

Comentarios

La “nueva” propuesta de la ANEP: más de lo mismo

Tradicionalmente ha existido un desencuentro entre las posturas de sectores trabajadores (incluyendo a los sectores comunitarios) y empresarios en torno a las posibilidades de desarrollo y las formas de concretarlas. En muchos casos, ello ha conducido a agresiones veladas o explícitas entre ambos. Se ha llegado al extremo de que la contradicción fundamental en torno a la distribución del ingreso y la riqueza ha generado conflictos violentos (como la rebelión indígena-campesina de 1932 y la guerra civil de la década de 1980). La conflictividad entre el sector empresarial y los trabajadores tiene dimensiones globales e, inclusive, está dando lugar a interpretaciones en las que se plantea que mientras las empresas no hagan frente a las problemáticas de la ecoeficiencia y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población, no podrán ser sostenibles socialmente.

Esto implica que a la tradicional visión de búsqueda de la máxima rentabilidad en el menor plazo posible, tan típica de la empresa privada, deben sumarse visiones en las que también se persiga la preservación de las condiciones ambientales que garantizan la producción y el bienestar de la población y la creación de condiciones que favorezcan el incremento del ingreso por habitante y, por ende, el mejoramiento de sus condiciones de vida. En El Salvador, esto aparece claramente reflejado en las posturas que el sector empresarial ha adoptado en diferentes ocasiones, tanto la primera propuesta de la ANEP de 1998, como en la más reciente “Propuesta para la reactivación de la economía nacional: un compromiso de todos”.

Lo primero que llama la atención es que, en esta nueva propuesta, la ANEP apela a grandes objetivos de nación y, además, define el campo de acción de la empresa privada de forma poco tradicional. Así, dentro de los principios que han dado lugar a la nueva propuesta de la ANEP pueden leerse los siguientes: “El principio y fin de la economía es el bienestar de la sociedad. Por tanto la actividad empresarial no es un fin en sí misma...”, y “La actividad empresarial responde a una función social que trasciende el objetivo del lucro”. Asimismo, en el documento se asume un “compromiso genuino de sumar al esfuerzo de mejorar la calidad de vida de todos los salvadoreños, en un ambiente de concordia, paz social y vigencia plena de democracia política y económica”.

Sin lugar a dudas, los principios y el compromiso recién referidos son de indiscutible validez y abren muy buenas opciones para la búsqueda de la sostenibilidad social de las empresas y, consecuentemente, para el desarrollo sostenible. Sin embargo, debe apuntarse que las políticas que se plantean apuntan, en varios casos, en dirección opuesta a la sostenibilidad social, especialmente aquellas que están referidas a la desregulación del mercado laboral y al financiamiento del gasto público lo cual, sin lugar a dudas, tendría serias implicaciones sobre la situación de los trabajadores. En lo que sigue se analiza la propuesta para la reactivación de la economía nacional presentada por la ANEP, en julio de 2000, para lo cual se presenta antes una breve reflexión sobre los problemas económicos de El Salvador, para luego examinar las principa-

les propuestas de política y evaluar su efecto potencial sobre la realidad nacional.

Breves de la coyuntura económica de mediados del 2000

Para la ANEP no es un secreto que durante los últimos cuatro años la situación económica se ha deteriorado sensiblemente, y desde el inicio de su propuesta se encuentran expresiones como "Desde 1996, la economía nacional ha perdido dinamismo, aunque los principales agregados macroeconómicos se han mantenido estables". Es decir, que aunque aceptan que todavía se mantienen condiciones de estabilidad de variables macroeconómicas, resienten que la economía esté creciendo a tasas relativamente bajas.

Sin embargo, más adelante la percepción cambia, pues se señalan grandes desequilibrios macroeconómicos cuando se afirma que "el menor crecimiento de los últimos años ha estado marcado por otros fenómenos como la ampliación de la brecha comercial, el deterioro de la situación fiscal, la reducción de las tasas de crecimiento del crédito al sector privado, un significativo incremento de la cartera vencida del sistema financiero, y el cierre de muchas empresas y la pérdida de puestos de trabajo".

Las condiciones de estabilidad macroeconómica son entonces limitadas y un examen de las principales variables revela que las reformas económicas implementadas, durante la década de 1990, no han generado las condiciones necesarias para el desarrollo. En primer lugar, al revisar el comportamiento de la producción destaca —aparte de la ya señalada reducción de las tasas de crecimiento— que se ha registrado un ensanchamiento de la participación de sectores terciarios (dedicados al comercio, servicios generales y financieros), que ha tenido como contrapartida una reducción de la participación del sector agropecuario y un estancamiento de la participación del sector industrial (excluyendo la maquila). A lo sumo, puede aceptarse que el sector construcción experimentó un impulso importante durante la primera mitad de la década de 1990 que, lamentablemente, durante la segunda mitad se ha convertido en un período de profunda depresión económica, acumulación de inventarios (viviendas) e incremento de la mora bancaria.

