

La evolución del sector externo en 1986

A. La herencia de 1985

La implementación del Programa de Estabilización y Reactivación Económica en el mes de enero de 1986, marca el fracaso de una política marcadamente expansionista¹ que ignoró o subestimó un rasgo estructural de nuestra economía: su tendencia hacia el "estrangulamiento externo" del crecimiento interno.

En efecto, en economías como la nuestra existe —aun en condiciones normales— una tendencia al desequilibrio externo en el contexto del crecimiento económico, que resulta de "la combinación de dos aspectos estructurales. El primero, la dependencia del aparato productivo de los insumos importados como resultado del carácter trunco de la industria; el segundo, la independencia entre la dinámica de las exportaciones y de las importaciones, ya que la primera queda determinada por la demanda mundial y la segunda por la demanda interna de bienes manufacturados en gran parte"².

Esta dinámica independiente que nos conduce "naturalmente" hacia el desequilibrio externo puede ser expresada de la siguiente forma:

i) La evolución del monto de nuestras exportaciones puede ser representado por:

$$\dot{\chi} = \alpha \dot{\epsilon}$$

Donde $\dot{\epsilon}$ sería la tasa de crecimiento del volumen de los intercambios mundiales; $\dot{\chi}$ sería la tasa de crecimiento del monto de nuestras exportaciones y α sería la "cuota/parte" de nuestra economía dentro del comercio mundial.

Es necesario aclarar que para una economía "primario-exportadora" como es la nuestra se considera que el parámetro estructural³ (α) es menor que la unidad debido a que nuestros bienes exportables se comercializan por cuotas y tienen una baja elasticidad precio tanto de la oferta como de la demanda en el corto plazo. En este sentido, puede suponerse una relativa rigidez del volumen de exportaciones en el corto plazo.

Por otra parte para determinar el valor de esas exportaciones tenemos:

$$x = \chi P_x$$

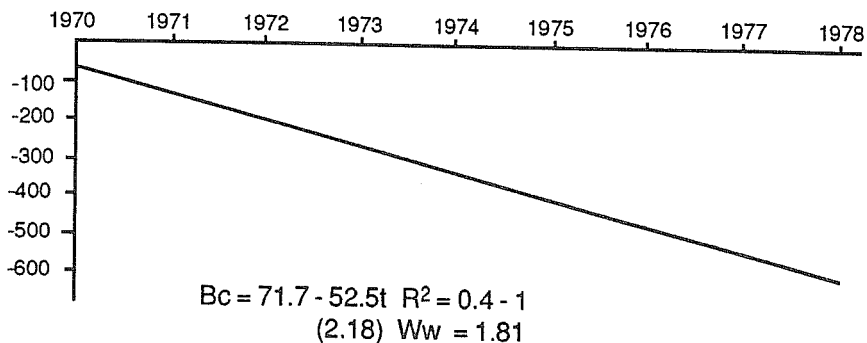
que nos indica que para un monto de exportaciones ESTABLE (rigidez de corto plazo) y unos precios determinados por las posiciones cíclicas del mercado mundial (bajo el supuesto de ser "pequeño país" sin control sobre el precio de nuestra producción internacional) tendríamos que nuestras exportaciones (en volumen como en valor) presentarían una rigidez casi total en relación a la evolución de la actividad económica interna. Dicho de otro modo, nuestro producto interno podría crecer sin que tal crecimiento condujese a una aumentación de las exportaciones.

ii) Las importaciones por su parte también se caracterizan por su rigidez y su demanda podría representarse como:

$$n = \varnothing Y \therefore \varnothing = (c_i + \beta)$$

Esta relación nos presentaría el monto de las importaciones en función de los niveles de actividad económica y no de los precios relativos de los bienes importados. El parámetro \varnothing resumiría los efectos combinados de la propensión marginal a consumir bienes-finales importados (C_i) y de los coeficientes técnicos de bienes importados (β) que miden los requerimientos externos del proceso de producción nacional. En una economía como la nuestra caracterizada por un sector industrial trunco y con una desigualdad del ingreso bastante acentuada, puede esperarse con bastante certeza que el parámetro \varnothing sea mayor que la unidad (alta elasticidad-ingreso de las importaciones combinada con una elasticidad-precio de su demanda relativamente baja) y que las importaciones serán casi rígidas e independientes del monto de divisas generadas por las exportaciones (ver gráfica).

