

ARTICULOS

LA NACIONALIZACION DEL COMERCIO EXTERIOR EN EL SALVADOR: MITOS Y REALIDADES EN TORNO AL CAFE¹

Roberto López
Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales, San José Costa Rica.*

RESUMEN

Desde la nacionalización del comercio exterior y del café no se ha elaborado aún un estudio completo y sistémico que evalúe su desarrollo y sus efectos en la economía salvadoreña. El propósito central de este estudio es hacer un balance preliminar de la evaluación de la nacionalización del comercio exterior en su rubro más importante, el café. El autor especifica las causas que le dieron origen, su lógica, su estructura institucional y las características de su crisis.

El enfoque parte de un análisis fundamentalmente microeconómico, buscando aquellos elementos explicativos que afectan directamente la reforma del café, obstaculizando o facilitando su funcionamiento.

Introducción

A fines de los años setenta se hizo evidente que las estructuras económicas, políticas y sociales de El Salvador ameritaban cambios significativos para satisfacer las necesidades básicas de la población. La caída del general Romero a finales de 1979 permitió el inicio de un proceso de reformas que se materializó, a inicios de 1980, en los decretos de reforma agraria y nacionalización de la banca y del comercio exterior. Uno de los

países latinoamericanos más retrasados, en lo que a intervención estatal se refiere, inició así una gestión directa en los rubros reproductivos más importantes de la economía del país.² Las tres reformas, tal como fueron catalogadas, despertaron expectativas sobre la posibilidad de modificar sustancialmente la excesiva concentración de los beneficios derivados de la propiedad de la

* Publicado por el Latin American and Caribbean Center, Florida International University.

tierra, de la mediación financiera y de la comercialización interna y externa de los principales productos de exportación.

La nacionalización del comercio exterior fue materializada a partir de una serie de decretos sucesivos en el primer semestre de 1980. El 2 de enero fue publicado el decreto No. 75 el cual nacionalizó el comercio interno y externo del café, creó el Instituto Nacional del Café (INCAFE) para controlar dichas operaciones y derogó la ley de constitución de la anterior Compañía Salvadoreña de Café, S.A.³ El 8 de enero fue publicado el decreto No. 68 que creó el Ministerio de Comercio Exterior, con el objetivo de elaborar una nueva política al respecto. El 22 de febrero fue publicado el decreto No. 28 que reformó la ley de transferencias internacionales, a fin de evitar la fuga de capitales. Por último, el 20 de mayo fue creado el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR), también con la responsabilidad de gestionar la comercialización interna y externa del azúcar.

Desde esa fecha, y como principal estímulo a este trabajo, puede decirse que no ha sido elaborado aún un estudio completo y sistemático que evalúe el desarrollo de la nacionalización del comercio exterior y sus efectos en la economía salvadoreña. En uno de los escasos trabajos preliminares que hacen referencia al tema se afirma:

De las tres reformas surgidas de la proclama del 15 de octubre, la nacionalización del comercio exterior es... la más difícil de evaluar por la escasez de información que permita identificar y medir las brechas entre los objetivos planteados y su funcionamiento real.⁴

No ha sucedido así con la reforma agraria, la cual ha sido objeto de numerosos y exhaustivos análisis; lo mismo ha sucedido aunque en menor medida con la nacionalización de la banca.

Lo grave es que autores de las más diversas corrientes de pensamiento, en base a análisis precarios y hasta cierto punto prejuzgados por la extensión de sus conclusiones respecto a las dos reformas restantes, califican de fracaso dicha nacionalización. El mismo artículo citado arriba señala que "el programa de reformas decretado en 1980 al parecer tuvo su primer fracaso como resultado de su poca amplitud y profundidad," sin respaldar con evidencia empírica sustancial (como el mismo artículo lo reconoce) tal diagnósti-

co.⁵ También en otro artículo se comenta en la misma dirección que "el gobierno actual ha querido implementar a través de las tres leyes [reformas] mencionadas, cambios que adolecen de falta de profundidad en relación a la problemática que tratan de resolver... lo que obliga a concluir en su poca posibilidad de éxito," sin señalar diferencias entre las tres reformas ni matizar los rubros en los cuales se denota falta de profundidad.⁶

En base a un análisis incompleto y hasta cierto punto deficiente, algunas de sus conclusiones pueden redundar en ulteriores contradicciones. Por ejemplo, es difícil comprender como "los poderosos de antaño no sólo han logrado sobrevivir, también han obtenido ventajas de la reforma del comercio exterior"⁷ si a la vez estas mismas personas aparentemente favorecidas desde diciembre de 1984 reclaman públicamente la disolución de INCAFE. Surge, por consiguiente, la necesidad de ahondar en los puntos de fricción y de convergencia entre el sector privado y estatal alrededor de tal medida.

El propósito central del presente estudio es realizar un balance preliminar de la evolución de la nacionalización del comercio exterior en su rubro más importante, el café. Tratamos de especificar las causas que le dieron origen, su lógica y estructura institucional y las características de sus crisis. Evitamos cuidadosamente aquellos argumentos extremos que, en forma absoluta, responsabilizan de la más grave recesión económica salvadoreña de los últimos cincuenta años, por un lado, al fracaso del proceso de reformas, convirtiéndolas en el chivo expiatorio de la crisis económica; y por otro lado, a las estructuras económicas injustas y a la guerra, como si éstos fueran fenómenos que sobredeterminan necesariamente aspectos más específicos de la realidad salvadoreña, independientemente de los mecanismos que la conforman.⁸ Nuestro enfoque busca partir en sentido inverso, de un análisis fundamental microeconómico, buscando aquellos elementos explicativos que afectan directamente la reforma del café, obstaculizando o facilitando su funcionamiento, y de esa manera abordar con mayor propiedad y objetividad su incidencia en la crisis económica actual.

A través de entrevistas, informes parciales, recortes de prensa y varias fuentes de segunda mano, ha sido posible obtener los indicadores y sobre todo, los argumentos necesarios para elaborar las diversas hipótesis explicativas que se



presentan a lo largo de estas líneas. Dado el carácter preliminar de algunas conclusiones, debido a la imposibilidad de obtener algunos datos o a contradicciones en las estadísticas mismas, será plausible sugerir en algunas ocasiones hipótesis alternativas de explicación del fenómeno descrito. Después de todo, como en cualquier investigación, nuestro objetivo es colocar un grano de arena en el progresivo conocimiento de realidades tan complejas como la salvadoreña.

Las causas de la nacionalización

Desde 1980 el café ocupa el primer lugar dentro de las exportaciones salvadoreñas, constituyéndose así en el principal rubro generador de divisas para el país. Lógicamente no podría hablarse de una reforma del comercio exterior sin afectar necesariamente, en alguna medida, a su producto principal.

Ahora bien, las controversias en torno al café se originan desde la discusión misma de las razones que provocaron su nacionalización. Entre tales razones esgrimidas por el gobierno sobresalen:

- (a) las pérdidas voluminosas de divisas, que se daban principalmente a través de la subfacturación de las exportaciones;
- (b) el ingreso no constante de divisas, dado que en el exterior eran retenidas en concepto de pago a diversos servicios (seguro, bodegaje, etc.), lo que se conoce como "política de consignaciones;"
- (c) la falta de precios remunerativos a la compra de los productores, especialmente los pequeños;
- (d) los bajos salarios a los trabajadores del café; y, por último,
- (e) el pago incompleto de la totalidad de los impuestos requeridos por el Estado por parte de algunos exportadores.⁹

Tales objetivos, cuya evaluación podrá discutirse más adelante en detalle a la luz de los resultados del último quinquenio, no parecieran haber justificado una medida relativamente tan radical como la nacionalización efectuada, sobre todo al existir otras alternativas posibles.¹⁰ Es necesario entonces subrayar tres condicionantes de gran importancia en los inicios de 1980 para comprender mejor el porqué de tal medida.

Primeramente, a finales de 1979 la junta revolucionaria de gobierno y la conflictiva situación político-social vinieron a exacerbar la desconfianza del sector privado en el futuro de sus inversiones en el país. En consecuencia, ese mismo año, la fuga de capitales se intensificó de tal manera que la variación de reservas internacionales netas en la balanza de pagos por primera vez fue negativa, agotando la posición absoluta de reservas hasta un nivel de cero.¹¹ El país se encontraba ya desde entonces descapitalizado y aún no existía en los horizontes del gobierno salvadoreño la seguridad de encontrar la millonaria asistencia económica norteamericana que le permitió sobrevivir durante el último quinquenio. La necesidad de preservar las escasas divisas disponibles era indispensable para la sobrevivencia económica a corto y mediano plazo de dicho gobierno.

En segundo lugar, el espíritu inicial de dicha nacionalización correspondió a las expectativas que generó. Aún hoy INCAFE recuerda que:

hasta el año de 1979 el sector de la caficultura se estaba desarrollando dentro de un esquema institucional que ya no respondía a las necesidades y exigencias al momento en que se llevaron a cabo las reformas estructurales... los frutos del largo período de expansión económica (anterior) se distribuyeron en forma notoriamente desigual.¹²

Un nuevo punto de discusión surgió de lo anterior: ¿respondió la nacionalización del comercio exterior más a una necesidad política que económica? El favoritismo explícito de los pequeños y medianos productores, de los trabajadores agrícolas e industriales del café y de la población en general, expresó el interés de los gobiernos sucesivos por preservar una alianza política que les permitiera hacer frente al gran sector cafetalero tradicional en un proceso efectivo de redistribución de los beneficios en tal actividad. "La nacionalización del comercio del café parece más bien cumplir con un fin político que de control del mismo," afirmaron algunos.¹³

Finalmente, tal y como lo expresara un alto funcionario del gobierno salvadoreño,

estaba el proyecto de contrainsurgencia norteamericana en que se ubicaban las tres reformas. La cuantiosa ayuda norteamericana futura exigía la presentación formal de un gobierno preocupado por efectuar reformas a la extremadamente desigual distribución de la riqueza que se encontraba en la raíz del conflicto.¹⁴

Sin apoyo externo, por muy mitigado que éste hubiese sido en los inicios de 1980, difícilmente el proceso de nacionalización del comercio exterior (así como de las otras reformas) hubiera nacido y se hubiera desarrollado.

