno no puede considerarse como ordinario, ya que se debió a demandas irregulares de tres artículos que fueron: algodón 1.475.583 kilogramos; cemento 303.323 kilos y torta y harina de semilla de algodón 784.022 kilogramos; haciendo un total de 2.862.928 kilogramos. Estas ventas no volvieron a presentarse en la misma magnitud en los años siguientes, y en 1954 no hubo exportaciones de algodón ni de cemento, y las de harinas oleaginosas alcanzaron apenas la cifra de 81.164 kilos.

Si bien en los informes transcritos aparece el crecimiento gradual del intercambio centroamericano, el fenómeno se observa con mayor evidencia cuando se comparan sus datos con los que ofrecía el comercio centroamericano durante el año 1945, el cual arrojó para Guatemala un volumen de importación de 796.675 kilogramos con un valor de \$474.083; y una exportación de 794.423 kilogramos con un valor de \$1.267.202. Para Honduras la importación fué de 2.475.302 kilogramos con un valor de \$2.092.876 y una exportación de 1.086.859 con un valor de \$1.798.761.- Para Nicaragua la importación fué de 146.382 kilogramos con un valor de \$133.080 y una exportación de 80.521 kilogramos con un valor de \$228.852.-; y finalmente, para Costa Rica la importación fué de 2.976 kilogramos con un valor de -- \$8.710 y una exportación de 527.543 kilogramos con un valor de \$101.446.-

Se ha notado que al mismo tiempo que aumentó el volumen y valor de las importaciones se incrementó además el volumen y valor de las exportaciones. Esta circunstancia es de alta significación porque al analizar la estructura del intercambio, se observará que los países centroamericanos han cobrado con respecto a El Salvador, importancia creciente como mercados abastecedores de productos básicos para el consumo humano, que no pueden producirse en -

nuestro territorio, y de materias primas indispensables -- para el progreso industrial; ^y como mercados de consumo de productos industriales que hacen posible el establecimiento, equilibrio y desarrollo de actividades económicas de mayor complejidad en el territorio salvadoreño. Aunque esto refleja una tendencia del comercio centroamericano, producto del desarrollo demográfico y de las especiales condiciones de la producción salvadoreños, no debe suponerse que la orientación general estriba en convertir a nuestro país en un mercado consumidor de materias primas y de productos naturales centroamericanos, y vendedor de artículos industriales a los territorios vecinos. En realidad también es y será cada vez en mayor escala, un mercado consumidor de artículos industriales centroamericanos. El ritmo de las compras y ventas de estos artículos, la naturaleza de dichos bienes y la intensidad de su comercio, dependerá del grado de especialización industrial que sin lugar a dudas adoptarán los países centroamericanos, impulsados por la necesidad de reunir los cinco mercados de consumo y de producción para estabilizar y desarrollar sus economías. La complementación económica de los países centroamericanos es un fin ineludible para poder garantizar a sus poblaciones crecientes, niveles de bienestar que no podrían ser ofrecidos por cada país, si estuviere supeditado

a sus propios recursos.

Aunque la distribución seleccionada de las actividades industriales de los países centroamericanos y, en general, la complementación de sus economías, es una tendencia indudable que se deriva de su propia estructura física y social, la evolución racional de ese fenómeno no debe dejarse al arbitrio de causas espontáneas, sino que por el contrario, los cinco países deben planificar los sistemas más apropiados para alcanzar aquellos objetivos dentro del menor tiempo y con la menor distorsión de las economías particulares.

Entre las condiciones que indudablemente influirán sobre la realización del fenómeno, pueden citarse, en primer lugar, la existencia de zonas de libre comercio que faciliten la competencia de productos industriales entre los distintos países a efecto de consolidar la posición de -- aquél que puede producirlos en mejores condiciones económicas, evitando, naturalmente, toda medida de comercio desleal a través de subsidios a la exportación, dumping y -- cualquier otra maquinación similar; en segundo lugar es indudable equiparar el costo de los recargos que por razones tributarias o cambiarias sufre la importación de materias primas necesarias para la producción industrial. Es indudable que la disparidad de tales costos colocaría en -

condiciones competitivas de inferioridad, al país que tuviere aranceles y derechos de aduanas más altos o recargos derivados de controles cambiarios. Esta medida de equiparación debería ser, en rigor, previa a la incorporación de los artículos industriales dentro de una zona de libre comercio.

Los impuestos internos de alcabalas que todavía se cobran en algunos lugares de Centro América por el paso de mercancías a través de las distintas demarcaciones municipales, afectan hondamente los costos y precios de los artículos de importación y de exportación y tienen particular importancia en Centro América donde la integración regional a base de la interconexión de las carreteras troncales, hará que el comercio por tierra tenga cada vez mayor incremento. Tales impuestos que desde el punto de -- vista fiscal son apenas productivos, causan en cambio honda perturbación en el comercio internacional y por ello -- deben erradicarse como condición necesaria para facilitar el intercambio regional.

Como una medida de largo plazo que indiscutiblemente se hará necesaria cuando los países centroamericanos hayan alcanzado cierto grado de desarrollo industrial, sea sobre la base de comercio libre o de tarifas diferenciales, es necesario pensar en la conveniencia de reajustar todas las

tarifas centroamericanas de acuerdo con las circunstancias especiales que determine la competencia extranjera. Porque de nada servirían los esfuerzos de los países centroamericanos por formar un mercado común de producción y consumo como base para su desarrollo económico, si tal mercado estaría expuesto a ser aniquilado por la competencia de países de alta industrialización.

Si bien la protección desmedida para cualquier actividad industrial determinada, es contraria, en la mayoría de sus casos, a la conveniencia nacional porque facilita la integración de monopolios, el establecimiento de industrias marginales, el envilecimiento de calidades y la formación de precios que no responden a los costos lógicos de producción; la protección de toda la estructura regional, que ha sido formada precisamente para aumentar el nivel de pagos de las industrias, el nivel de producción de los países, la protección de la estabilidad monetaria y el aumento de los consumos centroamericanos, sí es una medida conveniente que no ofrece los riesgos apuntados.

En primer lugar las industrias establecidas en función del mercado local y de los mercados centroamericanos no podrían ser marginales ya que cualquier país tendría la posibilidad de establecerlas si estima excesivas las cotizaciones de las industrias preexistentes y considera, --

además, que la inversión de capitales en esas actividades es susceptible de rendir beneficios análogos a los que se obtengan en otras explotaciones rentables. En resumen, -- existe una competencia potencial de 5 países que no permitirá que cualquiera de ellos opere en condiciones de monopolio.

- Capítulo II -

Composición del Comercio Exterior

Como se dejó expresado, la composición del Comercio Exterior se relaciona con la naturaleza de la producción y con las demandas internas de artículos acabados.

Si analizamos primero el comercio de importación, se observará que, de manera general, las compras de artículos europeos están compuestas de mercancías industriales de uso y consumo inmediato, de materias primas indispensables para la operación de industrias establecidas en El Salvador y de maquinaria y equipo destinados al incremento y diversificación de la producción nacional. El orden en que se han expresado estas categorías de artículos, corresponde a su jerarquía e importancia en el volumen y valor. Sin embargo, puede notarse en las cifras de los últimos años, que las importaciones de bienes capitales de toda índole, es decir, materias primas y maquinaria productiva, han cobrado cada vez mayor importancia, lo cual refleja una tendencia acentuada del desarrollo industrial de la República. Exactamente lo mismo puede decirse del comercio de importación con los Estados Unidos de América.

Con respecto al Comercio Intercentroamericano, las importaciones más importantes son las de abastecimientos --

para consumo inmediato de la población, entre los que ocupan primer lugar los cereales. En segundo lugar se encuentran determinadas materias primas que son indispensables para la operación de actividades industriales recientemente establecidas o que en los últimos años han alcanzado un mayor grado de desarrollo. Entre tales materias primas se encuentran las pieles en bruto, tabaco, residuos de semillas oleaginosas, aceites esenciales para jabonerías, sebo de res y madera; finalmente, se observan también importaciones de algunos artículos elaborados entre los que se destacan los productos lácteos, mantecas vegetales y calzado de fantasía.

La exportación para Europa y Norte América se compone principalmente de café y algodón y en segundo lugar de artículos en estado de semi-elaboración como son las harinas de semillas oleaginosas y los aceites vegetales sin refinar.

Las exportaciones para Centro América están constituidas por algunos abastecimientos pero principalmente por artículos semi-elaborados o elaborados entre los cuales se destacan los productos derivados de la industria textil, calzado, forrajes, azúcar, preparados de azúcar, aceites vegetales, jabones, manufacturas de cuero, cemento y sacos y cordeles de fibras vegetales.