Por lo mismo, es posible afirmar que no se han estimulado actividades de sectores que estén en

capacidad de generar bienes transables, es decir, que puedan ser objeto de exportación. Esto ha tenido consecuencias sobre la balanza comercial, propiciando un constante incremento de su déficit, pues las exportaciones se incrementan en menor cuantía de lo que lo hacen las importaciones. El déficit comercial solamente se equilibra gracias a la afluencia de remesas familiares, las cuales, además, facilitan la acumulación de las reservas internacionales netas y, sobre todo, la estabilidad del tipo de cambio y del nivel general de precios.

En el sector público también existen evidencias de que las reformas económicas no han solucionado problemas tradicionales, como el déficit fiscal. Aunque se ha implementado un notorio plan de reforma tributaria, la verdad es que aún, en la actualidad, el gobierno debe cargar con déficit de 2.5 a 3 por ciento del producto interno bruto, debido a que los ingresos no crecen lo suficiente como para hacer frente a los gastos crecientes. Buena parte del problema se debe a que mientras el gobierno ha introducido nuevos impuestos como el impuesto al valor agregado (IVA) —que aporta más de la mitad de los ingresos tributarios—, también se ha dedicado a eliminar o a reducir impuestos que gravaban al sector empresarial, así se eliminaron los impuestos a las exportaciones y al patrimonio y se redujeron a la mitad el impuesto sobre la renta de las empresas. De esta forma, se ha colocado la mayor carga tributaria sobre los sectores asalariados, sin que con ello se haya logrado resolver el sempiterno problema del déficit fiscal.

Algo que en la propuesta de la ANEP no se trata con la claridad y amplitud que amerita el caso, es el problema del deterioro de los salarios reales. Evidentemente, porque dentro del imaginario del sector empresarial, los salarios son un "costo" que debe tratar de reducirse y, de hecho, ello se refleja en la propuesta de flexibilización del mercado laboral que más adelante se reseña. Se estima que desde finales de 1993, el salario mínimo real se ha deteriorado en poco más de 5 por ciento, lo cual no es nada alentador, considerando que ya de antemano era evidente que los salarios mínimos eran insuficientes para costear el valor de la canasta básica de bienes y servicios.

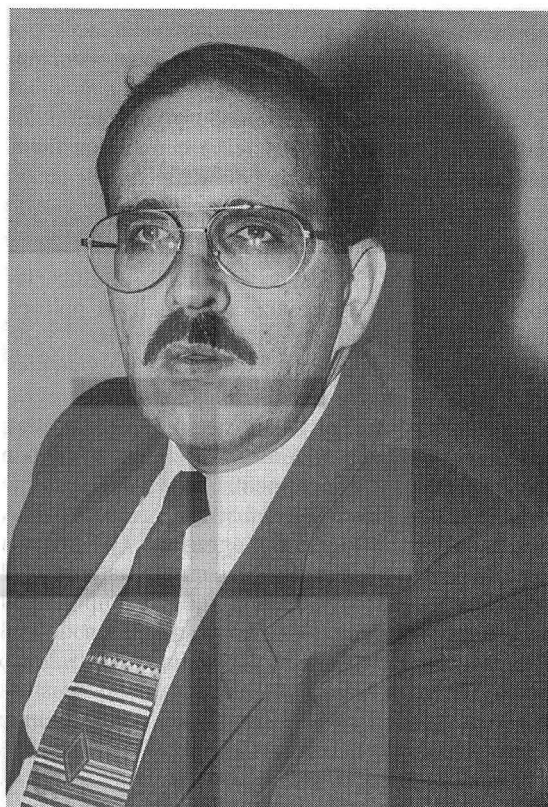
La mora bancaria también ha aparecido como un problema en los últimos dos años, en la medida que la banca se ha visto afectada por la contracción de la actividad económica de las empresas que ella misma había financiado. La mora ha lle-

gado a niveles de 6 por ciento del total de la cartera crediticia, lo cual sería considerado como un nivel excesivamente alto en países con mayor reglamentación del sistema financiero como Estados Unidos, donde un nivel de apenas 2 por ciento ya sería considerado alarmante. De hecho, como se verá más adelante, hasta la misma ANEP reconoce, en su propuesta, las dimensiones de este problema cuando pide medidas tendientes a mantener un sistema financiero solvente y a reducir el costo del dinero.