Lógica y estructura de la nacionalización

Previo a la nacionalización del comercio exterior, la intervención del Estado en los principales productos de exportación —café, azúcar y algodón— fue mínima. Entre los tres productos, únicamente en el café existió un ente estatal formalmente dedicado a elaborar una política de comercialización. La Compañía Salvadoreña del Café recibía y beneficiaba entre el 15 y 20 por ciento del total del café, pequeño porcentaje que limitó su poder de negociación frente a los grandes beneficiadores privados, tanto en lo que se refirió a la determinación de los precios internos al productor como la regulación de las ventas al exterior. "En realidad... tanto la Cía. del Café como el exportador privado [vendieron] a su antojo o bajo presiones arbitrarias, los precios internos... los fija el beneficiador."¹⁵ En el azúcar como en el algodón la comercialización externa era completamente privada.¹⁶ Además, la política estatal estuvo limitada al pago de impuestos de exportación en el café; no sucedió así con el algodón, ni con el azúcar hasta 1980.

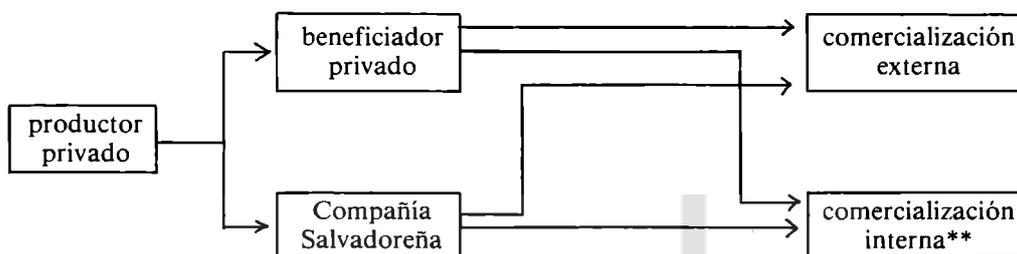
Es muy interesante constatar que las nacionalizaciones del café y del azúcar tienen rasgos bastante similares en lo que compete a su estructura y lógica formales. El nuevo sistema de comercialización interna garantiza a los productores —privados o cooperativas— un sólo precio de venta previamente fijado por el INCAFE o por el INAZUCAR, eliminando teóricamente las ganancias que anteriormente el beneficiador (ingenio) obtenía de la fijación arbitraria de sus pre-

La transformación más importante ocurrida con la nacionalización es la asignación del gobierno como único ente responsable de las ventas del café y del azúcar al exterior.

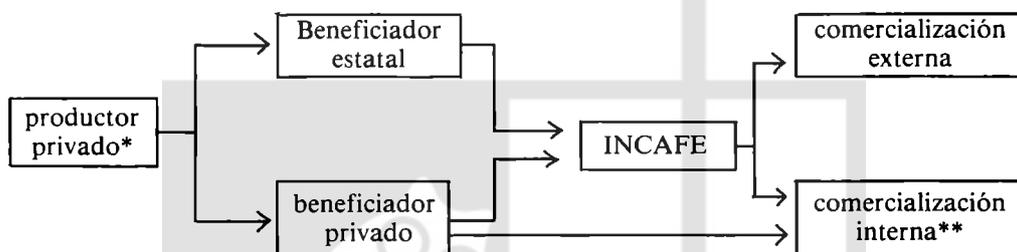
GRAFICO 1. ESTRUCTURA DE LAS ECONOMIAS DEL CAFE Y AZUCAR

A. CAFE

Situación antes de 1980

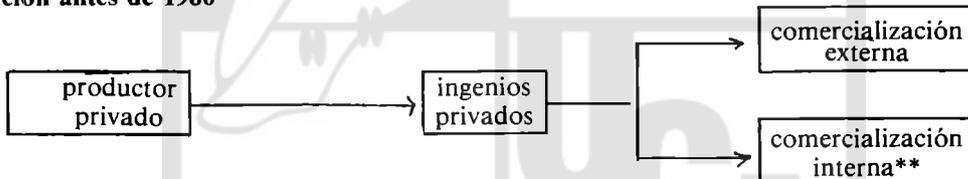


Situación después de 1980

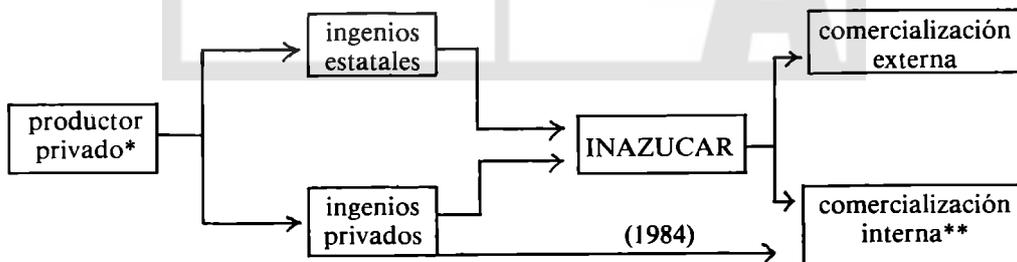


B. AZUCAR

Situación antes de 1980



Situación después de 1980



* Después de la reforma hay dos tipos de productores privados: cooperativas y privados.

** Comercialización interna incluye industria local y mercado local.

cios de compra. Enseguida, y como consecuencia de la expropiación de beneficios (o ingenios) ubicados dentro de las tierras afectadas por la primera fase de la reforma agraria, tanto el INCAFE como el INAZUCAR aumentaron su participación en la primera fase industrial de sus productos respectivos: el beneficiado o la molienda.¹⁷ Por ejemplo, 17 beneficios expropiados pasaron a ser administrados por el INCAFE. La nacionalización del comercio exterior complementó tal medida al fijar el Estado, en el caso del café, un canon de transformación (el precio por los servicios de beneficiado seco y húmedo) más alto.

Bajo el antiguo régimen (finales de 1979) los productores pagan al beneficiador 16.96 [colones] por la transformación de 500 lbs. de café uva a pergamino y 11.33 adicionales por la trilla y transformación a café oro. En el nuevo sistema, los costos al productor por los mismos servicios se han elevado a 23 y 27 [colones] respectivamente.¹⁸



Esto significa que el canon de transformación aumentó de 28.29 hasta 50.00 colones. La medida anterior permitió garantizar utilidades al beneficiador independientes del precio internacional, su nivel de ganancias depende del volumen que logre procesar y de sus costos internos.

Luego, al dirigir la producción no exportada de ambos productos tanto hacia la industria local (principalmente café soluble o refinería) como hacia el mercado local, el INCAFE y el INAZUCAR teóricamente se aseguraron el control de su comercialización interna. En la práctica, especialmente en el caso del azúcar, los ingenios privados libraron una dura pelea para obtener acceso directo a su distribución interna; hecho que lograron, previo un pago convenido con el INAZUCAR en 1984.¹⁹

Por fin, la transformación más importante ocurrida con la nacionalización es la asignación del gobierno como único ente responsable de las ventas de ambos productos en el exterior. De esta forma el INCAFE y el INAZUCAR "controlan más del 55% del comercio exterior, promedio que han mantenido durante 4 años 1980-1983."²⁰ En 1985 ambos productos representaron el 63 por ciento del valor total de exportaciones.²¹ Tal medida pasó bajo propiedad gubernamental las ganancias originadas en el diferencial cambiario, de gran importancia al ser decretado el mercado paralelo en 1982, y las ganancias propias a la actividad de comercialización externa, en el sentido más estricto de la palabra.²² En el café, además, los impuestos de exportación fueron mantenidos, y en el azúcar fueron decretados en 1980. El gráfico 1 resume las comparaciones descritas.

En el sector de producción agrícola, a través de la reforma agraria el sector cafetalero apenas fue afectado, ya que en la primera fase de expropiación de propiedades mayores a 500 hectáreas muy pocas tierras dedicadas al café se encontraban dentro de dicho rango.²³ Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto a la comercialización interna y externa de ambos productos. Las críticas de superficialidad a la nacionalización del comercio exterior, en especial respecto al café y al azúcar, tomando en cuenta sus objetivos y mecanismos originales descritos, ameritan ser cuestionadas.²⁴

Con el objeto de profundizar en mayor detalle el conocimiento del sistema de producción y comercialización del café a partir de 1980, el

Gráfico 2 completa el diagrama institucional del decreto de nacionalización No. 75, mostrando el lugar exacto de algunos agentes del sistema que no aparecen en el gráfico anterior. Esos son los intermediarios en la compra al productor y las cooperativas de beneficiado.²⁵ También se diferencian el mercado local y la industria del café soluble, que tiene acceso directo a los mercados externos.