Es evidente que en ambas fases del comercio exterior el país ha operado una transformación en lo que se refiere a la naturaleza de los artículos que integran el volumen de las compras y ventas internacionales. Esto es casi tan importante como el aumento total del intercambio porque significa que paulatinamente se opera una transformación en la economía nacional. Así, en lo que se refiere a las exportaciones a Europa, hace pocos años estuvieron constituidas exclusivamente por café y materias primas y ha sido hasta en los últimos años cuando a esas producciones se han agregado tanto el algodón como los aceites y forrajes en proceso de semi-elaboración.

La tendencia hacia la modificación de la estructura del comercio internacional tendrá que continuar en el futuro, y diversificarse aún más como resultado del aumento en los consumos de la población y de la especialización de la producción nacional. Así, a medida que se efectúen -- sustituciones en los cultivos internos por razones de costo y de ingreso, aumentará la demanda de abastecimientos y de productos naturales de consumo inmediato que hasta la fecha se producen, ya sea en forma total o parcial, para las necesidades del consumo y, de igual forma habrá una -- tendencia al aumento de las exportaciones de artículos industriales que vayan incorporándose a la producción nacio-

nal o por lo menos a la desaparición de sus importaciones.

De igual manera, el aumento de la población y la elevación de su nivel cultural y de su poder de pagos aumentarán gradualmente el consumo de artículos acabados extranjeros que, a su vez, formarán nuevos mercados internos susceptibles de estimular las inversiones privadas en el establecimiento de nuevas industrias y en el desarrollo de las existentes.

- Capítulo III -

Regulación del Comercio Internacional

El Salvador ha regulado y favorecido las relaciones económicas con los países extranjeros por medio de convenios que han tenido por objeto facilitar la adquisición de artículos industriales, en las condiciones más favorables y colocar nuestras mercancías de exportación en un pie de igualdad, por lo menos, con las originarias de otros países. Como los sistemas de contratación han variado según el país de que se trate, creo necesario formular una síntesis general de su contenido, para establecer sus caracteres más salientes.

En general, la contratación comercial salvadoreña con terceros países descansó absolutamente, hasta el año de --

1952, fecha en que caducó el Tratado de Holanda de 1939, en las estipulaciones de la cláusula de favor otorgada en forma incondicional e ilimitada, que a su vez consistía en el otorgamiento de tarifas preferenciales que la República negoció con determinados países.

Tal fué el sistema adoptado en el Tratado de Comercio con los Estados Unidos de América del año 1937; del Tratado de Zaldívar-Delcassé, celebrado con Francia el 9 de enero de 1901; del de Italia, Araujo-Grazzi, suscrito el 19 de marzo de 1934, y el de Holanda el 23 de septiembre de 1939. Sin perjuicio de que en el Capítulo posterior me referiré a estos Tratados con mayor amplitud, es indiscutible que -- tal sistema de contratación adolecía de serios defectos que a veces resultaban incompatibles con las medidas de desarrollo económico que el Estado pudiere planificar.

El problema fundamental originado por estos convenios consistía en la congelación de los aranceles. Cuando se negocian tarifas diferenciales, generalmente de preferencia, con terceros países, el Estado que otorga dichos convenios limita su facultad de establecer y revisar sus aranceles de acuerdo con las necesidades del consumo y de la producción.

La imposibilidad jurídica de mover una tarifa congelada que, tal vez fué conveniente en su época, pero más tar-

de pudo ser contraria a los intereses nacionales, impide - muchas veces el establecimiento y organización de actividades industriales susceptibles de desarrollo, en vista de que muchas veces da lugar a situaciones de competencia que resultan incompatibles con el costo de producción nacional. De ahí que el sistema fué abandonado desde hace mucho tiempo por todos los países modernos, que solamente continuaron aplicándolo a sus posesiones o a los Estados con los que - tuvieron convenios regionales de unión aduanera, de unión monetaria u otros de igual magnitud y que, en ningún caso hacen extensivos dichos favores a ningún tercer país.

Otro inconveniente del sistema de contratación salvadoreña ha sido el otorgar la cláusula de favor en forma incondicional e ilimitada, ya que ello significa otorgar a cualquier país el total de los beneficios concedidos a la nación más favorecida, sin atender a las diferencias que lógicamente deben tener entre sí los Estados contratantes, como mercados consumidores de artículos salvadoreños.

Si existe una cláusula de favor lo más prudente sería otorgarla bajo limitaciones y condiciones a fin de asegurar que las ventajas especiales otorgadas por El Salvador, serán mayores o menores de acuerdo con las que a su vez otorgue - la otra parte contratante.

Precisamente el valor de la cláusula más favorable es-

triba en el poder de negociación que confiere al país que otorga los beneficios, porque origina una especie de competencia entre los posibles compradores de artículos salvadoreños, susceptible de ser aprovechada en obtención de ventajas para el comercio internacional.

Lo que se ha expresado no significa que El Salvador deba abandonar por ahora toda política de concesión de ventajas especiales aduaneras a los terceros estados que son susceptibles de valorizar nuestras mercancías de exportación; pero esta necesidad podría armonizar con la conveniencia de tener absoluta libertad para modificar nuestras tarifas de acuerdo con las condiciones o con los planes que existan para la producción.

Así, creo que El Salvador debería contar con una tabla especial de preferencias aduaneras, paralela a la tarifa general, destinada a aplicarse en todo o en parte, a los países con los que celebrare convenios de comercio. Pero esta lista de artículos no debería pactarse, sino formar parte de las leyes internas de El Salvador a efecto de que ésta conserve su libertad de modificarla en cualquier momento.

En esa forma, al negociar un convenio internacional de comercio se indicarían en él, en forma únicamente nominal, los artículos producidos en el otro país, cuya impor-

tación gozará en El Salvador de los beneficios de la tabla privilegiada. La magnitud de estas ventajas dependería de los/^{favores} que el otro país esté dispuesto a otorgar a las mercancías salvadoreñas.

Con los países europeos, esta facultad de negociar - sobre la condición de los favores que se ofrezcan a El Salvador, es de mucha importancia porque en muchos de los expresados países, además de las naturales barreras de aduana establecidas por sus legislaciones, existen restricciones especiales aplicables al comercio de importación, derivadas a veces, de los regímenes monetarios o cambiarios vigentes en el respectivo país importador.

En algunos casos los controles se limitan a la regulación de la importación a través de contingentes. Tales contingentes constituyen cuotas importables de determinados artículos, que se aplican de manera general a cualquier tercer país y en otros casos las restricciones se manejan a través de licencias y cuotas para la venta de monedas convertibles a los presuntos importadores.

La obtención de facilidades en cuanto al otorgamiento de licencias de importación y de cuotas de divisas para la compra de artículos salvadoreños, colocaría a nuestro país en condiciones de ventaja para la colocación de nuestros artículos, en las mejores condiciones de precio ya que, de

otra forma, la simple existencia de la cláusula de favor sin determinar sus alcances desde el punto de vista del otro país, no representa en absoluto beneficio alguno.

A esto se agrega que en todos los convenios celebrados hasta la fecha la otra parte contratante excluyó de los beneficios de la cláusula de favor, las ventajas de cualquier índole que hubiera otorgado o pudiere otorgar a sus posesiones, territorios en fiducia y territorios con los que ha suscritos pactos económicos regionales; lo cual significa negar toda posibilidad de conceder algún beneficio a favor de las mercancías salvadoreñas.

En cuanto al comercio centroamericano, puede decirse que hasta el año de 1950 no existía ninguna forma de regulación contractual con excepción del convenio de libre comercio vigente entre El Salvador y Honduras y que fué suscrito, en el año de 1918. En general el tratamiento que El Salvador daba a los países centroamericanos estaba incorporado en una tabla especial llamada Tabla Centroamericana que nuestro país concedía a determinados artículos originarios de Centro América, en forma general y sin compensación.

Por las características presentadas se puede observar que el sistema era deficiente; en primer lugar porque nuestro país no reportaba otra ventaja que la de recibir abastecimientos al costo más bajo y, en segundo, porque la lista de

artículos era tan diminuta y su naturaleza tan especial que prácticamente no tenía significado económico alguno.

La lista centroamericana está constituida por 27 artículos que pueden ingresar al país con rebajas de aforos que oscilan entre el 10% y el 90%, y de los que, algunos de ellos, pueden ingresar libremente. La lista se compone de especias para condimentar, maderas, legumbres, flores, carey y cuatro productos industriales así: artefactos de cordelería elaborados con fibras burdas, mangas chapinas, mantillones de lana y salears o pellones.