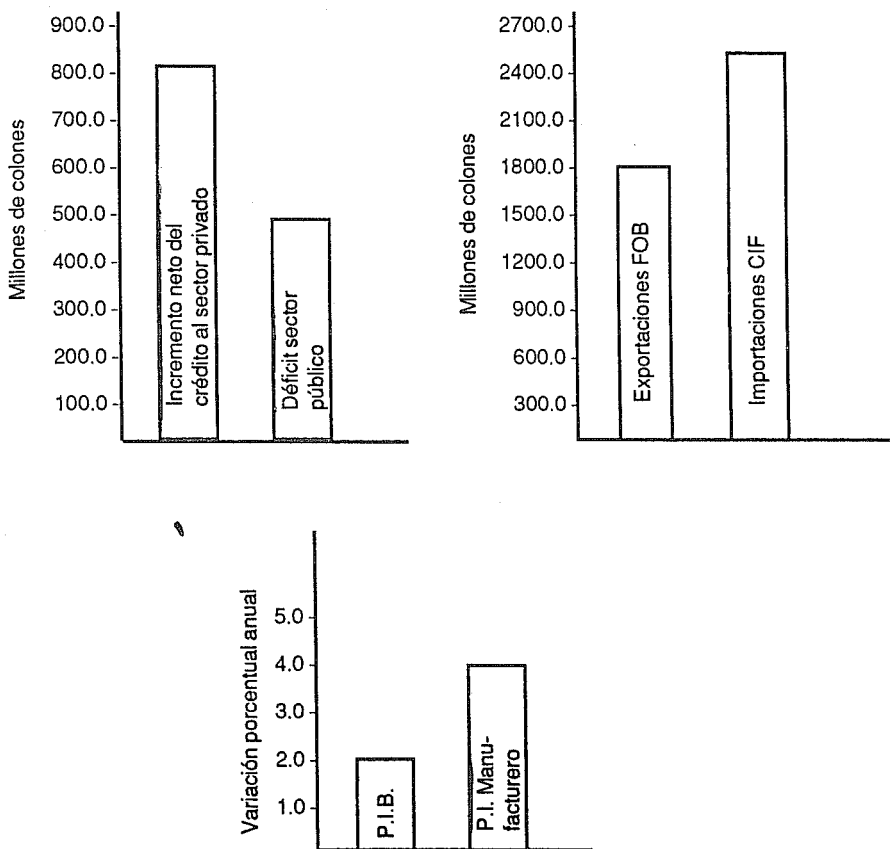
Gráfica No. 1
Tendencia de la balanza comercial de bienes y servicios 1970-1978



FUENTE: "Dinámica y Crisis de la Economía Salvadoreña" ECA. JUL. 1986.

Esta tendencia "natural" hacia el "estrangulamiento externo" se aceleró entre 1984 y 1985 como producto de una política de "dinero fácil" para la empresa privada dentro de un contexto de una contracción de la oferta de bienes exportables. Así, de acuerdo al Banco Central de Reserva "el ejercicio de 1985 se caracterizó por el notorio incremento de la oferta monetaria, lo cual puso en manos de los bancos del sistema suficientes recursos prestables que propiciaron una moderada recuperación de la producción nacional" (Memoria 1985, p. 57).

Los efectos de esta moderada recuperación —producto del aumento del crédito neto al sector privado y del déficit del sector público— pueden visualizarse claramente en la siguiente gráfica.



Es pertinente señalar —a propósito de la posición del sector externo en 1985— que a pesar de haberse contado con una entrada neta de ¢900.2

millones en concepto de transferencias, el saldo neto de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue negativo en aproximadamente ¢227.5 millones.

En este marco de persistente deterioro de la cuenta corriente se decide optar nuevamente por una política de contracción de las importaciones para reducir el desequilibrio externo acumulativo.