En este contexto, algunas de las problemáticas económicas que aún están pendientes de solución son el estancamiento y la contracción del sector industrial (excluyendo maquila) y del sector agropecuario, la insuficiente capacidad de generación de exportaciones y la ampliación de la brecha comercial, la permanencia del déficit fiscal, el deterioro de los salarios mínimos reales y el incremento de la mora bancaria. Es frente a estas problemáticas que se necesitan acciones decididas de parte del Estado y que, en parte, son abordadas por la ANEP, aunque desde su perspectiva particular, la cual excluye el tema de los salarios y coloca la mayor carga —de nuevo— sobre los sectores asalariados.

Las propuestas de política: implicaciones

Dentro de las propuestas de política planteadas por la ANEP se distinguen tres diferentes áreas: sectores sociales y medio ambiente, políticas macroeconómicas y políticas de desarrollo (o políticas sectoriales). El área dedicada al tema social y de medio ambiente propone políticas gubernamentales que mejoren la situación de la educación, la salud, la seguridad jurídica y ciudadana, y las condiciones del medio ambiente. En este marco, destaca que se proponen incrementos sustanciales en los presupuestos de educación y salud, así como reformas en la forma en que estos servicios básicos son entregados a la población. Adicionalmente, se propone fortalecer el marco jurídico e institucional, que rige la gestión del medio ambiente y que regula la seguridad jurídica y ciudadana. Cabe destacar sobre este último aspecto, la solicitud de mayor seguridad ciudadana y la existencia de situaciones “no sostenibles” para el sector empresarial. Así, se encuentran propuestas para endurecer las penas por delitos contra la propiedad, «combatir con fuerza el contrabando y la subfacturación», “eliminar las excesivas garantías que go-



zan los delinquentes», «reprimir con la fuerza necesaria los asaltos y el robo de furgones», etc.

Las implicaciones que tendría la implementación de las políticas propuestas en esta primera área son, esencialmente, positivas: mayor inversión en educación y salud, modernización de las formas de dispensar estos servicios y combate de la creciente ola delincencial. Prácticamente, nadie puede negar la necesidad de que se promueva la educación, la salud y la protección ambiental, únicamente cabría señalar que el diagnóstico que está implícito en el componente de “seguridad jurídica y ciudadana” parece ignorar que, en realidad, los altos niveles de delincuencia son, en gran medida, resultado de la escasez de oportunidades de superación que enfrenta la mayoría de la población y, por tanto, son una señal de crisis o de insostenibilidad social. Las formas de organización social tienen una marcada incidencia sobre la delincuencia y, por lo mismo, pueden llegar a crear condiciones insostenibles, tanto para las empresas como para el ciudadano común. En esa medida, las propuestas de ANEP —que son esencialmente de corte

represivo— deben necesariamente estar acompañadas de otras políticas dirigidas a la prevención, la cual, necesariamente, estaría ligada a la creación de condiciones o formas de organización social, que permitan una inserción económica favorable para la mayoría de la población.

La segunda área, la de políticas macroeconómicas, aborda cuatro diferentes ámbitos: el de la política fiscal y de gestión pública, la política laboral, la política financiera-crediticia y la política comercial. En lo tocante a la política fiscal y de gestión pública destacan las propuestas tendientes a incrementar los ingresos fiscales, reducir los egresos y “modernizar” el Estado, pero dentro de ellas hay dos que llaman poderosamente la atención por sus implicaciones: incrementar la edad de jubilación de los empleados, aprobar un régimen simplificado del impuesto al valor agregado y proceder a la privatización de importantes empresas públicas. En el primer caso, resulta claro que las implicaciones serían una reducción de los gastos en que el Estado debe incurrir para pensionar a los trabajadores que no fueron transferidos a las administradoras de fondos de pensiones, que tendría como contraparte una ampliación de la vida laboral de aquellos y, con ello, una reducción de esta prestación social. Por otra parte, la introducción del régimen simplificado del impuesto al valor agregado supone introducir en la base tributaria a los micro y pequeños empresarios, con lo cual se estarían obteniendo ingresos fiscales gravando a sectores con bajo poder adquisitivo, aglutinados mayoritariamente en el sector informal. Por otra parte, la propuesta de entregar en concesión empresas públicas supone una ampliación de las posibilidades de inversión para los empresarios, en actividades que habían venido siendo controladas por el Estado (puertos, aeropuertos, correos, imprenta nacional, zoológico, sitios turísticos y arqueológicos, etc.). Así, en esta visión, las posibilidades de reducir el déficit fiscal están en función del sacrificio del sector laboral, de los micro y pequeño empresarios y de los ingresos actuales (y potenciales) que el Estado obtiene de la operación de sus empresas.