El Tratado de Libre Comercio con la República de Honduras constituía una verdadera excepción, ya que otorgaba libre cambio absoluto para las mercancías originarias de las partes contratantes con excepción del café, cueros, y cigarrillos, y limitó el intercambio de productos industriales, a los artículos elaborados con materias primas originarias de una y de otra parte contratante.

Como se ve, a pesar de su amplitud, dada la época en que fué suscrito, tenía el grave inconveniente de limitar el intercambio de productos industriales a los que fueren producidos con materias criollas.

Esta condición es particularmente desventajosa para El Salvador, ya que por regla general las industrias que se establezcan en nuestro país se verán forzadas a utilizar en -

mayor o menor medida, materias primas adquiridas en países -
extranjeros.

Tal característica del desenvolvimiento industrial salvadoreño, descansa en la limitación de los recursos naturales de nuestro territorio. Como ejemplo saliente de esa -
condición pueden citarse la jabonería, la industria de calzado, fósforos, grasas vegetales comestibles, cemento, etc., que, para su operación, requieren utilizar ingredientes extranjeros.

Los convenios de libre comercio que El Salvador celebre con países susceptibles de constituir mercados para su producción industrial, deben de celebrarse en función de tales circunstancias y por consiguiente permitir la inclusión de dichos productos sin las limitaciones apuntadas, tomando en cuenta que, como se ha expresado, el resultado más importante del desarrollo industrial de El Salvador, será la elevación del poder adquisitivo de la población trabajadora.

Este requisito debería ser uno de los objetivos perseguidos a través de la contratación centroamericana en particular.

- Capítulo IV -

Tratados con Europa

Por el significado que tienen los convenios comerciales celebrados con Francia el 9 de enero de 1901, con Italia el 19 de marzo de 1934 y con Holanda el 22 de septiembre de -- 1939, en el desarrollo ulterior de la contratación europea, voy a dedicar algunas líneas a la explicación del contenido de dichos convenios y a su influencia en los que más tarde se formalizaron.

El Tratado francés llamado también Zaldívar-Delcassé, constituyó un acuerdo aduanero preferencial.

El Salvador se obligó a conceder rebajas en las tarifas de aduanas sobre la importación de una serie numerosa de artículos franceses, incorporados en una lista denominada "Tabla B".

La mencionada tabla comprendía artículos generalmente suntuarios, substancias y artículos alimenticios, artículos de uso personal e instrumentos de cirugía. El total de artículos incorporados en la tabla era de 39.

Por su parte, Francia se comprometió a conceder a El Salvador la cláusula de Nación más favorecida sin hacer relación específica a ninguna tabla preferencial. Ello significaba - que, mientras los beneficios que El Salvador podría recibir

resultaban sumamente aleatorios, sea por la inexistencia de tablas preferenciales dentro del sistema de contratación -- francesa, ya por la facultad que Francia conservaba de modificar sus preferencias en caso de existir; El Salvador en cambio congeló sus tarifas o sea, renunció a la facultad de modificarlas respecto de Francia.

El Tratado italiano conocido por el nombre de Araujo-Grazzi tenía una estructura similar al Tratado-Franco-Salvadorense y de igual manera incorporó una lista de artículos a los que El Salvador se comprometía a dar un tratamiento de preferencia. La diferencia entre ambos tipos de tablas era que, mientras en el Tratado francés cada uno de los rubros de tabla indicaba el aforo especial a cobrarse; en el Tratado italiano se estipuló de manera general que El Salvador se -- obligaba a conceder a Italia una rebaja equivalente al 15% de la tarifa general, para la importación de todos los artículos contenidos en la lista.

El total de artículos incorporados en la Tabla italiana fué de 38, y es particularmente notoria la circunstancia de que ambas listas coincidían en varios de los productos favorecidos, lo que daba por resultado que, como ambos tratados contenían la cláusula de favor, muchos de los productos importados de los dos países gozaban de la doble rebaja del -- tratado francés y del italiano.

En lo que se refiere al contenido de la lista, era muy similar al de la "Tabla B" ya que estaba constituida en su mayor parte por bebidas y artículos suntuarios, con la diferencia de que incorporaba productos industriales como tejidos de lana, artisaleta o algodón mezclado.

En el año 1939 se suscribió un tratado de cláusula de nación más favorecida con el Reino de los Países Bajos y en él se dispuso por una cláusula del contrato, que aquel país gozaría de todas las ventajas concedidas por El Salvador a Francia y a Italia en virtud de los convenios de 1901 y 1934.

La incorporación de una cláusula de tal tipo en el texto del convenio significó tanto como extender a Holanda las ventajas de dichas tablas aún a pesar de la denuncia o caducidad de los contratos originales.

Eso fué lo que efectivamente ocurrió con motivo de la última guerra. El Tratado italiano caducó por motivos de guerra y el Tratado francés por haber terminado su vigencia y no haber podido prorrogarse por causas del orden internacional. Pero, como según se ha expuesto, el Tratado con Holanda incorporó tales ventajas en su texto, las tablas continuaron funcionando a favor de los Países Bajos y de todos aquellos Estados con los que El Salvador mantenía convenios sobre la cláusula de nación más favorecida.

En vista de los graves inconvenientes que esto traía -

consigo por los impactos de las referidas tablas sobre el desarrollo económico del país y ante la necesidad de descongelar el sistema arancelario salvadoreño, el Gobierno de El Salvador optó por denunciar el convenio de Holanda en el año 1952.

La consecuencia inmediata de tal denuncia al momento de entrar en vigor era una natural elevación de los precios de las mercancías que venían gozando de tales favores. Esto era un fenómeno previsible ya que el comercio tiende a operar generalmente a base de los costos de reposición.

Para neutralizar la elevación y distorsión de los precios internos, El Salvador optó por mantener las tablas francesa e italiana como una aplicación unilateral del país a favor de todos los Estados con los que tuviera convenios basados en la cláusula de nación más favorecida.

Es indudable que tal medida se explica como un sistema temporal sin otro fin que el de evitar el alza violenta de los precios de muchos consumos que, naturalmente, tendría que afectar los de gran número de mercancías que no estaban ligadas directamente a los beneficios del convenio.

El resultado más importante obtenido con esta disposición fué la libertad que El Salvador recobró para mover sus aforos generales o especiales sin necesidad de consultas o acuerdos previos con otros países. Pero ello no significa que la situación podría justificarse como permanente. La

libertad obtenida, debiera aprovecharse para hacer un estudio detenido de los artículos incorporados en las tablas; conservar bajo un tratamiento privilegiado aquéllos cuyo consumo sea fundamental para la población o que puedan utilizarse en su desarrollo industrial y desechar los que por su naturaleza están destinados a un sector de suficiente capacidad de pagos, así como los que puedan impedir el establecimiento de nuevas industrias. De igual manera, podría aumentarse el número de artículos privilegiados de acuerdo con las necesidades de la industria y del consumo y con el fin de ofrecer estímulo a países extranjeros, para que celebren convenios de los que El Salvador pudiere derivar ventajas apreciables. La lista total de artículos privilegiados formaría parte del arancel con aplicación limitada a los países que nos ofrezcan tratamiento de favor.

Teniendo esa lista de preferencias, El Salvador podría concederlas en forma total o parcial a los países con quienes contrate, según la estructura y las bases de reciprocidad establecidas en el convenio.

A partir pues del año 1952 en el que se denunció el convenio con los Países Bajos, las condiciones de contratación de El Salvador fueron mucho más ventajosas debido al descongelamiento de gran parte de sus tarifas.

En realidad las tablas congeladas más importantes eran

la de Francia y la de Italia y, aunque se continúen aplicando en forma unilateral, tenemos la facultad de suprimirlas o de reformarlas en la medida de nuestra conveniencia.

Esta circunstancia ha permitido al país celebrar nuevos tipos de tratados en los que se ha procurado obtener compensaciones reales consistentes, ya sea en neutralizar problemas de orden cambiario o controles de orden comercial vigentes en los países de monedas inconvertibles; ya sea en exigir que la otra parte contratante conceda facilidades para la adquisición de un porcentaje de mercancías salvadoreñas.

De acuerdo con estos nuevos principios se celebraron 5 importantes convenios comerciales con Francia, Alemania, Suiza, Italia y España.

Los principales convenios europeos celebrados en los últimos años, pueden dividirse en dos grupos, en atención a la forma de pago de las mercancías de intercambio, según se efectúe en monedas convertibles o inconvertibles.

