

## EL PROBLEMA DEL INCAFE

El 2 de enero de 1980 la Junta Revolucionaria de Gobierno emitió el Decreto 75 que contenía la ley de creación del Instituto Nacional del Café (INCAFE) por la cual nacionalizaba automáticamente el comercio exterior del grano, convirtiendo a dicho instituto en el único ente autorizado a comercializarlo tanto interna como externamente. Según el texto del decreto, el INCAFE estaría encargado de comercializar las cosechas del café salvadoreño, a efecto de "venderlas, exportarlas y liquidarlas, procurando que los productores reciban precios remunerativos, que los trabajadores ganen salarios justos, que las divisas provenientes de la exportación ingresen debidamente al país, que el Estado perciba correctamente los impuestos establecidos por la ley y que la industria cafetalera rinda el máximo beneficio a la economía de la nación." La junta revolucionaria justificó la necesidad de decretar la nacionalización del comercio exterior del café en base a las irregularidades que se presentaban en dicha actividad. En 1979 el café representaba el 63.7 por ciento de las exportaciones totales salvadoreñas y proporcionó a la economía el 36 por ciento de las divisas que entraron al país durante ese mismo año. Entre las irregularidades argumentadas por la junta revolucionaria sobresalían las pérdidas voluminosas de divisas que se daban a través de la subfacturación de las exportaciones, el ingreso irregular de divisas debido a la política de consignaciones, la falta de precios remunerativos a los productores, especialmente los pequeños, los bajos salarios a los trabajadores del café y el pago incompleto de la totalidad de los impuestos por exportación de café por parte de algunos exportadores. Por las razones anteriores, la nacionalización del comercio interno y externo del café se presentaba como una necesidad "imprescindible para el interés social."

De las llamadas "reformas estructurales" de 1980, la reforma del comercio exterior del café es posiblemente la que mayor impacto ha tenido en cuanto a disminuir el poder absoluto del capital salvadoreño, principalmente el poder de los grupos agroexportadores, contrariamente a lo acaecido con la reforma agraria y con la nacionalización de la banca y asociaciones de ahorro y préstamo. Veamos una muestra de ello. De acuerdo a informaciones oficiales, en la actualidad, después de 7 años de reforma agraria y de reforma bancaria, el 6.77 por ciento de las empresas cafetaleras privadas controla el 72.8 por ciento de la producción privada, la cual constituye el 90 por ciento de la producción total, mientras que el crédito para el sector cafetalero asciende al 76 por ciento del total de los créditos para el sector agropecuario. Sin embargo, la nacionalización del comercio exterior, ha logrado, mediante la política de precios del INCAFE, apropiarse de las ganancias extraordinarias de las cuales tradicionalmente se habían apropiado los exportadores y beneficiadores. Con el comercio del café el gobierno estaría realizando ganancias extraordinarias a través de la diferencia entre el precio interno y el precio externo, y hasta enero de 1986, con la manipulación de los tipos de cambios múltiples. Durante ese período mientras el quintal de café valía 141 dólares en el mercado mundial, equivalentes a 325,59 colones en el mercado oficial y a 564 colones al cambio del mercado paralelo, al productor nacional únicamente se le pagaron 180 colones. Tal diferencia entre el precio interno y el externo, fuente de las ganancias extraordinarias, no se eliminó al unificar el tipo de cambio en 1986, no obstante la presión ejercida por los grupos exportadores y beneficiadores.

Desde la emisión del Decreto 75, la nacionalización del comercio exterior del café ha recibido las más duras críticas por parte del sector

privado, pero especialmente por aquellos grupos tradicionalmente vinculados a la producción, beneficio y exportación del grano. Entre estos grupos destacan los ataques de la Asociación Salvadoreña de Cafetaleros (ASCAFE) y de la Asociación Salvadoreña de Beneficiadores y Exportadores de Café (ABECAFE), que durante 7 años han proclamado su oposición activa contra la reforma en medio de un despliegue publicitario que ha contado con el apoyo y beneplácito de los grupos de industriales y comerciantes, representados en la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), Cámara de Comercio e Industria (CCIES) y la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASD).