Cinco años después: la crisis

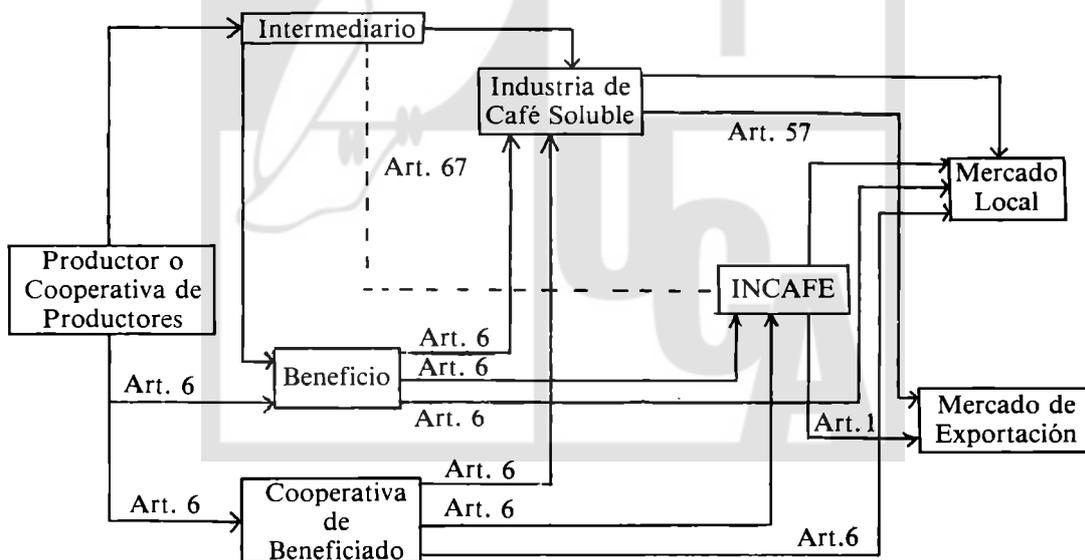
No es necesario indagar demasiado para tener la sensación de que, como muchos autores afirman, “todo anda mal en el café.” Los más acérrimos críticos de la nacionalización destacan aquellos indicadores cuantitativos que efectivamente muestran una declinación del sector: volúmenes de producción, ingresos de exportación, áreas sembradas, rendimientos, ingresos tributarios, etc. Tales elementos no son, por lo general, suficientes para diagnosticar la crisis de una reforma. Síntomas superficiales, deben ser profun-

dizados en base al estudio del cumplimiento de los objetivos iniciales trazados en el decreto.

Ahora bien, el examen de las variables mencionadas más arriba (ver el Cuadro 1) demuestra la severa declinación del sector cafetalero en la economía nacional. La producción de café declinó persistentemente durante 1979-1984 en forma anual sucesiva. La fuerte disminución de las áreas sembradas —especialmente en 1983— y el decrecimiento de los rendimientos entre 1980 y 1984 son naturalmente tendencias que acompañaron (y explican en buena medida) el fenómeno anterior.²⁶ Debe recordarse que en 1980 El Salvador tuvo —después de España— los más altos rendimientos del mundo.

Lógicamente, la baja de la producción repercutió directamente en las exportaciones y en los impuestos aplicados a la exportación de café recaudados por el gobierno. Entre 1979 y 1983 las exportaciones de café disminuyeron de 1.712 a 1.006 millones de colones, y, en el mismo período

GRAFICO 2. Comercialización del café. Decreto No. 75.



Nota: Los beneficios pueden ser del INCAFE o privados; estos últimos operan como agentes del Instituto.

FUENTE: FUSADES, “Programa de reactivación de la caficultura,” marzo de 1985.

**CUADRO 1
INDICADORES DEL CAFE, 1979-1985**

	1979	1980	1981	1982	1983	1984*	1985*
Producción (‘000 quintales)	4125	40.94	3825	3796	3446	3250	3250
Area sembrada (‘000 manzanas)	296	296	297	296	265	266	n.a.
Rendimiento (quintales/manzana)	13.9	15.4	14.4	14.3	12.9	12.5	13.2
Exportaciones (‘000.000 colones)	1712	1280	1132	1007	1006	1182	1086
Impuestos** (‘000.000 colones)	392	274	232	196	181	223	220

*) Datos preliminares

** Sobre la exportación

Nota: 1 manzana = 0.699 hectáreas

1 quintal = 46 kilogramos

FUENTE: Cifras oficiales del Banco Central de Reserva; cifras sobre impuestos del Ministerio de Hacienda.

do, los impuestos disminuyeron en más de la mitad de su valor nominal de 1979, pasan de 392 a 181 millones de colones. En 1984 hubo una ligera recuperación de ambos indicadores, seguida de una nueva caída en 1985. El Gráfico 3 refleja con exactitud tales tendencias. Por lo tanto, tampoco es de extrañarse que si en 1978-79 El Salvador fue el quinto exportador mundial de café²⁷ —y el primero de Centroamérica— para 1984-85 haya bajado hasta el décimo lugar.²⁸

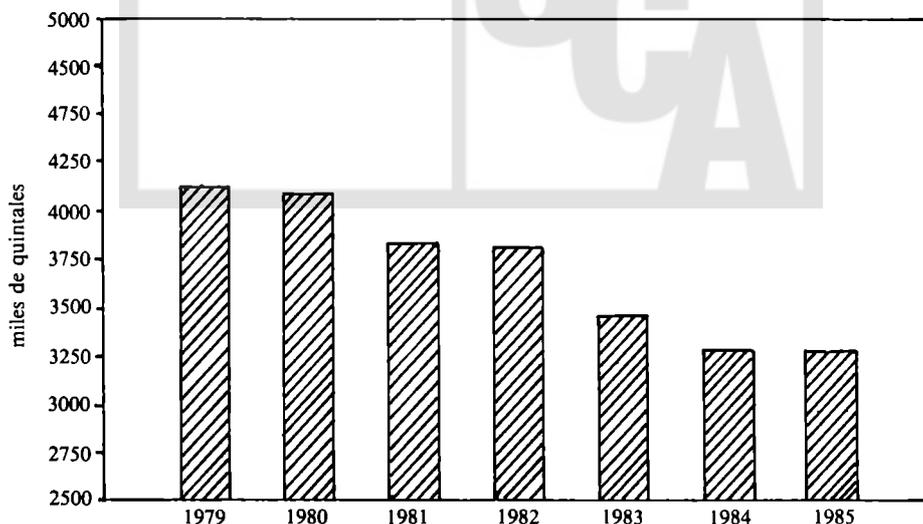
El repetidamente severo grado de declinación en cada una de las variables examinadas

autoriza para calificar la existencia de una grave crisis en el café. No obstante, ésta puede comprenderse mejor enseguida, al evaluar el cumplimiento de los objetivos iniciales trazados.

El 13 de agosto de 1985 el INCAFE presentó a la asamblea legislativa un informe sobre sus principales logros. Entre éstos incluyeron los siguientes:

1. Que el ingreso real en concepto de precio de venta, corresponde exactamente a los precios negociados, garantizándose así el

GRAFICO 3-A PRODUCCION DE CAFE, 1979-1985



FUENTE: Cuadro 1

año

GRAFICO 3-B AREA SEMBRADA Y RENDIMIENTO 1979-1985

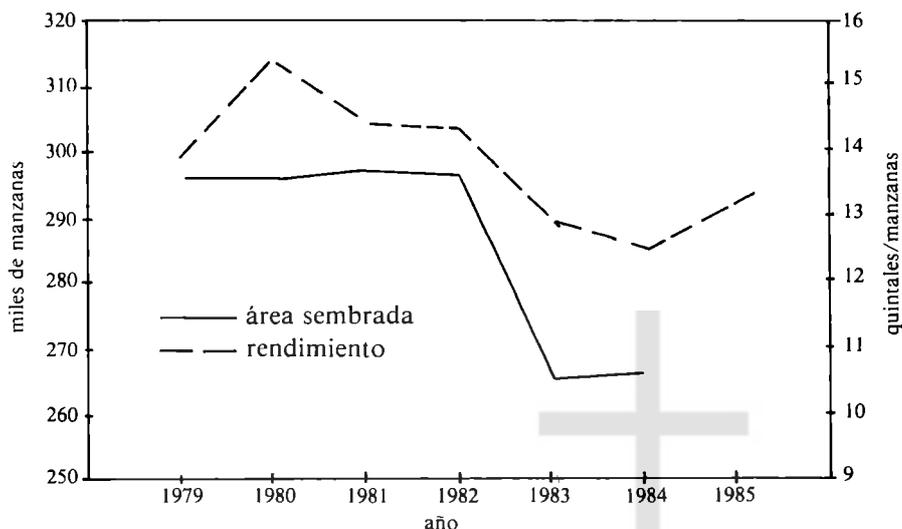
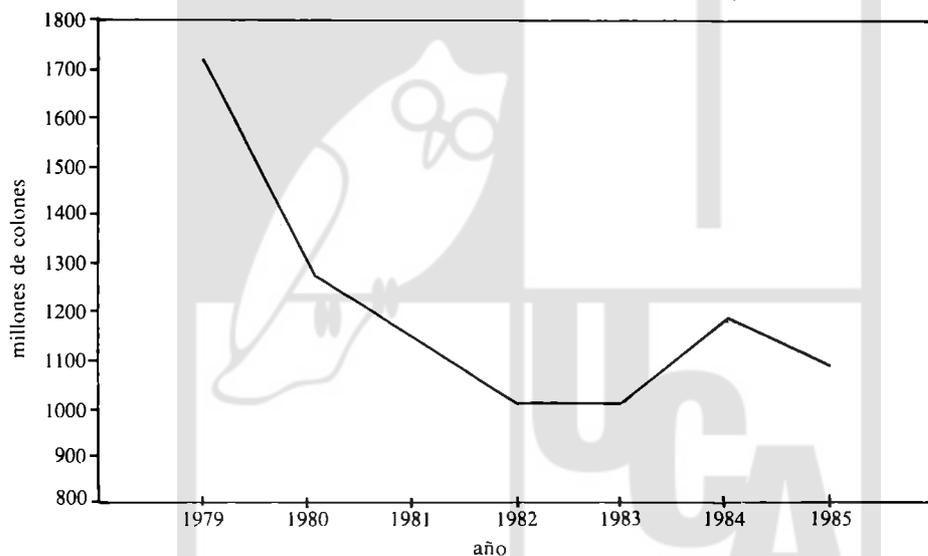