Al primer grupo corresponden los convenios de Alemania, Francia y Suiza, suscritos respectivamente en octubre de 1952, marzo de 1953 y febrero de 1954.

La característica general de dichos pactos es la cláusula de favor, en cuya virtud cada una de las partes se compromete a otorgar a las mercancías originarias de la otra, igual trato que el que aplican a la nación más favorecida.

En estos convenios, a pesar de mantenerse la cláusula en su forma incondicional e ilimitada, se ha buscado ya una -- compensación práctica a tales ventajas, que consiste en facilitar la colocación de las mercancías salvadoreñas, a un nivel más ventajoso que el de los demás países que no tengan pactos similares.

Así, en el Tratado con Alemania se expresa, que este -- país deberá conceder toda clase de facilidades para la adquisición de mercancías salvadoreñas hasta en una cuantía no menor del 75% del valor FOB de los productos alemanes adquiridos por El Salvador.

Con el objeto de facilitar la estimación del porcentaje a que me refiero se dispuso adoptar como base las importaciones salvadoreñas correspondientes al primer trimestre del año 1952.

Las facilidades a que alude la cláusula de referencia, consisten principalmente en otorgar permisos de importación y divisas convertibles para la adquisición de mercancías salvadoreñas. Esta obligación reviste particular importancia ya que en caso de no existir, los exportadores salvadoreños estarían obligados a concurrir en igualdad de condiciones con los de cualquier otra nación para lograr permisos de ingreso de mercancías salvadoreñas así como cuotas de dólares y divisas convertibles para su pago.

El Tratado de Francia está elaborado sobre los mismos lineamientos, es decir, la cláusula de nación más favorecida y la obligación de dar facilidades para la venta de mercancías salvadoreñas. La diferencia con el Tratado a que me he referido anteriormente estriba en que la obligación asumida por Francia se concreta a otorgar contingentes o divisas para la compra de mercancías salvadoreñas hasta por la cantidad de \$700.000 al año.

Mientras en los convenios citados se suscribió un Protocolo Adicional destinado exclusivamente a regular las formas de pago de las mercancías, en el Acuerdo celebrado con Suiza se omitió la firma de un pacto especial de pagos y se estableció, dentro del mismo cuerpo del Tratado, que las mercancías de intercambio serían pagadas en dólares o en otras divisas convertibles aceptadas de común acuerdo.

En este convenio no se exigió ninguna compensación especial como en los anteriores, tomando en cuenta la convertibilidad ilimitada de la moneda suiza y la circunstancia de ser este país uno de los importadores más estables de El Salvador y que, regularmente, ha dejado saldos activos en nuestra balanza.

En los tres convenios se estableció la cláusula centroamericana de excepción, lo que significa que El Salvador no estará obligado a extender a la otra parte contratante nin-

guno de los favores, ventajas, inmunidades o privilegios que haya otorgado o en el futuro otorgare a cualquiera de los países del Istmo Centroamericano.

Estos nuevos convenios reflejan un notorio avance en materia de contratación económica internacional. Pero como se dijo, adolecen aún de algunos defectos entre los que se destaca en primer lugar la concesión ilimitada e incondicional de la cláusula de favor. Si bien es cierto que esta cláusula opera a favor de ambas partes, en la práctica se reduce a un privilegio unilateral de El Salvador ya que, por regla general, los países europeos no otorgan concesiones especiales en cuanto a la aplicación de tarifas o leyes aduaneras a ningún tercer país. Y cuando lo hacen en atención a convenios regionales o a pactos entre metrópoli y posesiones o en virtud de uniones aduaneras, excluyen esos beneficios de los alcances de la cláusula de favor que confieren a cualquier país contratante.

Otra de las disposiciones que merece especial crítica en el sistema de contratación y que posiblemente sea un resabio de los antiguos convenios de comercio, es la ampliación automática de los favores cuando una de las partes contratantes otorga beneficios adicionales a un tercer país. Así, en los convenios de reciente suscripción y, casi sin excepción, en todos los contratos de comercio exterior vigentes en nues-

tro país, se establece que cuando una de las Partes Contratantes llegare a otorgar beneficios especiales a cualquier tercer Estado en virtud de convenios de comercio o en forma unilateral, dichos beneficios se entenderán concedidos automáticamente y sin compensación alguna a la otra parte contratante. Esta cláusula no debiera existir en los modernos convenios de comercio porque niegan toda posibilidad de contratar bajo términos y condiciones especiales con aquellos países que están dispuestos a conceder a las mercancías salvadoreñas un tratamiento más favorable que el que ofrecen los demás Estados con los que tuvieren relaciones comerciales a base de contrato.

La supresión de esta cláusula debe ser una consecuencia necesaria de las sugerencias apuntadas sobre el otorgamiento de la cláusula limitada y condicionada y de la promulgación de una tabla unilateral de preferencias que El Salvador puede conceder en forma parcial o total.

En el segundo grupo pueden considerarse los convenios con Italia y España. Cada uno de ellos está constituido por un acuerdo comercial y un convenio especial de pases.

Las estipulaciones del Acuerdo comercial descansan sobre bases análogas a las de los acuerdos analizados anteriormente, es decir, sobre el tratamiento de favor en materia de aduanas, para las mercancías originarias de cada una

de las partes contratantes.

El acuerdo de pagos en cambio reviste características que no tienen precedentes en la contratación comercial internacional salvadoreña.

En vista de la inconvertibilidad externa de las monedas italiana y española y de los controles cambiarios y demás restricciones sobre la importación que existen en ambos -- países, se adaptaron fórmulas que permitieran el pago de las mercancías de intercambio sin necesidad de utilizar instrumentos monetarios convertibles.

Como ambos convenios de pago tienen cualidades específicas, creo conveniente hacer un breve análisis de ellos por separado.

El acuerdo de pagos con Italia es un convenio de compensación global, en cuya virtud ambos países tienen la facultad de utilizar sus respectivas monedas nacionales para los pagos que origine el intercambio, a través de cuentas bancarias abiertas en instituciones salvadoreñas y en instituciones italianas.

La mecánica de dichas cuentas puede explicarse brevemente en la siguiente forma.

Por una parte el exportador salvadoreño que realiza una venta a Italia, registra su operación en el Banco Central de Reserva de El Salvador o en el Banco particular autorizado -

por éste y recibo de tales instituciones del valor total del envío en colones salvadoreños.

El Banco Central pasa conocimiento de dicha negociación a la Banca Comercial Italiana con el objeto de que ésta reciba en liras de manos del importador italiano, el valor total del envío.

La Banca Comercial Italiana abona al Banco Central de Reserva, el monto de la operación, en la cuenta de intercambio a favor de El Salvador.

De igual manera el exportador italiano de mercaderías destinadas a El Salvador, recibe de la Banca Italiana el valor en liras del envío y, simultáneamente, el importador salvadoreño abona en el Banco Central el valor en colones de la negociación. El Banco Central abre un crédito a favor de Italia por el valor de la operación.

Tal es el procedimiento explicado de una manera muy sencilla. Ahora bien, concretamente el acuerdo tiene la característica de no permitir que existan saldos acreedores a favor de El Salvador. Es decir que El Salvador no puede efectuar operaciones mientras no existan saldos suficientes a favor de Italia en la cuenta de compensación hasta por una -- cuantía igual al valor de la exportación que se pretende realizar. En otras palabras, colocados al momento de entrar en vigor el acuerdo de pagos, Italia debe comenzar a exportar -

mercancías a El Salvador como condición esencial para que, posteriormente, este país pueda efectuar ventas a Italia.

En estos rasgos estriba particularmente la dificultad de operar dentro de las estipulaciones del acuerdo, pues el carácter estacional de las exportaciones salvadoreñas, distinto del carácter uniforme de las exportaciones italianas, requiere, en un momento dado, la existencia de saldos cuantiosos a favor de Italia para poder efectuar exportaciones de café, algodón y demás productos salvadoreños de estación. Esos saldos generalmente no existen en la cuenta italiana en vista de que sus ventas, constituidas generalmente por artículos industriales, se efectúan de manera uniforme a través del año y sus valores mensuales representan montos relativamente bajos en comparación con los de las exportaciones salvadoreñas de los meses de diciembre, enero y febrero en especial.

En líneas generales el acuerdo de pagos con España descansa sobre las mismas bases; con la diferencia de que éste último es un clásico convenio de "clearing" en el que las cuentas bancarias se compensan siempre que existan saldos acreedores a favor de cualquier país por una suma mayor de \$300.000 dólares de los Estados Unidos de América; se liquida el saldo y se abona en dólares al país acreedor.