B. El programa de estabilización económica y el sector externo

Entre las diferentes medidas adoptadas en 1986 con el objeto de amortizar la magnitud de los déficit en la cuenta corriente, podemos destacar las siguientes:

- Devaluación del colón mediante la adopción de un tipo de cambio unificado de US\$ 1.00 = ¢5.00.
- Prohibición temporal de importaciones suntuarias.
- Impuesto selectivo al consumo de bienes no esenciales.
- Depósitos previos del 100% del valor de las importaciones para ciertos productos.
- Implementación del NAUCA II.
- Ley de Fomento de las Exportaciones.
- Centralización de la concesión de divisas en el BCR.

La adopción de esta combinación de medidas cambiarias, fiscales y comerciales, parecería partir de la idea de que la devaluación era una medida necesaria pero insuficiente para mejorar la balanza de cuenta corriente. En cierta forma —implícita por supuesto— se aceptaba que existía una baja elasticidad-precio en la demanda de importaciones y que si el sector privado contaba con suficientes divisas la reducción del monto de las importaciones sería casi nula. En este sentido la decisión de la unificación cambiaria parecería ser el resultado de dos factores:

—Primero, del convencimiento forzado de que con un tipo de cambio sobrevaluado no se podría contar indefinidamente con fuentes ilimitadas de financiamiento compensatorio. En este sentido, la devaluación buscaría favorecer nuestra posición como sujetos de crédito para instituciones como la AID, el Banco Mundial y el FMI.

—Por otra parte, la consolidación del Gobierno pasaba por un mayor acercamiento con el sector privado y en este sentido no podían ignorarse las presiones de los grupos ligados a la producción agro-exportadora que demandaban la devaluación bajo la amenaza de disminuir la producción por falta de incentivos que mejoraran sus márgenes de rentabilidad.

No obstante, como la devaluación es el resultado de la presión de los agentes externos e internos que comparten la idea de que los ajustes de tipo de cambio pueden reducir los desequilibrios externos a través de un incremento de bienes exportables y una reducción de la demanda de bienes importados, conviene evaluar las medidas por su incidencia específica sobre estas dos grandes variables.

De acuerdo a las cifras preliminares del Banco Central de Reserva (ver cuadro N° 1) el valor de las exportaciones aumentó en aproximadamente US\$ 48.2 millones en relación a 1985. Sin embargo, cuando se examina más detalladamente la composición de estas exportaciones queda claro que la devaluación no constituyó el factor explicativo de dicho aumento.

Cuadro N° 1
Exportaciones FOB 1985-1986 (US\$ millones)

	1985	1986	%
TOTAL	678.9	727.1	7.0
Café	447.5	526.8	17.0
Algodón	29.0	3.5	-18.4
Azúcar	23.2	23.5	0.9
Camarón	9.8	14.0	42.8
No tradicionales al MCCA	95.7	84.5	-11.7
No tradicionales al resto del mundo	73.7	73.1	-0.8

FUENTE: Cifras preliminares BCR/Feb. 87.

La poca incidencia de la devaluación sobre la oferta de exportación queda de manifiesto con los datos del cuadro N° 1, que nos muestra que el aumento de 7.0% registrado por las exportaciones fue netamente influido por el fuerte aumento en el valor de las ventas de café (17.0%), resultante de una considerable alza de los precios internacionales del grano, y no por hipotéticos aumentos de los volúmenes comercializados por mejoras en la competitividad-precio.

Por otra parte, para los productos no tradicionales parecería ser que la devaluación —contrariamente a las expectativas de mejoras de la competitividad internacional— afectó negativamente sus niveles de rentabilidad, ocasionando un deterioro de las ventas, particularmente, en las destinadas al área centroamericana. Una de las explicaciones que se maneja en relación a esta "particular" evolución de las exportaciones no-tradicionales, es que los productores de estos bienes vieron significativamente aumentados sus costos de materias primas, sin que pudieran aumentar en igual proporción sus ingresos por ventas —que ya eran pagadas en el mercado paralelo (¢4.85 por US\$ 1.00)— obligándoseles entonces a reducir sus márgenes de ganancia o bien a aumentar sus precios con la consecuente pérdida de competitividad internacional.