La política laboral contiene propuestas que también apuntan a sacrificar aun más al sector laboral, pues persiguen una mayor flexibilidad para contratar trabajadores y una mayor discrecionalidad a la hora de fijar los salarios (definición de jornadas laborales, en base a horas semanales y no

diarias, permitir contratos por tarea, revisar normas de salarios mínimos de jornada parcial). Este tipo de medidas sugiere que podríamos enfrentarnos a mayores tasas de subempleo (que actualmente rondan cerca del 30 por ciento), pues una consecuencia inmediata sería la reducción del número de horas semanales laboradas (y de los salarios percibidos) por los trabajadores, lo cual, a todas luces, sólo beneficia a los empresarios.

En relación con la política financiera y crediticia, lo fundamental es incrementar el acceso al crédito, a través de políticas que reduzcan “el costo del dinero y el costo de intermediación para el logro de tasas de interés competitivas”, que incentiven el ahorro y que mantengan un sistema con “instituciones financieras sanas, solventes y competitivas”. Además, se propone evitar “la politización de la formulación de las políticas cambiarias”, aunque sin plantear en concreto cuál sería su propuesta de política cambiaria. Esto supone que el Estado fortalezca sus mecanismos de control de las instituciones financieras para evitar caer en situaciones como la actual, y sobre todo para poner al sector financiero en función de los otros sectores económicos y no solamente en función de su propio beneficio como ha ocurrido hasta ahora.

Las propuestas de política comercial parten de una convicción que no aparece tan clara en el análisis de contexto de la propuesta, pues en esta sección se establece que “A pesar de la reforma económica iniciada a partir del inicio de la década de los noventa se pla(n)teó como eje estratégico aumentar y diversificar las exportaciones, diez años después los resultados son limitados”. De allí que el principal objetivo de la política comercial sea la consolidación de un sector exportador fuerte, a través de la creación de mecanismos de apoyo, la promoción de la integración centroamericana y la negociación de tratados comerciales con Estados Unidos, Canadá, Panamá y la Unión Europea. Lo anterior implica, al igual que en el caso de la política financiera y crediticia, un fortalecimiento de las funciones del Estado en las áreas de negociación comercial y apoyo técnico que, inclusive, a juicio de la ANEP, supondrían crear un “Consejo de Comercio Exterior e Integración Económica”. Llama la atención, empero, que aunque se considera que dentro de los elementos a los cuales se atribuye el insuficiente crecimiento de las exportaciones se encuentra la apreciación cambiaria, ésta no es tratada en las propuestas específicas de la

política comercial. Como ya se señaló arriba, ni siquiera en la política financiera y crediticia se encuentra definida la posición de la ANEP en relación con el tipo de cambio.

Las políticas expresadas en el área de desarrollo (o políticas sectoriales) van dirigidas a cinco diferentes sectores: construcción, agropecuario, industrial, pequeña y mediana empresa, y turismo. Prácticamente en todos los casos habría que destacar dos aspectos reivindicativos, a saber: primero, el evidente afán de reactivar sectores económicos en base a medidas proteccionistas o asistencialistas (como en el caso de la agricultura y la construcción); y segundo, la permanente demanda de una reducción del Estado para dar entrada a la empresa privada en nuevas actividades lucrativas. Las propuestas de rescate financiero de las empresas altamente endeudadas, el aumento de arancel a los productos agropecuarios, la subvención en la compra de viviendas (que puede verse como asistencialismo en dos vías: hacia los constructores y hacia las familias demandantes), la contratación y subvención de obras públicas, son ejemplos de medidas proteccionistas. Estas medidas pretenden crear las condiciones para inducir el crecimiento de sectores que han venido experimentando una fuerte contracción en los últimos años, como la agricultura y la construcción, aunque también incluyen propuestas muy concretas sobre la asistencia a la micro y pequeña empresa (leyes, banco de fomento), lo cual resulta rescatable, pues favorece a sectores de bajos ingresos y, muy en especial, al sector informal de la economía. Se incluyen también medidas que persiguen la reactivación del agro y de la industria a través de mayores egresos fiscales para estimular su actividad (establecimiento de fondos para la reconversión industrial y para la creación de una banca de desarrollo rural) o bien, a través de mayores cuotas de sacrificio fiscal (incentivos tributarios para la inversión en la industria).