En este convenio fué prevista la circunstancia de la falta de coincidencia entre las compras y ventas de artículos

de una y de otra parte y, con el objeto de evitar que el intercambio sufriera embarazos a causa de la insuficiencia de las respectivas cuentas bancarias, se estableció que cada una de las partes podría sobregirar hasta por \$ 300.000 dólares. Esto significa que en el caso de no existir saldos en cuenta a favor del país vendedor, la otra parte otorga un crédito no mayor de aquella cantidad, compensándola con importaciones/^{futuras} que realice la parte deudora. En resumen, las cuentas no se compensan automáticamente y sólo se permite una acumulación de saldos acreedores, hasta por la cantidad designada, arriba de la cual debe hacerse una liquidación para establecer saldos y liquidarlos a favor del país acreedor.

La crítica fundamental que puede hacerse a esos convenios es la de tener un efecto restrictivo sobre el comercio internacional y la de ofrecer dificultad para el control de los pagos a través de las cuentas de intercambio.

Es indiscutible que cuando se trata de dos países de monedas inconvertibles, el sistema es muy adecuado para promover el comercio sin utilizar monedas convertibles; pero cuando la situación cambiaria restringida afecta solamente a una de las partes mientras la otra goza de libertad absoluta de conversión, el sistema compensador mediante uso de monedas nacionales pierde casi completamente su eficacia.

El fin primordial que se persiguió con este tipo de con-

uenio fué el de garantizar que los países europeos de monedas débiles se convirtieran realmente en mercados de consumo de artículos salvadoreños ya que, como es lógico suponer, - las regulaciones restrictivas sobre la adjudicación de divisas en aquellas naciones, determinan una tendencia a disminuir las compras de artículos que deben pagarse en dólares u otras monedas similares.

De tal manera que el pago en monedas nacionales trata de neutralizar esos problemas y de ampliar el intercambio.

Sin embargo, la perspectiva de los exportadores italianos y españoles de recibir en liras y pesetas el valor de sus ventas no podía ser muy halagüeña, desde luego que, cuando desearan convertir dichos pagos en monedas fuertes para negociar con terceros países, tendrían que sacrificar un porcentaje considerable del producto de sus ventas, debido a las diferencias cambiarias del mercado libre.

De tal forma que ³los países europeos les convenía más realizar sus operaciones de exportación fuera de las cuentas bancarias, con el objeto de percibir su pago en giros dólares u otras formas de moneda convertible.

Ese resultado fué evidente en el transcurso de los meses que siguieron a la iniciación de los acuerdos de pagos. La gran mayoría de compras salvadoreñas sobre productos italianos o españoles se pagó utilizando los canales ordinarios, por medio de giros.

En el caso particular de Italia, el comerciante interesado en adquirir café o algodón salvadoreño, se encontraba con frecuencia que los saldos a favor de Italia eran tan bajos, que no permitían realizar dichas compras, ya que, como se ha indicado, la existencia de saldos acreedores para Italia es condición indispensable para la exportación de mercancías salvadoreñas.

Con España el caso es similar debido a la limitación del saldo acreedor que dispone el convenio. Las exportaciones máximas que pueden efectuarse en un momento dado son de \$300.000 arriba del saldo acreedor de la cuenta española.

Es importante considerar otro factor que necesariamente afecta la operación de los cuentas de intercambio. Por lo general, los exportadores de los países de moneda controlada e inconvertible tienen la obligación de negociar sus divisas en las instituciones del Estado; pero gozan de la facultad de retener un porcentaje variable y de negociarlo en el mercado libre o utilizarlo para adquirir mercancías de terceros países. Bajo el sistema de compensación este resultado no puede presentarse desde luego que los pagos se han hecho en monedas nacionales. Ello significa que el exportador pierde el valor de las diferencias entre los tipos de cambio oficial y de mercado libre.

De tales antecedentes se desprende que los acuerdos de

pagos de referencia y, en especial el de Italia, han dado resultados adversos para El Salvador porque al efectuarse los pagos de mercancías italianas por los canales ordinarios o sea en giros dólares, la cuenta de intercambio a favor de Italia ha permanecido en un bajo nivel que no permite exportaciones salvadoreñas, y si bien los exportadores de El Salvador podían vender sus artículos por los canales ordinarios, estaban afectados por todas las regulaciones establecidas sobre la transferencia internacional de fondos y sobre las restricciones cuantitativas y cualitativas a la importación, en vigencia en los respectivos países de destino.

La experiencia, pues, ha comprobado que los convenios de compensación u de pagos por medio de monedas nacionales, no son los medios más adecuados para regular el intercambio comercial salvadoreño, por lo menos, mientras este país conserve libertad absoluta de importaciones y libertad absoluta de cambio internacional.

- Capítulo V -

Cooperación Económica Intercentroamericana

Los países de Centro América han iniciado un programa - conjunto de desarrollo e integración económica bajo los auspicios de la Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas. Este programa es coordinado por un Organismo auxiliar de la expresada Comisión que se denomina Comité de Cooperación de Ministros del Istmo Centroamericano, integrado, principalmente, por los Titulares de las Carteras de Economía de los cinco países de la región.

Aunque éste no sea un lugar adecuado para describir el Plan General, analizarlo y apuntar comentarios sobre su realización, creo que es indispensable hacer una ligera referencia del contenido global del programa.

En líneas generales el plan se propone facilitar la complementación económica de la región centroamericana como un medio de desarrollar sus economías y de levantar los niveles de vida de los habitantes de la región.

Para ello trata de obtener los siguientes objetivos concretos:

- a) ampliar los mercados de consumo de productos centroamericanos sobre el establecimiento de zonas de libre comercio;
- b) hacer estudios y recomendaciones sobre la integra-

- ción espacial de la región por medio de comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas que faciliten el intercambio en las condiciones de mayor ventaja;
- c) hacer estudios y recomendaciones sobre la unificación de las tarifas de aforos y de las reglamentaciones aduaneras;
 - d) formular estudios y recomendaciones sobre la localización de industrias en los distintos territorios de la región que sean susceptibles de establecerse y operar por medio de la acción conjunta de los cinco países;
 - e) establecer instituciones centroamericanas de investigación que faciliten el conocimiento de las posibilidades industriales de la región centroamericana y den asistencia para su adecuada utilización;
 - f) calificar mano de obra para actividades productivas;
 - g) unificar los sistemas de enseñanza de la ciencia de la Administración Pública por medio de instituciones especiales; y,
 - h) formular estudios y recomendaciones sobre los diversos problemas que tienen incidencia sobre la armonización de la actividad económica de los cinco países.

Merece citarse, dentro de los trabajos realizados por el Comité de Cooperación Económica, la creación de la Escue-

la Superior de Administración Pública, que funciona en San José, Costa Rica; la creación del Instituto de Investigación y Tecnología Industrial Centroamericano, cuya sede es la ciudad de Guatemala; la elaboración de una nomenclatura aduanera uniforme que ya fué adoptada por casi todos los países centroamericanos y que en El Salvador se encuentra en vías de aprobación; la elaboración de un proyecto de Ley reglamentaria de aduanas para aplicarse a toda Centro América; la -- elaboración de un estudio completo sobre carreteras centroamericanas; la preparación de un estudio sobre la posibilidad de establecer una fábrica centroamericana de pulpa y de papel; la formulación de estudios sobre la estructura del comercio exterior centroamericano y sobre la posibilidad de -- llegar a un acuerdo multilateral de libre comercio.

De igual manera podrían citarse otros trabajos elaborados por el Comité y que se estudian actualmente por los respectivos gobiernos.

Es indiscutible el valor de una planificación de esa índole, porque supone el tratamiento integral de los problemas centroamericanos y la reunión de los esfuerzos de todos los gobiernos para alcanzar el objetivo final.

La creación de intereses comunes será el vínculo más sólido entre los territorios de la región, que podrá ser precursor auténtico de la vinculación política de Centro América.

Como he apuntado, el análisis de detalle del plan de integración económica podría ser objeto de un trabajo especial; por ello me he limitado a esbozarlo para luego entrar a la consideración de las materias concretas del comercio en América Central.

- Capítulo VI -

Contratación Centroamericana

El Salvador ha concertado convenios de libre comercio con todos los países centroamericanos y si bien todos ellos están inspirados en la necesidad de ampliar el intercambio sin restricciones de ninguna clase, las diferencias naturales entre las economías de los diversos países les han dado a su vez caracteres que los distinguen.