GRAFICO 3-C EXPORTACIONES DE CAFE, 1979-1985



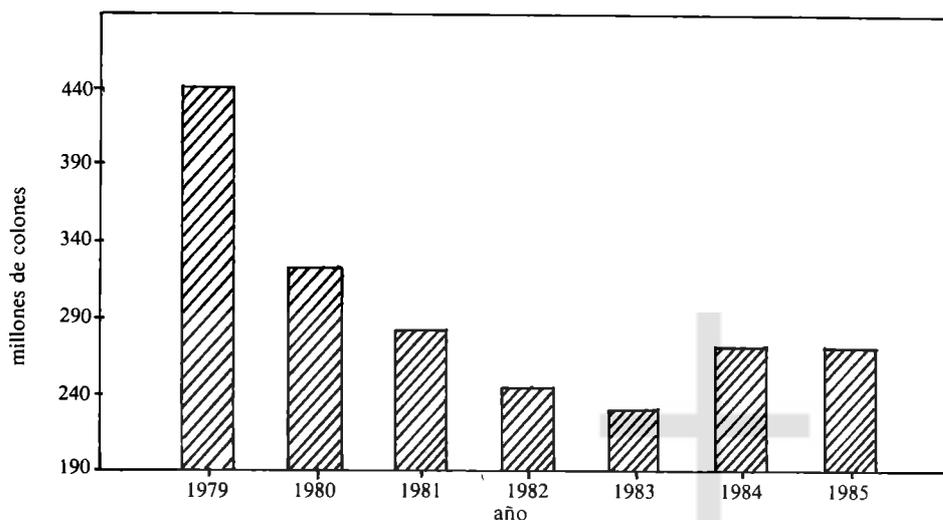
FUENTE: Cuadro 1

- ingreso total de divisas al país... [para] cumplir con el objetivo de que las divisas provenientes de las exportaciones ingresen debidamente al país.
2. A pesar de las declinaciones de los precios en el mercado internacional, esta tendencia no ha sido trasladada al productor, la cual ha sido absorbida por INCAFE, manteniéndose con ello un precio más o menos constante.

3. El INCAFE, a través de las negociaciones en contratos colectivos de trabajo, mantiene salarios acordes a las necesidades económicas de los trabajadores de la industria cafetalera.²⁹

El informe evitó sutilmente aludir al problema de la recaudación de impuestos, otro objetivo original. Pasemos en revista cada uno de estos cuatro puntos.

GRAFICO 3-D. IMPUESTOS A LA EXPORTACION DE CAFE, 1979-1985



Fuente: Cuadro 1.

Disminución de la fuga de divisas

La retención de divisas en el extranjero era un problema bastante grave en los inicios de la nacionalización y continúa siéndolo en buena medida durante el periodo estudiado. Si en 1979 las autoridades salvadoreñas estimaban en un 16.7 por ciento la retención de divisas de exportación en el extranjero sobre el valor total de las exportaciones, en 1980, a pesar de la nacionalización, el porcentaje aumentó hasta un 36.6 por ciento.³⁰ Para ese año 189 millones de colones retenidos correspondieron a productos manufacturados exportados hacia Centroamérica, mientras que 323 millones de colones retenidos correspondieron a otros productos de exportación, diferentes al café y al azúcar, destinados al resto del mundo. Por consiguiente, el mecanismo tradicional de fuga de divisas en el café y el azúcar a través de la subfacturación de exportaciones ha terminado,³¹ pero la nacionalización del comercio exterior ha tenido un impacto más limitado para eliminar los canales de fuga de divisas a través de la subfacturación de otras exportaciones u otros mecanismos, por ejemplo, la sobrefacturación de importaciones.³²

Se ha señalado que la fuga de divisas a través de la política de exportaciones bajo consigna-

ción (i.e., costos —de seguro, intereses, bodegaje, etc.— de retener en el exterior una proporción de los ingresos de café en el exterior) tampoco ha sido solucionado, heredando de esta manera el INCAFE los “vicios y manías” del pasado. Tal argumento merece matizarse en base a la siguiente evidencia empírica basándose en datos proporcionados por el INCAFE. En el periodo marzo-septiembre de 1980, las exportaciones mensuales bajo consignación tuvieron un promedio de 261.479 quintales, mientras que la venta mensual promedio bajo consignación, en base a los montos octubre 81 marzo 82, fue de 173.479 quintales. Se dio así una acumulación mensual promedio de 87.982 quintales retenidos en el exterior bajo consignación. Pues bien, en el periodo junio 1984-mayo 1985, mientras el INCAFE registró una exportación mensual promedio bajo consignación igual a 185.100 quintales, su venta mensual promedio bajo consignación fue de 167.750 quintales, resultando de esa manera un diferencial mensual promedio de 17.350 quintales. La conclusión es simple, entre 1980-81 y 1984-85 los volúmenes de café consignados en el exterior han sido reducidos en un promedio cercano a los 70.632 quintales mensuales, disminuyendo, por lo tanto, las divisas retenidas en el exterior dedicadas a pagar dicha política de comercialización.

Ninguno de los objetivos principales trazados originalmente ha sido plenamente realizado 5 años después, perjudicando seriamente a los pequeños y medianos productores y a los trabajadores del campo.



El drenaje oficial de divisas ha sustituido al drenaje privado, pero en menor cuantía.

Precios al productor

Las discusiones sobre el precio al productor han sido probablemente las que mayor estudio han generado. El trasfondo político de tal medida es importantísimo ya que el Estado asumía, según sus propias declaraciones, la defensa de los intereses de pequeño y mediano productor. Desgraciadamente, la realidad no ha confirmado tales propósitos.

En términos absolutos, hacia 1979 (antes de la nacionalización) se calculaba para un quintal de café un precio FOB promedio de 350 colones (equivalente a US\$140), al cual correspondía un precio promedio al productor de 186.9

colones.³³ Inmediatamente después de la nacionalización el precio pagado al productor fijado por el INCAFE, correspondiente al mismo precio FOB de exportación citado más arriba, bajó a 157.9 colones.³⁴ Hacia 1984 éste había aumentado apenas hasta 179 colones, sin haber alcanzado siquiera sus niveles previos a la nacionalización.

En términos relativos, el deterioro del precio al productor ha sido aún mayor. Dos caminos podrían ensayarse para demostrarlo: la relación del precio al productor con el índice de precios para obtener la evolución de un precio real, el cual ciertamente es menor; y, por otra parte, la relación del precio al productor con el costo de producción conforme a diferentes categorías de productores. Aquí únicamente se analizará este último caso.

Un excelente estudio elaborado por la AID sobre las pérdidas o ganancias de diferentes tipos de productores —menores, medianos, altos y muy altos en sus niveles de eficiencia— permite observar que el precio al productor practicado hasta esa fecha perjudicaba netamente a los productos de menor y mediana eficiencia. Estos incurrieron en pérdidas promedio por manzana de 500 y 220 colones respectivamente, mientras que los productores de alta y más alta eficiencia alcanzaban unas ganancias netas por manzana de 80 y 570 colones respectivamente. Eran ganancias inferiores a las obtenidas antes de la nacionalización, pero ganancias al fin y al cabo.

No existen estudios que “cruzen” la clasificación de las fincas de café por tamaño de propiedad y por niveles de eficiencia en términos de costo. Sin embargo, el mismo trabajo elaborado por la AID, basándose en estudios del ministerio de agricultura de El Salvador, permite inferir que

las fincas superiores a las 20 manzanas poseídas por el 5 por ciento del total de productores producen alrededor del 81 por ciento del total de la producción de café... lo cual sugiere que las fincas más eficientes y productivas están concentradas en ese 5 por ciento de propietarios... la conclusión que emerge es que en la presente situación, ciertamente son experimentadas pérdidas por casi el 95 por ciento de los propietarios que poseen menos de 20 manzanas.³⁵

Naturalmente, los datos anteriores ratificaban que bajo la nacionalización del comercio exterior se han llevado a cabo políticas de comercialización internas del café que ciertamente redujeron las ganancias de los grandes productores pero, a la vez, se tradujeron en agudas pérdidas para los pequeños y los medianos productores, lo cual en muchos casos los llevó a la quiebra o al simple abandono del cultivo. En síntesis, en lo que respecta a la política de precios al productor, hasta 1984 y parte de 1985 ésta no benefició a los pequeños y medianos productores; por el contrario, pudo ser la causa de una disminución de su importancia económica y política como sector en la producción total de café en el país. Muy probablemente, a causa de ello, el gobierno se vio obligado a efectuar, en agosto de 1985 y en enero de 1986 aumentos en los precios al productor en una parte de su producción exportada. Tales cambios serán examinados más adelante.

Los salarios reales del trabajador de café

En referencia a los salarios que el INCAFE evalúa haber hecho corresponder a las necesidades de los trabajadores, nuevamente los resultados empíricos no son tan optimistas. Observando el Cuadro 3, donde se presenta paralelamente la evolución de los salarios nominales y reales, se nota lo siguiente. En primer lugar, debido a la vigencia del famoso decreto 544, el cual congeló las remuneraciones entre 1981 y 1984, en términos nominales los salarios agropecuarios se mantuvieron inalterados hasta ese último año. Ni siquiera los reajustes salariales urbanos de 1984 —operados en los sectores de la industria, el comercio y los servicios— lograron influir en la modificación de los salarios agropecuarios y agroindustriales, los cuales inevitablemente debieron soportar el peso de la inflación.³⁶

En segundo lugar, en términos reales, al fracasar el control de la inflación a través del congelamiento de los precios de algunos productos básicos decretados en la misma ley de estabilización económica, inevitablemente los salarios agropecuarios debieron sufrir la pérdida irremediable de su poder adquisitivo. Hacia fines de 1984 esta tendencia se mantenía constante.