La oposición militante de ASCAFE y ABECAFE contra el Decreto 75 se ha traducido en dos clases de acciones. En primer lugar, acusaciones públicas en torno a un supuesto mal manejo de la política cafetalera por parte del INCAFE, que sería el principal responsable de la crisis que atraviesa la caficultura desde 1980, y cuya manifestación más evidente sería la drástica reducción del área sembrada. En 1984, el Ministerio de Agricultura y Ganadería estimaba que de 294.500 manzanas de café cultivadas en 1980, a finales del primer semestre de 1984, 125.600 habían sido abandonadas por sus propietarios, aduciendo la baja rentabilidad del cultivo provocada por la política de precios, incongruente con la realidad del mercado mundial. El impacto de este abandono de tierras cultivadas se tradujo en la disminución observada en el nivel de la

producción, de las exportaciones y de las divisas generadas por el cultivo. Además, el INCAFE tendría una política de ventas totalmente errada, la cual se caracterizaría por la especulación, que según ASCAFE, habría costado al país más de 780 millones de colones. Esta pérdida se debe a ventas desfasadas con respecto a las coyunturas favorables del mercado mundial. A estas acusaciones de una política errada y de mal manejo, vendrían a sumarse las denuncias de corrupción, es decir, contrabando de café salvadoreño, sobrevaloración de café de inferior calidad para pagarlo como café "de altura" y "apropiación indebida de fondos" provenientes de las exportaciones de café. Esto último, de acuerdo a las denuncias, sería la explicación principal del estado financiero deficitario que presenta el INCAFE en sus balances.

La segunda acción tomada ha sido la demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 75, interpuesta ante la Corte Suprema de Justicia en mayo de 1985 por el Dr. Francisco García Rossi, quien funge como presidente de la ASCAFE. Los argumentos esgrimidos en la demanda de inconstitucionalidad se basan en supuestas violaciones a la constitución y específicamente a los artículos 2, 3, 8, 11, 22, 23, 101, 102, 106, 110, 246 y 249. Básicamente, el razonamiento jurídico de los cafetaleros sostiene que la ley de creación del INCAFE al disponer que la comercialización tanto interna como externa del café salvadoreño debe canalizarse únicamente a través del INCAFE, atentaría con-





tra lo dispuesto por la constitución en lo referente a la libre disposición de bienes y utilidades, libertad de contratación, respeto a la libre iniciativa, y las regulaciones contra las prácticas monopólicas, "salvo aquella que el interés haga imprescindible."

La demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 75 se ha constituido posiblemente en un grave peligro o para la continuidad del proceso reformista de 1980, al haberse convertido en uno de los principales ejes de la confrontación gobierno-sector privado, en la cual ninguna de las dos partes está dispuesta a ceder. Alrededor de esta polémica se ha montado uno de los más interesantes debates jurídicos en los últimos años en El Salvador, el cual ha llevado incluso a dictaminar reformas en la ley orgánica del poder judicial. En efecto, las presiones del gobierno y de la empresa privada sobre la decisión de los magistrados de la sala de lo constitucional han provocado que después de más de 22 meses de presentada la demanda de inconstitucionalidad, aún no haya unanimidad en la sala, tal como lo estipula la ley judicial en casos de inconstitucionalidad.

La discordia entre los magistrados de la sala (3 en contra y 2 a favor del INCAFE) llevó a la asamblea legislativa a reformar la ley orgánica del poder judicial, el 15 de mayo de 1986. Por medio de la reforma se sustituyó la disposición del artículo 14 que establecía llamar conjuces en los casos de inconstitucionalidad para poner fin al *impasse* surgido por falta de unanimidad dictando sentencia definitiva, por otra que establece que al darse la mencionada discordia, automáticamente la sala de lo constitucional fallará declarando que no ha lugar la demanda. Tal situación provocó un fuerte forcejeo jurídico entre las partes involucradas, el cual incluyó un nuevo recurso de amparo, esta vez contra la reforma del artículo 14, el cual fue presentado nada menos que por el ex-presidente del INCAFE, Mario Dalponte Mori. Finalmente, ante las presiones ejercidas, la Corte Suprema de Justicia convino junto a las otras partes en que la mencionada reforma no sería aplicada en el juicio contra el INCAFE. Por lo tanto, el siguiente paso después de incluir a los magistrados suplentes será nombrar a los conjuces. Actualmente, los magistrados suplentes (ambos elegidos por los 33 votos demócrata cristianos de la asamblea legislativa) aún no han emitido sentencia, y todo parece indicar que no lograrán la unanimidad requerida, por lo que inevitablemente se tendrá que acudir a los conjuces.

Frente a la oposición de los grupos agro-exportadores la respuesta gubernamental ha consistido en anunciar concesiones crediticias

a dicho sector y hacer ciertas reformas al Decreto 75, prometiendo una mayor participación a los productores y beneficiadores en las decisiones políticas del INCAFE, y permitiendo alguna forma de comercialización privada del grano, previa autorización del INCAFE.