Quizá para facilitar el estudio de dichos convenios -- convendría dividirlos en dos grupos atendiendo a la situación cambiaria, libre o controlada de los países con los que han sido suscritos.

En el primer grupo entrarían los convenios con Guatemala y Honduras; en el segundo con Nicaragua y Costa Rica. El convenio con Honduras, que será objeto de comentario, es el antiguo de 1918, con las modificaciones fundamentales introducidas por el Protocolo Adicional Rubio-Valenzuela del 25 de

enero de 1954.

El Tratado con Guatemala como todos los demás, es de li
bre comercio parcial, limitado a una serie de artículos cons
tituidos por los productos naturales y efectos industriales
incorporados a una lista anexa a la parte expositiva del con
venio. Las listas tienen la particularidad de comprender -
dos categorías de artículos, los unos de libre cambio abso-
luto y otros cuyo comercio puede ser controlado cuantitativa-
mente por el país de origen o por el de destino. Cuando se
trata de estos últimos artículos, el país productor tiene la
facultad de restringir su exportación en forma total o par-
cial, con el objeto de garantizar existencias para el consu-
mo interno. El país receptor por su parte tiene la facultad
de impedir total o parcialmente el ingreso de dichas mercan-
cías, con el objeto de neutralizar cualquier perjuicio que
pudieren sufrir las economías particulares por razón de exis-
tir en el país receptor, empresas productoras de artículos
similares.

Si bien el sistema llamado de asteriscos o de controles
se adoptó con el objeto de facilitar la concertación de los
convenios porque obviaba la necesidad de hacer estudios ex-
haustivos sobre los productos susceptibles de intercambio,
se pensó que con el tiempo los países centroamericanos irían
abandonando las restricciones hasta llegar a un comercio ab-

solamente libre; la experiencia demostró que tal resultado no puede alcanzarse con el expresado sistema.

Resulta un expediente cómodo para un país, utilizar la facultad que le confiere el convenio para impedir la introducción de mercancías del otro país con lo cual evita situaciones de protesta o de violencia de parte de intereses particulares del país receptor. En consecuencia, al aplicar un control de importación existe una tendencia a olvidarse del problema y mantenerlo definitivamente.

Otra característica especial del Tratado de Libre Comercio con Guatemala es la de que para los efectos de libre comercio de los artículos industriales incorporados en las listas, no tiene interés la circunstancia de que hayan sido elaborados con materias primas extranjeras. Este es un -- avance sobre el antiguo convenio de comercio con Honduras del año 1918, donde se estableció que únicamente los productos industriales elaborados con materias primas ^{criollas}/gozarían de los beneficios de libertad absoluta.

Además, el libre cambio con Guatemala se complementa -- con una cláusula de favor aplicable a todos los artículos de intercambio que siendo producidos en cualesquiera de las Altas Partes Contratantes no formaría parte de la lista aneja del convenio.

Las estipulaciones explicadas constituyen la parte fun-

damental del convenio; pero además en su parte expositiva se hacen declaraciones interesantes sobre el mutuo repudio hacia las maniobras de comercio desleal, y en particular a los subsidios de exportación y al dumping. Se da el tratamiento nacional a los vehículos aéreos, terrestres o marítimos que se utilizan para efectuar transacciones de comercio y se estatuye una comisión mixta integrada por los representantes de las dos partes, que tiene por objeto realizar estudios sobre las medidas que faciliten y promuevan el libre tráfico, la necesidad de establecer, mantener o levantar controles de importación y exportación o de administrarlos a base de cuotas; razonar sus conclusiones y proponerlas a los respectivos gobiernos.

El Convenio con Honduras difiere notablemente de todos los sistemas de contratación centroamericana debido a que carece de listas de artículos a los cuales se aplican los beneficios de libre comercio, lo que significa que todos los bienes en general son objeto de libre cambio con la específica exclusión de los cigarrillos, cerveza, café verde, en uva, cereza seca, pergamino u oro, alcohol, aguardiente u otras bebidas espirituosas; los artículos estancados y aquéllos que sólo constituyen simples mezclas, trasiego, re-enuasamiento o reclasificación de artículos extranjeros.

Además, por lo que toca a los productos industriales en

general, el convenio dispone que el valor extranjero incorporado en el costo de dichas mercancías no debe exceder del 40% del valor del artículo.

Indiscutiblemente este Convenio tiene más amplitud que los otros Acuerdos de Comercio Centroamericano, ya que extiende sus beneficios a toda clase de artículos salvadoreños con las exclusiones apuntadas. Sin embargo, su amplitud -- ofrece serios problemas que la experiencia se ha encargado de revelar.

En primer lugar, el porcentaje de intervención extranjero en las mercancías industriales resulta de muy difícil comprobación, ya que son las autoridades fronterizas, las que tienen competencia para calificarlas. Por tal razón se dispuso en el Convenio que la simple existencia de un envío haría presumir que los artículos en cuestión, llenaban los requisitos de ley y que sólo en casos de duda grave de las autoridades aduaneras, podría suspenderse la importación hasta que se efectuare un estudio adecuado sobre la distribución de los costos. Tal medida facilita grandemente el intercambio pero se presta al comercio de artículos que no -- llenan las características apuntadas y cuya importación puede causar perjuicios a la economía del país receptor. Además, la verificación de los costos, en caso de duda, supone gastos administrativos considerables por el envío de exper-

tos que analicen las respectivas contabilidades y, asimismo, causa molestias entre el comercio e industria particulares por la intervención que supone en sus actividades privadas.

Por otra parte, el Convenio no supone mayor consideración a los intereses particulares establecidas alrededor de las distintas actividades productivas. Y si bien es cierto que los convenios de esta índole se proponen establecer competencia entre los productos originarios de las partes contratantes, que tiene que concluir con el dominio del mercado total por la empresa que actúe en condiciones de mayor eficiencia; no es prudente desconocer la influencia de los sectores afectados que, en algunos casos, puede dar lugar a la denuncia o ruptura de los contratos.

Tales efectos, comunes al comercio centroamericano en general, como una consecuencia del tipo de tratados comerciales celebrados, hace pensar en la necesidad de reestructurar las bases del intercambio, con el objeto de lograr que el comercio libre no se establezca en forma violenta sino gradual, capaz de permitir el reajuste o desplazamiento de las inversiones particulares efectuadas en los países contratantes. Sobre este punto se hablará en el último capítulo relativo al comercio centroamericano.

En el segundo grupo se incluyen los convenios de Nicaragua y Costa Rica que tienen en común la circunstancia de que

en ambos países existen controles cambiarios aunque, en rigor, los convenios tienen características distintivas especiales.

Ambos tratados mantienen el sistema de listas donde se incorporan los artículos de libre cambio en forma análoga que el de Guatemala; pero mientras en el caso de Nicaragua se dispone que los artículos industriales deberán estar constituidos sustancialmente de materias primas originarias de las partes contratantes; en el convenio de Costa Rica carece de importancia el origen de la materia prima.

Esta diferencia es producto de la época de suscripción de los respectivos convenios. Con excepción del antiguo tratado de comercio con Honduras, el primer tratado centroamericano fué el de Nicaragua y sufrió la influencia de las estipulaciones de aquél que, a su vez, descansaba en la idea de que sólo podrían desarrollarse y fomentarse en nuestros países, las industrias capaces de utilizar exclusivamente las materias primas originarias de ellos mismos; sin tomar en cuenta la necesidad de valorizar la mano de obra nacional y de evitar el pago de altos salarios a los países industriales.

Asimismo, se establece en el convenio la cláusula de favor para las mercancías que no forman parte de la lista, y se estipula la posibilidad de controlar o restringir la exportación o importación de determinados artículos naturales

o industriales. Sobre este punto no vale la pena insistir ya que el problema se consideró al tratar el libre comercio con Guatemala.

Otra de las diferencias consiste en los medios de pago de las mercancías objeto de intercambio. Mientras en el -- convenio de Nicaragua se incorporó un acuerdo de compensación, para que los pagos pudieran efectuarse con monedas nacionales a través de cuentas bancarias compensables periódicamente en dólares de EE.UU., en el tratado de Costa Rica no se hizo alusión alguna sobre formas especiales de pago, lo que significa que éste se efectuaría en monedas convertibles.

Sobre el problema de la compensación con Nicaragua pueden repetirse aquí las argumentaciones que se hicieron en -- relación con los convenios de Italia y España y, la circunstancia de que al no ser compulsoria la utilización de las -- cuentas bancarias de pagos, el comercio se efectúa, de preferencia, fuera de toda regulación, lo que significa que el pago, en la realidad, opera en dólares.