Por último, el ritmo de decrecimiento del salario real fue menor en las dos principales actividades ligadas al café —recolección y beneficiado— que en las actividades agropecuarias en general. En términos numéricos, las remuneraciones reales del sector agropecuario en general declinaron un 43.3 por ciento entre 1979 y 1984, mientras que en la recolección y beneficiado del café declinaron, en el mismo período, un 28.5 por ciento y un 5.7 por ciento, respectivamente.

En conclusión, los salarios reales del trabajador del café, si bien experimentaron una temprana mejoría hacia 1980, a partir de 1981 han mantenido una tendencia declinante, de menor grado que la del sector agropecuario en general, pero declinante al fin y al cabo. En enero de 1986, como parte del nuevo paquete económico, los salarios mínimos para el campo aumentaron, reconociendo implícitamente el gobierno tal realidad.

No cancelación de los impuestos de exportación

El último objetivo no mencionado por el INCAFE entre sus logros, se refiere a la correcta captación de los impuestos a la exportación de

**CUADRO 2 .
INDICADORES DEL CAFE POR EFICIENCIA DEL PRODUCTOR, 1983-1984**

	Rendimiento (quintales/ manzana)	Costo de producción (colones/qq)	Costo (colones/ manzana)	Ingreso (colones/ manzana)	Ganancia (colones/ manzana)
Productores de menor eficiencia	20	204	4080	3580	—500
Productores de eficiencia media	20	190	3800	3580	—220
Productores de eficiencia alta	20	175	3500	3580	80
Productores más eficientes	30	160	4800	5370	590

Nota: Cálculos basados en el precio promedio FOB de 139.4 dólares (179 colones), proyectado por el INCAFE para 1983-84.

FUENTE: U.S. Agency for International Development, "The Coffee Situation," San Salvador, 8 marzo 1984, p. 10.

**CUADRO 3. SALARIOS OFICIALES NOMINALES Y REALES EN EL CAFE,
1979-1984**

	(en colones)						Cambio (%)
	1979	1980*	1981	1982	1983	1984	1979-84
Recolección de café							
Nominal	14.25	14.25	14.25	14.25	14.25	14.25	0.0
Real	(14.25)	(16.54)	(14.42)	(12.90)	(11.39)	(10.20)	(—28.5)
Beneficiado de café							
Nominal	14.00	14.00	14.00	14.00	14.00	14.00	0.0
Real	(14.25)	(21.77)	(18.98)	(16.99)	(15.00)	(13.44)	(— 5.7)
Tarifa general agropecuaria							
Nominal	5.20	5.20	5.20	5.20	5.20	5.20	0.0
Real	(5.20)	(4.88)	(4.25)	(3.80)	(3.35)	(3.00)	(—43.3)

* El autor guarda sus reservas sobre el incremento de salarios reales señalados para 1980. No obstante, y conforme a la fuente utilizada, tales son los resultados obtenidos.

Nota: Los salarios reales, indicados entre paréntesis, han sido estimados en base a 1979 = 100 y conforme a los cálculos de índices de precios de CEPAL. La evolución difiere entre las categorías por las distintas canastas básicas de bienes utilizadas en los cálculos respectivos.

FUENTE: Ministerio de Trabajo y CEPAL, "Notas sobre la economía de América Latina y Caribe: El Salvador 1984," Doc. LC/Mex/L.3, México, 8 abril 1985, p. 53.

café que el gobierno se proponía mejorar. Ya se vio más arriba que el valor de los impuestos recaudados decreció en primera instancia como consecuencia de la baja del valor de las exporta-

ciones. Sin embargo, hacia el 30 de septiembre de 1984 la situación de los impuestos de exportación mostraba pagos pendientes equivalentes a 167.606 millones de colones, correspondiendo

CUADRO 4
VALOR, VOLUMEN Y PRECIOS DE EXPORTACION DE CAFE, 1981-1985

	1981	1982	1983	1984*	1985*
Valor	1131.5	1006.5	1005.7	1182.3	1085.7
(millones de colones)	(-11.6)	(-11.1)	(-0.1)	(17.5)	(-8.2)
Volumen	3601.6	3074.7	3752.7	3789.1	3290.0
(miles de quintales)	(-2.5)	(-14.7)	(22.0)	(0.9)	(-13.2)
Precios	125.7	130.9	107.2	124.8	132.0
(colones/quintales)	(-10.3)	(4.1)	(-18.2)	(16.4)	(5.7)

* Cifras preliminares.

Nota: las cifras entre paréntesis representan la tasa de crecimiento sobre el año anterior, en porcentajes.

FUENTE: Cifras oficiales del Banco Central de Reserva.

69.037 millones al ejercicio 1981-82 y 98.569 al ejercicio 1983-84. Dado que, según datos del IN-CAFE, los impuestos recaudados en el período 1979-80 - 1983-84 ascendieron aproximadamente a 452.989 millones de colones,³⁷ el monto total de impuestos no pagados significó en ese último año nada menos que el 37 por ciento del total de impuestos cancelados entre los ejercicios 1979-80 y 1983-84. Antes de la nacionalización el productor nunca criticó tanto los impuestos de exportación, "establecidos en la época en que los caficultores obtenían buenas utilidades... Dado el nivel actual de precios internacionales y los costos de producción imperantes, conducen a un precio con el cual los productores tienen que absorber pérdidas y a pesar de ello deben pagar impuestos," afirma FUSADES.³⁸ Esto es parcialmente cierto para los productores menos eficientes —pequeños y medianos— tal y como se ha visto. Los saldos acumulados son la prueba tangible de que el productor no puede o se resiste a pagar los impuestos. Una aguda controversia legal ha venido a oscurecer aún más tal panorama.³⁹

Como puede evidenciarse, la actividad cafetalera ha sufrido transformaciones importantes con la nacionalización; sin embargo, ninguno de los principales objetivos trazados originalmente ha sido plenamente realizado 5 años después, perjudicando seriamente tal medida a los pequeños y medianos productores y a los trabajadores del campo, quienes han visto reducido su poder adquisitivo. Casi se ha eliminado la fuga de divisas a través de la subfacturación de exportaciones de café, pero persisten la política de consignaciones en el exterior y otros canales de fuga de divisas en el comercio exterior salvadoreño.

Además, hay importantes saldos acumulados de impuestos no pagados que reflejan una resistencia activa del sector privado a aceptar tal política estatal en las condiciones actuales del monopolio de la comercialización. En síntesis, la nacionalización del comercio exterior salvadoreño, como política gubernamental, atraviesa una severa crisis.

Principales causas de la crisis

Dos rasgos fundamentales se pueden señalar de la crisis del café en El Salvador: una crisis del sector y otra de la política cafetalera, las cuales se encuentran estrechamente interrelacionadas. Como además, para explicar los orígenes de la crisis se han esbozado diversas causas sin ninguna ponderación desde puntos de vista divergentes, es necesario analizar la incidencia relativa de cada una de ellas.

Los precios internacionales

La declinación de los precios internacionales ha afectado, según FUSADES, la rentabilidad del productor, estimulando la crisis del sector. Conforme a los datos presentados en el Cuadro 4, el argumento es parcialmente abierto. En términos absolutos, durante el período 1980-1985 el precio promedio bajó en 1981 y 1983 únicamente. En ambos años tal declinación fue la razón principal, pero no la única, de la baja de los ingresos de exportación.

Por el contrario, al observar las tasas de crecimiento de los precios en 1982, 1984 y 1985, se percibe que no sólo éstas no declinaron, sino que amortiguaron (en 1982 y 1985) las eventuales ba-

jas de los volúmenes de exportación, siendo estos últimos la causa única de la baja de los ingresos de exportación en ambos años. Por consiguiente, no fueron los precios internacionales los que afectaron principalmente la situación negativa del café, sino más bien factores internos.

El abandono de las tierras cultivadas

Esta es, quizás, la razón fundamental de la baja de la producción. Si se comprende por

abandono tanto “los casos de abandono físico total como los casos de abandono financiero en los que los propietarios no realizan inversiones aunque sí recogen total o parcialmente la cosecha mediante arreglos especiales con los trabajadores agrícolas,” el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) evaluaba en 1984 que, de un total de 294.500 manzanas cultivadas en 1980, “a finales del primer semestre de 1984, el 42.6% (125.600 manzanas) habían sido abandonas por

CUADRO 5
ABANDONO DE AREAS CULTIVADAS DE CAFE, 1984

Departamento	Area cultivada (manzanas)	Areas abandonadas (manzanas)	(%)	Principales causas
Santa Ana	53,357	25,428	47.6	Precios internos; baja rentabilidad por costos, salarios mínimos; broca y roya; crédito insuficiente; presencia del FMLN, especialmente en zonas dedicadas a cultivo de “estricta altura.”
Sonsonate	33,705	10,725	31.8	
Ahuachapán	35,053	14,746	42.0	
La Libertad	57,001	19,426	34.1	Problemas financieros.
San Salvador	13,223	5,094	38.5	Problemas financieros; presencia del FMLN en zonas de bajo.
Cuscatlán	2,053	1,843	89.7	
Chalatenango	64	—	—	No se pudo investigar.
San Vicente	2,644	1,827	69.1	Créditos suspendidos por el sistema financiero; presencia del FMLN y situación de violencia.
La Paz	1,099	893	81.2	
Cabañas	11,973	8,886	74.2	No funcionan programas de crédito; presencia del FMLN y situación de violencia.
Usulután	31,905	17,273	54.1	Problemas financieros originados en el crédito y los bajos precios de compra; violencia generalizada; deterioro en vías de acceso a las fincas.
San Miguel	16,027	11,432	71.3	
Morazán	5,959	5,882	98.7	
La Unión	1,244	249	20.0	

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1984.

sus propietarios.”⁴⁰ El mismo MAG, en una investigación oficial realizada en cada departamento del país, evaluaba como razones principales del abandono los precios internos, la baja rentabilidad, el crédito insuficiente, la presencia del FMLN, los problemas financieros, el deterioro en vías de acceso, etc. (véase el Cuadro 5). Y agrega, “es importante mencionar que de ese porcentaje de tierras abandonadas el 98.5% es propiedad privada y el 1.5% corresponde al sector reformado.”⁴¹

La elevación de los costos de producción

Este es uno de los indicadores más difíciles de evaluar, tomando en cuenta la ausencia de estudios específicos al respecto, las diferencias grandes de productividad y de rendimientos entre las fincas y el proceso acelerado de abandono de tierras descrito más arriba.