En la variación de los otros productos tradicionales de exportación, tampoco se puede encontrar una relación directa con la devaluación que expli-

que su comportamiento. Así, la variación negativa en las ventas del algodón podría atribuirse fundamentalmente a la drástica reducción de la superficie sembrada (-14.0 miles de mz. 1985-1986) y la pequeña variación positiva experimentada en las ventas del azúcar podría atribuirse a las renegociaciones de la cuota salvadoreña en el mercado norteamericano.

En síntesis, a nivel de estímulo a las exportaciones, los efectos de la devaluación fueron prácticamente nulos y el único resultado alentador que podrían esperar las autoridades económicas sería el de evitar un desmoronamiento mayor de nuestra "economía de plantación" por falta de incentivos a la actividad agro-exportadora.

En cuanto a la reducción de las importaciones —objetivo principal de todo el grupo de medidas adoptadas— no se obtuvieron los resultados esperados ya que el valor de las importaciones aumentó en aproximadamente 4.3% pasando de US\$ 961.3 millones a US\$ 1003.2 millones en 1986, según los datos preliminares del Banco Central de Reserva.

El análisis de la incidencia de las medidas de estabilización sobre las importaciones es un poco más complicado ya que las autoridades económicas se resistieron a adoptar plenamente el enfoque ortodoxo (FMI) que considera necesario acompañar la devaluación con políticas de reducción del gasto.

De esta forma, las políticas adoptadas presentaban objetivos contradictorios de acuerdo al enfoque ortodoxo:

- Reducir el desequilibrio externo a través de la reducción de la demanda de bienes importados.
- Expansión máxima de 18.0% en los medios de pagos.
- Un incremento máximo de 12.8% en el crédito del sistema bancario.
- Un incremento de ϕ 100.00 millones en el crédito neto del BCR al Gobierno Central.
- Un aumento de las tasas de interés para operaciones activas.
- Aumento de las tasas de redescuento.
- Aumento estacional en la tasa de redescuento (25% abril/julio. 1986).

Estas políticas no buscaban reducir (contraer) el gasto sino solamente desacelerar su crecimiento, dicho de otro modo se constituían en factores de estímulo al crecimiento de las importaciones.

No obstante, si partimos de considerar que el déficit externo es estructural y no producto de coyunturales excesos de demanda, no puede objetarse globalmente el ensayo de búsqueda de un ajuste no recesivo.

En efecto, la devaluación más que constituirse en una medida de desviación del gasto (y de estímulo a la producción nacional), ejerce, en las economías "truncas" y poco industrializadas, un efecto contraccionista sobre el ingreso.

Primeramente, porque el costo más alto de las materias primas obliga a los empresarios, si no existe la posibilidad de incrementar el capital de traba-

jo, a reducir la producción en proceso como mecanismo de gestión de inventarios. Por otra parte, el incremento en los costos de la inversión (dado su alto componente importado) puede frenar el crecimiento de la capacidad productiva incluso en los sectores potencialmente exportadores.

En este sentido, nuestro análisis crítico debe enfocarse fundamentalmente hacia los elementos que potenciaron un mayor desequilibrio externo y hacia los elementos que lo potenciarán en el futuro.

A nuestro juicio, entre los principales factores estimulantes del aumento no deseado de las importaciones se encuentra la incapacidad de administración de las reformas implementadas, particularmente, la falta de control de la autoridad monetaria sobre el sistema financiero nacionalizado.

En efecto, de acuerdo a los datos del Consejo Monetario Centroamericano (Dic./86)⁴ el crédito neto al sector privado se expandió en aproximadamente 21.6% por el uso que hicieron los bancos comerciales de los depósitos previos para importaciones. Por otra parte, y de acuerdo a la misma fuente, los medios de pago se expandieron en aproximadamente 32.4% en relación a 1985 superando así la cifra programada del 18%.