Pero el pago en dólares incide desfavorablemente sobre El Salvador, particularmente por la circunstancia de que tanto en Nicaragua como en Costa Rica el productor de divisas está obligado a negociarlas con las instituciones bancarias del Estado y porque tanto en uno como en otro país, existe un tipo distinto para la compra y para la venta de divisas

por el Estado; siendo más bajo el tipo de adquisición que el tipo de venta. Resultará entonces que si El Salvador adquiere mercancías de Nicaragua o de Costa Rica por un valor determinado en dólares, el exportador de aquellos países recibirá por esos dólares, moneda nacional al tipo de conversión más bajo y luego, cuando intente adquirir mercancías salvadoreñas, deberá comprar divisas sea oficialmente, sea en el mercado libre a un tipo de conversión más alto que el que se le aplicó para la venta. Esto significa que el poder de importación de mercancías salvadoreñas, de los comerciantes de Nicaragua y Costa Rica sufre una notable disminución por los recargos de cambio.

Quizá la más adecuada solución a este problema, estribaría en estipular además del pago en dólares, la obligación de cada parte contratante de conceder divisas para la adquisición de mercancías del otro país, por una cuantía no menor que el valor de las exportaciones efectuadas y a un tipo de conversión fijo e igual que el que se hubiere aplicado para la compra de divisas, o, si esto no fuera posible, determinar que las divisas provenientes de exportaciones del país afectado por el control de cambio, escaparán al requisito de la venta obligatoria en los Bancos del Estado, toda vez que hayan de utilizarse para comprar mercancías de la otra parte, que gozan de las ventajas del libre comercio.

Es claro que me he limitado a apuntar probables soluciones a los problemas que presenta la existencia de restricciones cambiarias en algunos países centroamericanos; pero ello no indica que tales cláusulas deban, al menos por el momento, constituir condiciones forzosas para la contratación centroamericana. Todo país tiene el derecho de regular su moneda de acuerdo con las exigencias de las circunstancias porque atraviesa y no podría pretenderse la abrogación de tales regulaciones en función de un país, si al adoptar tal actitud podría ocasionarse un daño mayor que el beneficio eventual derivado de un convenio de libre comercio.

Tratándose de países centroamericanos a los que se debe especiales consideraciones, la actitud de corto plazo podría limitarse a incorporar en los convenios, cláusulas y declaraciones que tengan por objeto neutralizar los efectos de los controles de cambio y de suavizarlos en cuanto se transformen y desaparezcan las circunstancias que los hicieron imperiosos.

Una fórmula natural de obviar las dificultades cambiarias sería el traslado de las diferencias de cambio a la tarifa de aduana, siempre que la condición de su existencia, sea su carácter de fuente de ingreso fiscal. Pero éstas son medidas que cada país dicta a su mayor conveniencia porque descansan en su soberanía.

- Capítulo VII -

Recomendaciones sobre la Contratación

Centroamericana

Si como se ha expresado, uno de los objetivos primordiales que se persiguen en la contratación centroamericana es - la apertura de recíprocos mercados de consumo que sean capa-ces de estimular la producción de mercancías en los territo-rios de los países contratantes y que, a su vez se traduzcan en mayores o mejores oportunidades de trabajo y en niveles - de vida más altos para la población; es indudable que los - sistemas adoptados hasta la fecha no son quizá los más lla-mados para llenar este cometido aunque, sin lugar a dudas, constituyen un progreso notorio en relación con el anterior estado de los vínculos económicos que ligaban a nuestros que blos.

La limitación de las listas de mercancías y las restricciones contempladas en estas mismas listas tanto sobre la caportación como sobre la importación de gran número de rubros, se oponen a la amplitud del intercambio pues, aunque en los convenios se contempla la posibilidad de ampliar las listas generales y de suprimir los controles que afectan el inter-cambio, la tendencia normal de los países se inclina hacia la conservación de un mismo estado de cosas, debido a que -

toda medida posterior sobre la ampliación de los rubros o la eliminación de los controles supone previos estudios que por lo general sufren una posposición definitiva.

Además de la dificultad de realizar tales investigaciones existe un justificado temor a los efectos perjudiciales que sobre las economías privadas puede ocasionar la incorporación de cualquier mercancía dentro del tratamiento de absoluta libertad de cambio; y es que, la conversión violenta de un sistema aduanero a un comercio sin aduanas, puede ocasionar efectos dañosos que no han sido deseados ni previstos por las partes y que resultan por la imposibilidad de conocer con anticipación y con absoluto detalle, todo el cúmulo de intereses particulares que existen en los distintos países alrededor de las actividades productivas.

Personalmente he llegado a esta conclusión a través de la experiencia de los años transcurridos desde la suscripción de los últimos Tratados de Comercio con los países centroamericanos. Ella ha indicado la existencia de condiciones y de elementos de distorsión en el sistema.

No deben tomarse estas expresiones como un deseo encaminado a sostener la inconveniencia del libre comercio en -- Centro América, ya que, por el contrario, creo que ésta debe ser la meta final; pero estimo que, para garantizar su estabilidad y buenos resultados sería conveniente llegar a él en

forma progresiva y gradual, en forma que permita que las economías particulares eficientes, vayan ajustándose a la situación del comercio libre. Creo que la medida más adecuada para obtener tal fin sería la suscripción de Tratados de Comercio sobre la base de listas de mercancías sujetas durante el primer año de vigencia, a un arancel especial que podría ser un porcentaje de la tarifa general, en una cuantía suficiente para neutralizar toda posibilidad de desplazamiento violento de las actividades productivas de cada una de las partes contratantes. En el convenio se estipularía que este porcentaje se reduciría gradual y automáticamente cada año hasta llegar dentro de un plazo relativamente corto a la extinción absoluta de todo impuesto aduanero. Podría haber otra lista adicional donde se incorporarían, en un régimen de libertad total, los productos y artículos que ya han sido objeto de ese trato y que por experiencia se sabe que tal régimen no ha provocado situaciones de conflicto.

El sistema no ocasionaría ninguno de los efectos que origina la competencia violenta, puesto que permitiría a los productores de una y otra parte contratante, reestructurar sus empresas, con vistas a un dato seguro, que sería el costo a que las mercancías del otro país, ingresarían en su territorio en el curso del año venidero.

El resultado de saneamiento de las actividades producti

vas se lograría siempre, por cuanto las empresas marginales y en general todas aquéllas que operaren en condiciones de ineficiencia o con base en monopolios y regalías no podrían ajustar su producción a las nuevas condiciones de mercado y por tanto tendrían que desplazar los capitales invertidos a otras actividades capaces de funcionar en condiciones de -- equilibrio.

Además de las ventajas apuntadas, el procedimiento facilitaría la inclusión de listas mucho más amplias, desde luego que la protección arancelaria ofrecida durante regular número de años neutralizaría los riesgos que van implícitos en la competencia.

- Capítulo VIII -

La Regulación de Precios y sus Efectos sobre
el Comercio Centroamericano

En uno de los primeros capítulos, al referirme a la organización agrícola expresé la situación de insuficiencia de la producción de cereales para atender la demanda nacional y que los faltantes de producción unidos a la condición estacional de las cosechas daban lugar a fluctuaciones violentas en los precios, con perjuicio, tanto del productor como del consumidor. Con tal situación se obligó el Estado a inter-

venir en el mercado de cereales y, en particular, en el de maíz con el doble fin de suprimir y disminuir las fluctuaciones y de garantizar existencias. Naturalmente tal intervención tuvo que incidir sobre el libre comercio centroamericano.

En efecto, la regulación de precios por el Estado se efectúa por medio de ventas y compras de cereales a un precio determinado, de tal forma que si el precio tiende a elevarse en mercado libre, por encima de las cotizaciones estabilizadas oficialmente, ofrece a toda persona la oportunidad de proveerse en los almacenes oficiales a los precios estables; con lo que obliga a la baja del mercado total; y si por el contrario las cotizaciones del mercado libre señalan tendencia hacia la baja, todos conservan la oportunidad de vender sus existencias en los almacenes del Estado al precio estabilizado previamente; con lo que se elimina la tendencia descendente.

Esta es una simple exposición teórica del funcionamiento del sistema y debe agregarse al respecto que no me detendré a considerar ni a analizar sus resultados puramente internos, sus virtudes y defectos sino únicamente he de limitarme a la consideración de sus efectos sobre el comercio exterior.