No obstante, es plausible inferir que el costo de los insumos —no de los salarios que se mantuvieron constantes— debió aumentar considerablemente en el período a consecuencia de la inflación importada producida por las alzas del precio del petróleo. Cálculos conservadores efectuados por el MAG afirman que el sólo combate de la roya hace que se incrementen los costos de

producción en más de un 20 por ciento del total.⁴² Ahora bien, debido al abandono de tierras, no todos los productores de café han efectuado las inversiones necesarias para prevenirla. Si en 1979 oficialmente el 15 por ciento de las tierras estuvo afectado por la roya, el INCAFE reconoce que en 1985 “se encuentra el 90% del área cultivada afectada; no previéndose esta situación en el esquema anterior en que se desarrollaba el sector cafetalero.”⁴³ Para la AID, la explicación de tal fenómeno es quizás demasiado sencilla: “bajo las presentes condiciones de pérdida (precio bajo al productor) las plantaciones de café no tienen ni los incentivos ni los medios de tecnificarse. Como un resultado, la roya del café está expandiéndose rápidamente, convirtiéndose más y más difícil y costoso controlarla.”⁴⁴

Al parecer el INCAFE ha proporcionado en los últimos años insumos a precios ventajosos (subsidiados) a los productores. No fue posible establecer si éstos han beneficiado a un sector o a la totalidad de los productores, o, si éstos han disminuido o no los costos incrementados en los últimos años.

Insuficiencia y retrasos en los créditos

Este problema es una de las principales razo-



CUADRO 6
PARTICIPACION DE LOS BENEFICIOS DEL INCAFE
EN EL PROCESAMIENTO DEL CAFE, 1980-81 Y 1983-84

Beneficios	Cantidad*	1980-81 Porcentaje	Cantidad*	1983-84 Porcentaje
INCAFE				
Santa Ana	1732.7	11.4	387.4	2.7
Nahuizalco	734.3	4.8	68.8	0.5
Santiago de María	245.7	1.6	102.7	0.7
Chalchuapa	130.0	0.9	0.0	0.0
Total INCAFE	2842.7	18.6	558.5	3.8
Sector reformado	1410.0	9.2	n.a.	n.a.
Sector privado	11011.8	72.1	13999.5**	96.2
Total	15264.5	100.0	14558.0	100.0

* Miles de quintales uva.

** Comprende el procesamiento de los beneficios del sector reformado.

FUENTE: Instituto de Investigaciones Económicas, "Evaluación económica de las reformas, 1979-1982," *Estudios Centroamericanos*, 403-404 (1982), p. 538; e INCAFE, "Informe de labores 1983-1984," San Salvador, 1984.

nes esgrimidas por el sector privado. El retraso tiene fundamental importancia en lo que respecta al crédito de avío, "el cual a menudo no es proveído sobre un criterio calendarizado, lo cual causa atrasos en el corte, fertilizado, aplicación de insecticidas, etc."⁴⁵

Ahora bien, los saldos insolutos se han venido constituyendo en un problema gradualmente acumulativo. En base a minuciosos cálculos FUSADES estimó en promedio para las tres cosechas 1980-81, 1981-82 y 1982-83 como capital insoluto por quintal uva-oro la suma de 61.52 colones, correspondientes a 53.17 del principal y 8.34 de los intereses.⁴⁶ Naturalmente para los productores menos eficientes ello significa un peso mucho mayor que torna sumamente delicada su situación financiera y los amenaza con la quiebra. Por cada unidad producida se encuentran obligados a pagar una deuda contratada que les elimina toda posibilidad de obtener ganancias. En consecuencia, numerosos créditos les han sido suspendido. En este caso no sólo son insuficientes, sino que están cortados.

Un aspecto particular de la mora en los créditos es que, según un estudio realizado por Checchi and Co., "no hay evidencia de que la zona conflictiva tienda a tener mora más alta que la zona no conflictiva."⁴⁷ Esto podría indicar que

las causas fundamentales de los saldos insolutos son independientes del conflicto armado y, en buena medida, económicas.

En cuanto a la suficiencia-insuficiencia de los créditos, el argumento es siempre debatible conforme al criterio utilizado. Es significativo señalar que el Banco de Fomento Agropecuario dedicó en 1980-81 el 23.8 por ciento de sus préstamos de cosechas al cultivo de café, mientras que en 1984 tal porcentaje disminuyó al 9.7 por ciento.⁴⁸ Esta reducción estaría reflejando una disminución de la prioridad de tal cultivo dentro de las políticas financieras de la institución y, probablemente, del sistema bancario nacional, dado el peso importante de la institución citada.

Políticas gubernamentales contradictorias

Anteriormente se analizó cómo el sector privado ha cuestionado la carga impositiva que, bajo las condiciones de producción descritas, se constituyó en un costo de producción adicional y en una fuente de ingresos también adicionales para el gobierno, el cual, hasta enero de 1986, no hizo ajustes en sus niveles impositivos. Tal política es claramente contradictoria con sus mismos propósitos de beneficiar a los pequeños y medianos productores, quienes se han encontrado con pérdidas netas.⁴⁹

Las causas fundamentales de los saldos insolutos son independientes del conflicto armado y, en buena medida, económicas.

Eso no ha sido suficiente para el gobierno salvadoreño el cual, sin ninguna justificación que no sea la de realizar ganancias extraordinarias, entre 1982 y 1985 realizó beneficios sobre la base de la diferencia cambiaria (a través del mercado paralelo) entre los precios externos o internos.

Mientras el precio del café en el mercado internacional es de 141 dólares, equivalentes a 352.5 colones al cambio oficial y 564 colones al cambio del mercado paralelo, al productor nacional se le pagan sólo 180 colones por esa misma cantidad de café.⁵⁰

La queja es universal y ciertamente fue la medida gubernamental más repudiada por el sector privado cafetalero en los años citados.⁵¹ Grandes, pequeños o medianos productores, incluidas las cooperativas del sector reformado, se opusieron a tal impuesto adicional en una verdadera campaña de prensa diaria que se agudizó en 1985, dando prueba de que nada es más nefasto que una política gubernamental incoherente con sus propios objetivos. En enero de 1986, al unificarse el cambio oficial, hubo expectativas sobre la eliminación de esa diferencia de cambio.

Activa oposición del sector privado

Ya se vio más arriba que a través de los impuestos no pagados el sector privado se ha opuesto a la política gubernamental. Su importancia en el área total abandonada dedicada al cultivo del café evidencia también que la responsabilidad de la crisis de la caficultura salvadoreña no es atribuible exclusivamente a la política gubernamental ni a sus errores.

No es posible en este breve balance preliminar ahondar sobre los diferentes obstáculos que el sector privado ha opuesto sistemáticamente a la nacionalización durante sus 5 años de funcionamiento. Tales obstáculos han sido numerosos y variados. Es más, dos actitudes pueden diferenciarse al respecto: por una parte, aquellas dirigidas a introducir modificaciones sustanciales a la reforma, modificaciones que sin cuestionarla como política global han buscado generar una armoniosa colaboración entre el sector privado y el sector gubernamental; y, por otra parte, aquellas orientadas a la simple eliminación de la nacionalización del comercio exterior como