Sin embargo, la reacción del sector agroexportador y de la empresa privada en general ante estas concesiones ha sido radical. El INCAFE debe desaparecer y el comercio del café debe volver única y exclusivamente a manos del sector privado. La posición de la empresa privada ha sido tan tajante, que la ANEP ha propuesto al gobierno la eliminación del INCAFE como la primera de tres condiciones previas que el sector privado necesita como "muestra de buena voluntad del gobierno," para comenzar a colaborar con su política económica y responder así positivamente a los estímulos gubernamentales para la estabilización y reactivación económica.

Por su parte, la postura gubernamental también se ha radicalizado. De esta manera, el gobierno, a través del INCAFE, públicamente ha señalado que la sala de lo constitucional "carece de competencia para conocer la inconstitucionalidad de una ley cuya validez fue expresamente reconocida por el poder constituyente, y si el Decreto 75 contiene disposiciones que no armonizan con la constitución, la asamblea legislativa está en la obligación de hacer las modificaciones pertinentes, en base a lo que señala el artículo 271 de la constitución.

A efecto de lograr la "armonía" entre la constitución y el Decreto 75 y ante la incapacidad del gobierno de sustentar jurídicamente la naturaleza de monopolio estatal del INCAFE, necesario para el interés social, la asamblea legislativa aprobó el pasado 26 de marzo nuevas reformas a la ley del INCAFE y específicamente al artículo primero. La reforma tipifica la exportación de café como estanco a favor del Estado, de tal manera que, según las reformas, "queda prohibido el curso y ventas libre de dicha mercancía por particulares, quedando el Estado como el único autorizado para exportar el café producido en el país y para realizar su comercialización en los mercados del exterior." De acuerdo a las mencionadas reformas, el Decreto 75 estaría en perfecta consonancia con lo estipulado en el artículo 110 de la constitución que autoriza los estancos a favor del Estado, eliminándose así la posibilidad de considerar al INCAFE como un monopolio.

Esta resolución gubernamental para tratar de zanjar el problema del INCAFE, difícilmente se vislumbra como el punto final de los forcejeos jurídicos que durante todos estos meses ha

sostenido con el sector privado en relación a la nacionalización del comercio exterior. Las principales gremiales empresariales han reaccionado en contra de la medida oficial, calificándola de "nuevo atropello a nuestra carta magna" ya que según los cafetaleros "sobre los estancos pesa la misma prohibición intrínseca que sobre los monopolios contenida en el artículo 110," por lo cual han comenzado una nueva campaña, dirigida esta vez a presionar al presidente Duarte para que vete las reformas, al mismo tiempo que han recrudecido sus presiones a fin de que los magistrados suplentes de la sala de lo constitucional emitan "pronta y eficaz justicia" en el caso del INCAFE

El denominado "problema del INCAFE" ha constituido durante 7 años uno de los puntos más críticos de la confrontación gobierno-empresa privada, y sobre todo uno de los límites más fuertes para la política económica de la gestión del presidente Duarte. Desde esta perspectiva cabría entonces preguntarse por lo que el INCAFE representa, tanto para el gobierno como para el sector privado. En primer término, el gobierno ha asignado un papel clave a la nacionalización del comercio exterior del café porque nece-

sita divisas para financiar el nuevo modelo de acumulación de capital propuesto por Estados Unidos, porque necesita financiar el déficit fiscal y las necesidades económicas del conflicto armado, y sobre todo para proyectar la imagen de un gobierno democrático, interesado en profundizar "reformas estructurales," todo lo cual ubica al Decreto 75 en uno de los puntos centrales de la política de contrainsurgencia de Estados Unidos para El Salvador.

Para el sector privado, la eliminación del monopolio del INCAFE no sólo significa el retorno a las fuentes tradicionales de ganancias extraordinarias, sino que sobre todo representa el incremento de su capacidad de presión sobre la conducción de la política económica. La empresa privada está buscando volver a tener bajo su control el producto que genera la mayor parte de las divisas que ingresan al país. Esto último explicaría en parte el hecho de la solidaridad y cohesión mostrada por todos los sectores de la empresa privada en todos estos años de nacionalización del comercio exterior, incluso de parte de aquellos grupos de comerciantes e industriales que al menos teóricamente estarían siendo beneficiados por dicho proceso.

E. M.