Esta política de facilidades crediticias no tuvo, al parecer, un efecto expansivo sobre las actividades productivas ya que el PIB solamente creció en 1.0% en términos reales (de acuerdo a las estimaciones preliminares del BCR) mostrando así una desaceleración con respecto a 1985. En buena medida los créditos podrían haber sido usados para la reconstrucción de inventarios (fundamentalmente de insumos importados) ante las expectativas de otras devaluaciones, en este sentido las afirmaciones del BCR para 1986 señalan una variación positiva de inventarios de aproximadamente $\text{¢}88.0$ millones.

Por otra parte, el déficit del sector público —que se constituye para ciertos grupos de presión en el elemento determinante del desequilibrio externo— mostró una fuerte expansión pasando de $\text{¢}444.9$ millones en 1985 a $\text{¢}885.9$ millones en 1986. Es necesario aclarar que no puede establecerse una relación directa entre el déficit del sector público y el desequilibrio externo. En primer lugar porque buena parte del déficit fue financiado con recursos externos ($\text{¢}690.6$ millones en concepto de ingresos de capital y donaciones) y en segundo lugar porque debido al fuerte peso de los sueldos y salarios en el gasto corriente, es un estimulante de la producción interna.

No obstante, el aumento de los gastos del sector público constituye una fuente de estímulo a las importaciones de insumos y materias primas por la característica estructural de nuestro aparato industrial de generar demanda derivada hacia el exterior en función de su nivel de actividad.

En este sentido el importante aumento de los gastos totales del Gobierno Central (68.4% en 1986 según el Consejo Monetario Centroamericano) representó un factor más para la no contracción de las importaciones.

En síntesis la evolución de las principales cuentas del sector externo pueden visualizarse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2
Evolución sector externo 1986 (US\$ millones)

	1985	1986	%
Exportaciones FOB	678.9	727.1	7.0
Importaciones CIF	961.4	1003.2	4.3
Saldo comercial	-282.5	-276.1	-2.2
Servicios Netos	-88.1	-63.9	-27.5
Trasferencias Netas	345.7	393.7	13.9
Saldo cuenta corriente	-24.9	53.7	—
Saldo cuenta capital	71.7	-46.4	—
Revalorización Oro	—	90.7	—
Variaciones Reservas Internacionales Netas	46.8	75.4	—

FUENTE: Estimaciones preliminares del Banco Central de Reserva. Feb. 87.

Como se observa en el cuadro la cuenta corriente experimentó un superávit de US\$ 53.7 millones, producto fundamentalmente de la reducción de ciertos servicios y del aumento de las transferencias netas. Este superávit fue sin embargo inferior al proyectado (US\$ 161.0 millones) debido a la expansión de las importaciones. Para la variación positiva de las reservas uno de los factores de mayor peso lo constituye la revalorización del oro según puede apreciarse en el cuadro.

Sobre las importaciones de bienes de consumo no se tienen datos de la incidencia de la ley temporal de prohibición de importaciones suntuarias, sin embargo por la simple observación del estilo de vida de ciertos grupos, pareciera ser que en buena medida estas importaciones no fueron comprimidas sino únicamente desviadas hacia la esfera del contrabando.

En síntesis, y tomando en consideración las medidas de mediano plazo (NAUCA II y Fomento de Exportaciones), las principales críticas que pueden dirigirse contra los responsables del ajuste son las siguientes:

- La falta de una visión de largo plazo para la implementación de una política de ajuste expansivo.
- La falta de equidad en la distribución de la carga del ajuste.

En relación a la falta de una visión de largo plazo sobre cómo superar definitivamente el estrangulamiento externo mediante cambios en la estructura

productiva, la adopción del NAUCA II es un ejemplo típico de la falta de selectividad de las políticas adoptadas.

Es innegable que dado nuestro grado de industrialización seguiremos dependientes de la importación de insumos intermedios y de bienes de capital por largo tiempo, aun para las actividades vinculadas a la exportación de productos no tradicionales. En este sentido la implementación de una base industrial exportadora no implica una liberalización a ultranza del mercado interno sino por el contrario la adopción de políticas selectivas de estímulo directo de ciertas actividades de sustitución y de ciertas actividades de exportación que cuenten con ventajas comparativas dinámicas.