Es indiscutible que el mantenimiento y administración de este sistema requiere de parte del Estado la erogación de

fondos cuantiosos que deben aplicarse tanto a la adquisición de los excedentes teóricos y estacionales de la cosecha interna, con fines de estabilización; como de los faltantes -- reales que acusa la producción, con fines de abastecimiento. También es indudable que como las compras deben hacerse con cierta anticipación, el procedimiento requiere la existencia de almacenes y bodegas destinados a su conservación. Tanto la capacidad de financiamiento como la de almacenaje tienen limitaciones, de tal forma que en un momento dado, el exceso de ofertas de cereales sobre la capacidad financiera del Estado o sobre su capacidad de almacenaje, anulan todo el sistema de regulación.

Este resultado es particularmente grave en el momento de salir la cosecha, porque por razones climáticas aparece casi conjuntamente en todos los países centroamericanos y en cada uno, crea el mismo fenómeno de exceso aparente de la producción sobre el consumo. Ello significa que en la misma época del año las cotizaciones tienden a bajar simultáneamente aunque el descenso se realice en distinto grado de acuerdo con la relación de oferta y de demanda, así como con el costo de producción de cada lugar. Y como por regla general los demás países centroamericanos gozan de mejores condiciones -- que el nuestro para producir artículos naturales a costos menores y como además el consumo por habitante es menor que en

El Salvador, los precios tienden a descender por debajo de los niveles salvadoreños y aún más, si se les compara con los precios de regulación establecidos por el Estado. Esto determina una corriente de exportaciones estacionales de -- maíz de los países vecinos hacia El Salvador. Pero tales exportaciones aumentan el volumen de los excedentes estacionales del mercado nacional y dificultan la regulación del precio, ya que la concurrencia de las ofertas tiende a elevar el desnivel entre las cotizaciones de mercado y los precios que el gobierno ha proyectado asegurar. En consecuencia, para garantizar la cotización prefijada, el Estado tiene que absorber el total de la oferta, compuesta por una parte de la cosecha nacional y por las importaciones recibidas. Es posible que no disponga ni de medios financieros ni de medios de almacenaje que basten para alcanzar ese resultado y que, en vista de tal dificultad material, tenga que recurrir a la restricción de las importaciones procedentes de países centroamericanos.

Pero esta es una medida que a largo plazo se vierte en contra de la economía salvadoreña porque, como se dijo, la situación general del país es de desequilibrio entre producción y consumo y aquellas cantidades que dejaron de percibirse de Centro América, serán demandadas algunos meses más tarde, cuando ya es imposible su obtención.

Ese es un fenómeno que hemos visto repetido en forma -- ininterrumpida desde el establecimiento del régimen de intervención del Estado. Cuando los ingresos de cereales de los países de Centro América alcanzan su máximo volumen y se vuelve difícil mantener la regulación, se ha echado mano de la facultad restrictiva que conceden los tratados de libre comercio, aplicándose los controles totales de importación a los cereales originarios de Centro América.

Algún tiempo más tarde y como consecuencia de la insuficiente producción nacional comienzan a sentirse síntomas de escasez en el mercado interno que se reflejan en el proceso ascendente de las cotizaciones. La magnitud del consumo acelera y agrava el fenómeno, que tiende a llevar los precios a cifras desmesuradas en comparación con las cotizaciones iniciales. En ese momento, el Estado trata de obtener los faltantes tanto de los países vecinos como de otros estados y de aliviar temporalmente la situación vendiendo las existencias acumuladas en la época de cosecha. Tal actitud en la política de compras ofrece los graves inconvenientes de que, en primer lugar el enrarecimiento de las cosechas es general en toda Centro América ya que el consumo se ha encargado de absorber la totalidad de los excedentes teóricos y de equilibrar la oferta y la demanda y, en consecuencia, se hace imposible la obtención de tales abastecimientos

en los países vecinos. En cuanto a los terceros países fuera de Centro América, que podrían limitarse a México y los Estados Unidos, sí constituyen en todo tiempo mercados proveedores, pero aún en ellos, las cotizaciones suben en relación con el tiempo transcurrido entre la época de la cosecha y aquélla en que se colocan los pedidos. De tal forma que la obtención de los faltantes se logra a precios relativamente elevados y, seguramente, más altos que los que hubieran podido obtenerse en épocas anteriores.

Examinado superficialmente el problema podría manifestarse que su solución estribaría en efectuar las compras necesarias en el momento más oportuno y en permitir en todo tiempo el libre ingreso de abastecimientos centroamericanos, ya que se conoce anticipadamente su necesidad. Sin embargo, como se dijo, tal medida depende de la capacidad financiera y de almacenaje, es decir, que mientras éstas no permitan absorber la concurrencia de ofertas múltiples en un momento dado, no podrá seguirse la política más lógica.

Con tales antecedentes, salta a la vista la necesidad de modificar el régimen financiero aplicable a la regulación de precios de tal forma que permita en cualquier momento la adquisición de las cantidades de maíz y otros cereales que puedan ofrecerse en el mercado y que sean necesarios para el consumo interno, así como de ampliar la capacidad de almace-

naje, por medio de silos y bodegas distribuidas en las distintas zonas del país, que permitan tanto la adquisición fácil de los productos, como su distribución y venta posteriores hacia los distintos lugares de consumo.

Logradas esas condiciones, el comercio centroamericano podría dejarse absolutamente libre y, si las importaciones derivadas de él no bastaran para las necesidades internas, podrían completarse los faltantes por medio de contratos de futuros otorgados con países fuera de Centro América y que ofrecieran suficiente garantía de cumplimiento.

- Capítulo IX -

Tratados Multilaterales de Libre Comercio Centroamericano

Dentro del programa de integración económica el Comité de Cooperación Económica de Ministros del Istmo Centroamericano ha procedido al estudio de un convenio de libre comercio multilateral que conceda los beneficios de libertad de cambio a las mercancías de todos los países para su comercio entre cada uno y cualquiera de los demás. Es indiscutible que la libertad regional de comercio será una de las metas de mayor importancia a alcanzarse en favor del incremento y diversificación de la producción centroamericana. Ella significaría que el mercado de consumo para productos naturales

industriales tendrá una ampliación tal, que permita el crecimiento de empresas en gran escala. Pero es indudable que la tarea ofrece graves dificultades en razón de los intereses particulares preexistentes, tal como se expresó al comentarse los convenios de libre comercio de El Salvador con los otros países centroamericanos. El convenio centroamericano ofrece aún mayores problemas en vista de que mientras El Salvador ha logrado celebrar convenios de libre comercio con las demás Repúblicas del Istmo, las demás naciones centroamericanas no han podido llegar a formalizar todavía ningún convenio bilateral.

Si todas ellas estuviesen en la misma situación salvadoreña, la concertación del convenio de libre comercio ofrecería gran simplicidad ya que se reduciría al común denominador de los convenios bilaterales; pero no siendo así, significa tanto como que cada uno de los restantes países de Centro América negocié, simultáneamente, tratados bilaterales con todos los demás.

Quizá se ha sido demasiado ambicioso al perseguir inicialmente la firma de un tratado de libre comercio y la insistencia sobre el proyecto podría poner en riesgo la cooperación comercial intercentroamericana. Me parece que al convenio centroamericano debe darse el mismo tratamiento que el que se sugirió para los convenios bilaterales centroaméricanos.

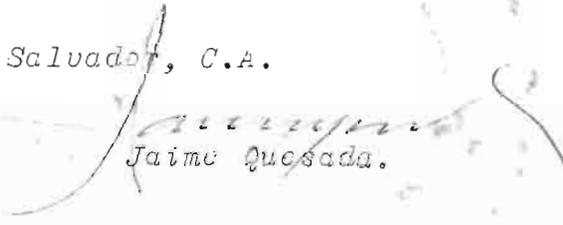
nos, es decir, que comience con un convenio de cláusula de favor a base de listas, y que en su parte expositiva ofrezca las máximas facilidades para que la tarifa diferencial vaya convirtiéndose paulatinamente en una zona de libre cambio absoluto.

- Capítulo Final -

El comercio exterior de El Salvador tiene un alto significado sobre su desarrollo económico y sobre el bienestar de la población y por ello merece ser objeto de regulaciones contractuales que descansen en programas previamente elaborados con el objeto de que realmente sea un instrumento de bienestar y de progreso.

Se refiere tanto al intercambio con países europeos, Norte América y Sur América, como al comercio interamericano; pero tratándose de este último cuya importancia por ahora es escasa pero que indudablemente crecerá de manera progresiva, el tratamiento que deba dársele tendrá que ser muy especial y descansar en principios de recíproca cooperación.

San Salvador, El Salvador, C.A.


Jaime Quesada.