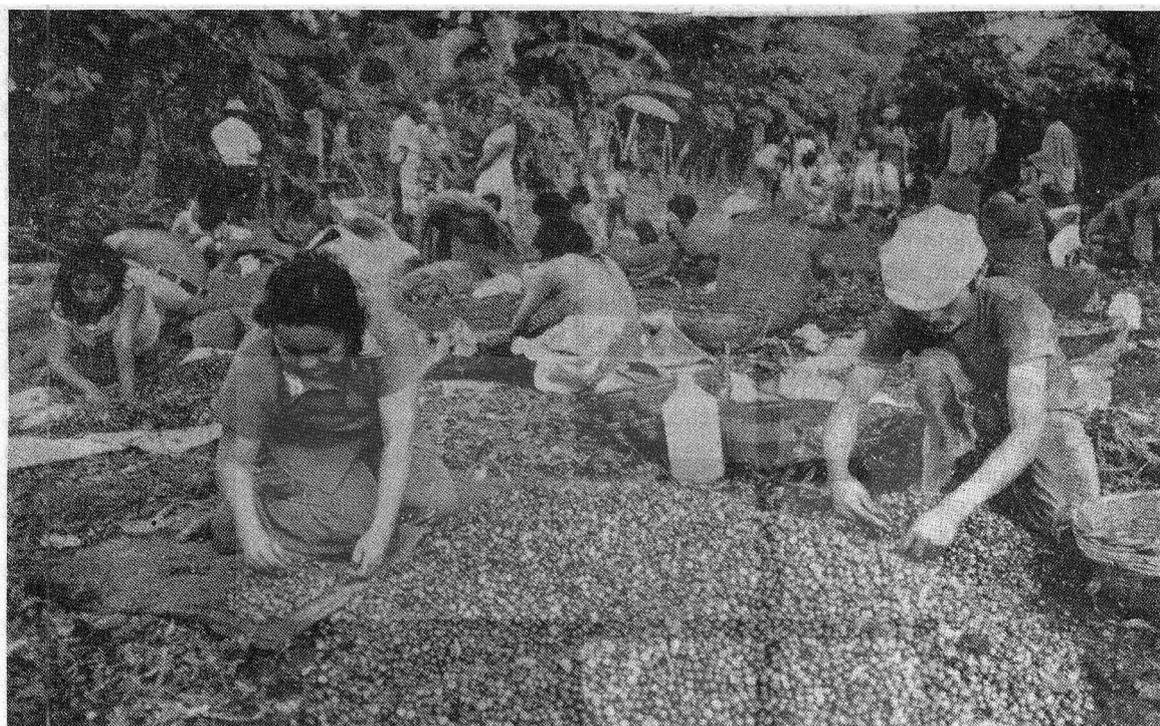
política, debido a una intolerancia ciega a cualquier injerencia gubernamental en el café.

Quizás el mejor ejemplo de la oposición activa a la reforma se encuentre en el beneficiado. Como se mencionó más arriba, en 1980 pasaron a ser propiedad del INCAFE —o de cooperativas de beneficiadores— 17 beneficios ubicados dentro del sector reformado. En la cosecha de ese mismo año el INCAFE procesó 4252.7 miles de quintales uva, o sea, el 27.9 por ciento del total de café beneficiado en el país (véase el Cuadro 6). A medida que los beneficios del INCAFE pasaron a ser propiedad de cooperativas, éstas, a su vez, se vieron favorecidas por los beneficiadores privados

de 3.50 a 4 colones en concepto de bonificación (en muchos casos esta bonificación no llega a los fondos de las cooperativas, quedando únicamente como ingreso a favor particular del gerente y/o director particular de la cooperativa)..., de 2 colones para sacos y de 1.50 por transporte... Todo lo anterior da un margen entre 7 y 7.50 colones por oro quintal.⁵²

Pues bien, progresivamente los beneficiadores privados pasaron a monopolizar casi totalmente esta actividad. En la cosecha 1983-84 el INCAFE procesó apenas 558.5 miles de quintales uva, lo cual representó un insignificante 3.8 por ciento del total de café beneficiado en el país. Lógicamente el poder de negociación que tuvieron los beneficiadores antes de la reforma para fijar su canon de transformación (precio de procesamiento cobrado al productor por el servicio de beneficiado) también aumentó en los últimos años: el canon de transformación pasó de 50 colones, en 1980, hasta 55, en 1985.

Si en 1980-81 los beneficios del INCAFE tuvieron una capacidad ociosa del 16.5 por ciento, en 1983-84 ésta ascendió hasta un 83.4 por ciento, amenazando con el cierre de las operaciones de los beneficios estatales y el consiguiente desempleo.⁵³ Ya en 1985, el beneficio del INCAFE de Santa Ana no procesó por carecer de materia prima necesaria para su operación.⁵⁴ En resumen, la situación de los beneficios del INCAFE es aflictiva y amenazan con hacerlos desaparecer.



Entre otros factores que inciden en la crisis cafetalera se encuentran en primer lugar, la presencia del FMLN en ciertas áreas cultivadas las cuales han sido abandonadas. Según el Cuadro 5, visto anteriormente, en 11 de los 14 departamentos del país el abandono de las tierras del café se debió, entre otros factores, a tal situación. En segundo lugar, los altos pagos de las tasas de interés sobre los créditos, las cuales aumentan a medida que aumenta la producción, constituyéndose en una nueva modalidad de impuesto financiero que castiga la eficiencia. Por último, la corrupción. Ejemplo de ello fue el contrabando de 7 millones de dólares de café confiscado por el Servicio de Aduanas de Estados Unidos en Puerto Rico en agosto de 1984.

Los sacos fueron etiquetados con estampillas haitianas “en un esfuerzo aparente por eludir las cuotas de exportación” y fueron enviados por intermedio de Guatemala, Jamaica y Aruba “en un intento por ocultar su destino.” Tanto la Asociación Salvadoreña

de Cafetaleros (ASCAFE) como el INCAFE negaron responsabilidad en el embarque...⁵⁵

En síntesis, son los factores internos los que han pesado en mayor medida dentro de la crisis del café. La declinación de los precios internacionales incide en forma negativa solamente en 1981 y 1983, mientras que en el resto del período son los indicadores ligados a los volúmenes de producción los que explican la baja de los ingresos de exportación. Por otra parte, tanto el sector público como el sector privado tienen responsabilidades que asumir. El sector público ha aplicado políticas divergentes con sus propios objetivos mientras que el sector privado ha obstaculizado frecuentemente algunos mecanismos de la reforma buscando una mayor ganancia, especialmente en el beneficiado. El abandono de tierras es, desde lejos, el problema más preocupante y refleja, a su vez, fenómenos más profundos. Por último, puede observarse que el conflicto armado en sí mismo no alcanza a explicar la crisis del cultivo, ni siquiera los saldos en mora. De allí de-

Las medidas de reactivación dan la impresión de una gran torpeza, desconocimiento y desprecio gubernamental en las negociaciones con los cafetaleros.

riva la importancia de analizar las variables económicas más específicas de la producción.

Desarrollo reciente y perspectivas

A finales de 1985 el alza súbita de los precios internacionales del café despertó la expectativas de un mejoramiento de la situación de los cafetaleros en El Salvador. El optimismo duró poco tiempo. El "paquete económico" decretado por el gobierno salvadoreño en enero de 1986 contenía medidas que agravaban directa o indirectamente la crisis de la caficultura salvadoreña.⁵⁶ Entre esas medidas sobresalían, en materia de salarios, el aumento del salario mínimo del campo, el cual pasó de 5.20 a 8.00 colones. En materia de política cambiaria, la unificación del tipo de cambio (devaluación) hasta 5 colones por un dólar eliminó teóricamente la diferencia cambiaria existente entre precios externos y precios internos. En materia de precio al productor, éste pasó de 220 a 400 colones por 500 libras uva en base a un precio de 200 dólares FOB. Si el precio internacional excediera los 200 dólares se pagará al caficultor en bonos del Banco Central de Reserva a 2 años e intereses del 5.5 por ciento, la cantidad adicional a 400 colones. Si el precio de venta FOB fuese menor de 200 dólares se reducirá el precio de 400 colones a pagar al caficultor. Asimismo los bonos mencionados se pueden utilizar para pagar saldos insolutos. En materia impositiva, se decretó la ley de impuesto temporal a las ganancias extraordinarias en la exportación de café, ya que los altos precios actuales y el ajuste del tipo de cambio permiten destinar parte de los recursos extraordinarios que se obtendrán para sufragar necesidades vitales. Estos se aplicarán cuando el precio internacional supere los 135 dólares FOB.

Tales medidas fueron anticipadas por un supuesto plan de fomento de la caficultura salvadoreña, anunciado el 14 de mayo de 1985. Este permitió nuevas líneas de financiamiento para saldos insolutos, resiembra, créditos de avío y prevención de la roya y la broca; el aumento de precio al productor de 180 hasta 220 colones por quintal uva a la parte final de la cosecha de 1984-85; y la autorización al INCAFE para vender en el mercado paralelo hasta 90 millones de dólares de los ingresos por exportaciones de café, tanto en mercados tradicionales como no tradicionales.⁵⁷ Así se buscaba la canalización de los ingresos extraordinarios de la exportación de café hacia el Estado y no precisamente hacia el productor y beneficiador.

Calificadas de "simples paliativos que no resuelven el problema de la rentabilidad,"⁵⁸ las nuevas líneas de financiamiento acordadas han sido criticadas desde su inicio. En tanto no estén acompañadas de otras medidas, el problema no es si son suficientes o no, sino que no atacan la raíz fundamental del problema: el bajo precio de garantía. Los 400 colones aprobados por el paquete, si bien significan un aumento nominal del precio al productor, no corresponden a la evolución del precio internacional en un momento en que éste es extraordinariamente alto. Mientras el precio al productor aumentó en alrededor de 180 colones, con la devaluación y el alza de precios internacionales de 140 a 200 dólares, el precio FOB aumentó en 650 colones, pasando de 350 promedio por quintal oro en 1985 hasta 1000 a inicios de 1986. Tales aumentos, suponiendo los costos de transformación y de servicios constantes, significan incrementos desproporcionados de precios en detrimento del sector productor privado.⁵⁹ Estos incrementos aumentan a medida que el precio internacional supera los 200 dólares.⁶⁰ El pago en bonos, cuando el precio internacional supera los 200 dólares, es todavía otra fuente adicional de ingresos para el gobierno, en la medida en que la tasa de inflación esperada para 1986, la cual será muy alta debido a la devaluación, superará el 5.5 por ciento en redimimiento que proporcionarían los bonos del café.

Aunados a tales beneficios, el gobierno espera obtener más ganancias de la nueva ley de impuesto temporal a las ganancias extraordinarias. Según algunos autores y bajo algunas hipótesis que no parecen irrealistas,⁶¹ el gobierno recibirá en 1986 un incremento de 420 millones de colones en concepto de ingresos fiscales adicionales, casi el doble del déficit fiscal de 213 millones previsto en el presupuesto gubernamental para ese mismo año.