Con la implementación del nuevo arancel (NAUCA II) se reduce globalmente la protección arancelaria a las industrias sustitutivas de importación, sin embargo, como no existe una política definida de integración de nuestro aparato industrial (condición básica para comenzar a eliminar el estrangulamiento externo) la protección efectiva sigue siendo mayor en aquellas industrias de sustitución fácil y que en buena medida se encuentran repetidas en toda Centroamérica.

Cuadro Nº 3
Protección efectiva industrial en sustituciones de importación
y en exportación no tradicional

Clasificación industrial	Sustitución	Exportación
Productos alimenticios	0.75	-0.062
Bebidas y tabacos	1.97	-0.049
Textiles	0.74	-0.023
Confección, cuero y calzado	1.06	-0.038
Madera y muebles	0.69	-0.040
Papel, Imps. Editoriales	0.16	-0.038
Sustancias y productos químicos	0.19	-0.040
Caucho, plástico y minerales	0.49	-0.030
Industria hierro y acero	0.21	-0.036
Maquinaria, equipo y otros	0.43	-0.069

FUENTE: R. Abusada. "La Política Comercial en El Salvador". MIPLAN, Oct. 1985.

Esta falta de estímulos a la producción nacional de bienes intermedios y bienes de capital continuará haciendo depender la expansión de la producción manufacturera de las importaciones y por lo tanto tenderá al mantenimiento de la tendencia "natural" hacia el estrangulamiento externo.

En relación al gasto público la idea rectora no debería ser la de una drástica reducción —que podría afectar sensiblemente los niveles de actividad

económica— sino la de su drástica reconversión. Es necesario, para sentar las bases del ajuste de mediano plazo, cambiar la proporción de los montos destinados a gastos corrientes y a los gastos de capital, en particular si buena parte de los gastos totales son financiados con recursos externos su destino debería ser prioritariamente las actividades productivas que sean potencialmente generadoras o ahorradoras de divisas.

En el gasto corriente se debería comenzar a reasignar los montos entre las diferentes dependencias favoreciendo netamente aquellas que prestan apoyo a la producción o que contribuyen a la formación del "capital humano" (M. Salud y M. de Educación) necesario para las grandes transformaciones de la estructura productiva.

En síntesis dadas las características de nuestra economía y el deseo político de no enfrentar una recesión, creemos que el déficit comercial observado para 1986 persistirá para 1987. La evaluación de 1986 nos muestra que las mejoras en las disponibilidades de reservas internacionales netas son artificiales, puesto que son el resultado de las masivas transferencias (donaciones) de ciertos gobiernos "aliados". En este sentido es necesario —para disminuir esta dependencia y para aminorar en un plazo cercano el estrangulamiento externo— que el gobierno vaya creando las condiciones de estabilidad socio-política que le permitan realizar un uso más eficiente de la ayuda recibida, en particular, si se considera que la situación excepcional de 1986 —alza de los precios del café, baja en los precios del petróleo y disminución en las tasas de interés internacionales— no tiene posibilidades de repetirse a corto plazo.

(C.B.)

NOTAS

- 1 Nos referimos a la política económica de reactivación seguida por el Gobierno de Duarte durante 1984-1985. Para una mayor comprensión de los elementos condicionantes de esta política ver Sánchez, F. "Crisis y Política Económica Demócrata Cristiana". ECA, 453 julio 1986.
- 2 Departamento de Economía, Universidad J.S. Cañas "Dinámica y crisis de la economía salvadoreña. ECA, 447-448 Ene/Feb. 1986.
- 3 Se considera estructural porque es un parámetro sobre el cual es muy difícil actuar en el corto plazo mediante políticas incitativas, ya que depende fundamentalmente de factores tales como: nivel de desarrollo tecnológico, coherencia y homogeneidad del aparato productivo, tipo de especialización, concepción de los productos comercializables, precios, servicios internacionales de ventas, etc.
- 4 El Salvador; Situación Económica en 1986 y perspectivas para 1987.