Lo anterior evidencia que para la ANEP, el concepto de libre mercado y de no intervención del Estado en asuntos económicos se maneja según su conveniencia: es recomendable cuando le favorece, pero es aberrante cuando le desfavorece. Además, las políticas sectoriales revelan de nueva cuenta el interés de la empresa privada por incursionar en actividades hasta ahora ejecutadas mayoritariamente por el Estado (como la construcción y el mantenimiento de las obras públicas). En

esta línea se encuentran también la concesión de servicios públicos, contenidas en las políticas fiscal y de gestión pública, ya citadas antes. Como eje transversal de las políticas sectoriales se encuentran las propuestas tendientes a reducir las tasas de interés e incrementar el crédito para las empresas contenidas en las propuestas de política crediticia y financiera, lo cual implica un cambio en la forma de operación de la banca comercial.

La propuesta de la ANEP y la sostenibilidad social

Si aceptamos que el futuro de las empresas depende no solamente de la rentabilidad y de la ecoeficiencia, sino también de la solidaridad o sostenibilidad social, resulta que la propuesta de ANEP aún requiere de la incorporación de elementos que le den mayor viabilidad. En primer lugar, la propuesta de flexibilización del mercado laboral supone un retroceso en las reivindicaciones laborales, obtenidas tras décadas de lucha y negociación. La posibilidad de contratar trabajadores sin mayores responsabilidades patronales que pretende la ANEP, ciertamente, apunta en sentido opuesto a la solidaridad o sostenibilidad social, al igual que la pretensión de incrementar la edad de jubilación y cobrar el impuesto al valor agregado al sector informal (a través de la introducción del régimen simplificado).

Por otra parte, el sector empresarial aglutinado en ANEP, pretende que la reactivación económica se realice a partir de incrementos en el gasto público y sacrificios fiscales —como lo reflejan las propuestas de las áreas de desarrollo—, sin que ello suponga que el sector empresarial deba realizar mayor sacrificio de su parte. De hecho, resulta claro que para el sector empresarial lo fundamental es reducir la carga fiscal, incrementar los ingresos y reducir los costos, a través de medidas que afectan a los trabajadores.

Aunque no puede negarse que en la propuesta se encuentran elementos que apuntan hacia una mayor atención a la salud y la educación, tampoco puede dejar de señalarse que la ANEP en ningún momento se compromete a aportar, aunque sea una parte, los recursos adicionales que se requieren para hacerlo. Evidentemente, la pretensión de elevar el gasto en educación y salud requiere —si es que no se desea profundizar el déficit fiscal— de un sustancial incremento en los ingresos fiscales, que la ANEP ni de cerca pretende aportar.

La propuesta de la ANEP tiene una visión claramente definida a favor de la clase empresarial, lo cual, aunque legítimo, no debe hacer perder de vista que se pretende beneficiar principalmente a aquellos sectores que ya se favorecieron ampliamente de los beneficios del crecimiento (grandes banqueros, grandes industriales, cafetaleros, cañeros, grandes comerciantes, etc.) y que ahora se sienten afectados por la reducción de las tasas de crecimiento, de sus ingresos y de sus ganancias. Es difícil pensar que dentro de esta propuesta exista un interés genuino por favorecer a los trabajadores, especialmente considerando que castiga a los sectores asalariados para favorecer a los empresariales.

La propuesta de la ANEP es una propuesta para el sector empresarial, originada en el mismo sector empresarial, por tanto, no podemos pedirle "peras al olmo", es decir, no podemos esperar que de esta propuesta surjan medidas que apunten ha-

cia el beneficio de los sectores trabajadores, por más declaraciones de buenas intenciones que puedan encontrarse en sus principios. La solución de los problemas económicos de El Salvador pasa, necesariamente, por el consenso de un conjunto de políticas económicas que tomen en cuenta tanto los intereses de los empresarios como los de los trabajadores, lo cual le imprimiría un carácter de proyecto de nación y no solamente de proyecto empresarial. Así, una de las principales tareas de las autoridades económicas del país es retomar las distintas propuestas de política económica para formular una nueva estrategia de desarrollo, que incluya tanto a empresarios como a trabajadores, de lo contrario, continuaremos enfrentando las ya tradicionales condiciones de insostenibilidad social y ecológica que han caracterizado nuestra historia reciente.

Luis Ernesto Romano