Lejos de calmar los ya exaltados ánimos del sector cafetalero adicional, tales medidas los han exacerbado. Sin evaluar adecuadamente la problemática cafetalera, las medidas de reactivación dan la impresión de una gran torpeza, desconocimiento y desprecio gubernamental en las negociaciones con ese sector. Si bien éste ha sido excesivamente beneficiado desde hace muchos años, hoy aparece con graves problemas de rentabilidad los cuales pueden amenazar profunda y permanentemente el futuro de la caficultura nacional. Muy probablemente el gobierno desea que el sector cafetalero comparta los costos de la guerra, pero al

hacerlo, captando ganancias exorbitantemente altas de dicho producto, no sólo ha perjudicado a los pequeños, medianos y grandes productores, sino que también a los trabajadores del campo. Estos, si bien han recibido un aumento salarial nominal, éste apenas compensa la pérdida de su poder adquisitivo en los 5 años pasados. En 1986, con el alza generalizada de los precios los pretendidos incrementos del salario real se volatilizarán. Una intervención estatal que no genera una mejor redistribución del ingreso en aquellos sectores que la apoyaron con la esperanza de obtener mejores ganancias, corre el riesgo de burocratizarse en un proceso de sustitución de la apropiación privada por la apropiación oficial, con escasos o nulos beneficios para el pueblo en general.

Lo grave de la situación anterior es que, bajo las recientes medidas gubernamentales, las posiciones de intransigencia hacia la desaparición inmediata del INCAFE tienden a prevalecer sobre las de colaboración con dicha institución. Las dos principales asociaciones cafetaleras privadas del país —ASCAFE y ABECAFE— han reclamado la disolución inmediata del INCAFE por ser inconstitucional, lo cual ha dado lugar a un complicado debate jurídico sobre el decreto 75. Además, a finales de febrero de 1986, el mismo presidente Duarte reconoció públicamente la inminencia de un golpe de Estado dirigido principalmente por los grandes cafetaleros. De continuar por ese camino, el reforzamiento reciente de la intervención estatal en el comercio exterior salvadoreño estará paradójicamente sujeto a riesgos constantes de sobrevivencia, dando al traste con lo que pudo ser una experiencia trascendental para el principal cultivo del país.

NOTAS

1. El presente trabajo constituye un avance preliminar de investigación que forma parte de un trabajo más exhaustivo titulado "Inserción externa e intervención estatal en El Salvador: el caso de la nacionalización del café." El autor agradece la oportunidad que le brinda el Centro para Latinoamérica y el Caribe de contribuir a su programa centroamericano de investigación.
2. El concepto de retrasado es doblemente adecuado. Por una parte, en sentido temporal, la mayoría de países latinoamericanos han tenido diversas experiencias de nacionalización desde hace muchas décadas. Por otra parte, en sentido fiscal, hacia 1980 El Salvador era el segundo país de Centroamérica con un bajo coeficiente de tributación (11.1 por ciento), porcentaje que superaba únicamente a Colombia, Paraguay, Haití y Guatemala en América Latina, países con una larga tradición antiintervencionista.
3. Existe aún confusión sobre la fecha exacta en que tal

- decreto fue promulgado. Ello se origina en la secretividad que rodeó su discusión y publicación. Víctor Orellana lo fecha el 20 de diciembre de 1979. Ver "El Salvador: crisis y reforma estructural," *Occasional Papers Series, No. 13*, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, 1985, p. 20. La fecha que aquí se escogió corresponde a la proporcionada directamente por el INCAFE.
4. Instituto de Investigaciones Económicas. "Evaluación económica de las reformas 1979-1982," *Estudios Centroamericanos*, 1982, 403-404 p. 529.
 5. *Ibid.*, p. 537.
 6. Salvador Arias, "Las perspectivas del desarrollo agropecuario y la tenencia de la tierra en El Salvador," *Estudios Centroamericanos*, 1980, 379, p. 452.
 7. Instituto de Investigaciones Económicas, *op. cit.*, p. 537.
 8. Héctor Lindo, en su artículo "La economía en época de guerra," *Estudios Centroamericanos*, 1982, 403-404, defiende la segunda tesis a la vez que se opone a la primera.
 9. Véase el informe del INCAFE, "Implicaciones económico-sociales de la nacionalización del comercio exterior (rubro café)," San Salvador, 13 agosto 1985.
 10. Fue radical en el sentido de que había modalidades diversas y grados inferiores de intervención estatal diferentes al decreto de monopolio casi total de la comercialización interna y externa del café.
 11. Los datos están tomados de CEPAL, Consejo Monetario Centroamericano y Fondo Monetario Internacional.
 12. INCAFE, *op. cit.*, p. 2.
 13. FUSADES, "Estudio del café," Departamento de Estudios Económicos y Sociales, San Salvador, 18 diciembre 1984, p. 10.
 14. Entrevista realizada a finales de 1985. El funcionario democristiano no quiso que su nombre fuese dado a conocer. La cita es textual.
 15. Instituto de Investigaciones Económicas, *op. cit.*, p. 530.
 16. En el algodón, el cual no fue nacionalizado debido a la grave crisis del sector en los últimos años, existe desde muchos años atrás la Cooperativa Algodonera Limitada (COPAL), constituida por productores privados, la cual monopoliza la comercialización interna y externa del algodón.
 17. En ambos casos la ley estipulaba que en un plazo no mayor de 3 años tales beneficios (o ingresos) debían pasar al control de cooperativas y/o sociedades mixtas donde el ente estatal guardara el 25 por ciento (INCAFE) o el 51 por ciento (INAZUCAR).
 18. Instituto de Investigaciones Económicas, *op. cit.*, p. 535.
 19. Al ser subsidiados los precios internos y encontrarse, a la vez, sumamente deprimidos los precios internacionales, lógicamente el interés privado se ha orientado hacia el mercado local.
 20. Víctor Orellana, *op. cit.*, p. 22.
 21. Los datos de 1985 corresponden a estimaciones de CEFSA, basadas en cifras oficiales.
 22. No sólo la originada en la diferencia de las variaciones de los precios internacionales variables/precios internos fijos, sino principalmente la que proviene precisamente de la ganancia de la operación de exportar.
 23. Diversos autores estiman que únicamente el 14 por ciento de las tierras totales dedicadas al cultivo en el café fueron afectadas por la fase I de la reforma. Además,

- varias de las propiedades afectadas que fueron devueltas posteriormente a sus propietarios "contenían muy valiosas plantaciones de café..." Véase Laurence Simon and James Stephens, Jr., *El Salvador Land Reform Impact Audit 1980-1981*, Oxfam America, 1982, p. 29.
24. La nacionalización del comercio exterior no afectó de la misma manera a otros productos tradicionales, como el camarón, ni los productos no tradicionales de exportación. Buscando su fortalecimiento, el Estado creó el Ministerio de Comercio Exterior, cuya actividad principal ha estado orientada a buscar el aprovechamiento de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, al descubrimiento de nuevos mercados —en especial para productos no tradicionales— y al estímulo de la inversión extranjera. A inicios de 1986 se estudiaba la posibilidad de crear oficinas especializadas respecto a tan diferentes actividades, tal y como lo han hecho países como Costa Rica en su nueva estrategia de desarrollo conocida como promoción de exportaciones.
 25. Formalmente los intermediarios tienen un carácter temporal, según el artículo 67, mientras INCAFE no disponga de las facilidades necesarias para recibir café directamente de los productores en todas las zonas de cultivo del país.
 26. La disminución del área sembrada no es lo mismo que las áreas abandonadas, las cuales serán examinadas más adelante.
 27. En lo que a producción mundial exportable se refiere y después de Brasil, Colombia, Costa de Marfil e Indonesia.
 28. Los datos de 1978-79 son tomados del United States Department of Agriculture (USDA), *Foreign Agriculture Circular*, julio de 1982, y los de 1984-85 son pronósticos del USDA.
 29. INCAFE, *op. cit.*, pp. 2-5. Nótese que la lista de los logros no es exhaustiva. Únicamente se retoman aquellos que corresponden a los objetivos originales.
 30. Banco Central de Reserva, *Memoria de labores 1980*, San Salvador.
 31. Orellana sostiene que la fuga de divisas a través de la subfacturación de exportaciones de café no ha sido solucionada; exceptuando los casos de corrupción oficial (que no menciona) su tesis no puede ser válida. Ver *op. cit.*, p. 21.
 32. Los datos oficiales proporcionados por la Junta Monetaria de El Salvador estiman, sin embargo, que la fuga de divisas bajo las últimas dos modalidades se ha reducido desde 1982 (véase *INFORPRESS, Centroamérica 1983*, Guatemala, p. 30). Esto podría interpretarse bajo dos hipótesis: como una consecuencia de la mejoría de los controles estatales; y/o como el resultado del agotamiento de los capitales privados, donde el proceso de descapitalización privada habría alcanzado su límite inferior más bajo.
 33. Instituto de Investigaciones Económicas, *op. cit.*, p. 533.
 34. *Ibid.*, p. 534.
 35. U.S. Agency for International Development (AID), "The Coffee Situation," San Salvador, 8 marzo de 1984, p. 3.
 36. Según CEPAL, tales reajustes urbanos se debieron "a fuertes presiones laborales presentes durante el primer semestre de 1984." Ver CEPAL, "Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe: El Salvador 1984." Doc. LC/Mex/6.3, México, p. 53.
 37. Véase INCAFE, "Informe Anual 1983/1984," San Salvador.
 38. FUSADES, *op. cit.*, p. 21.
 39. Se contraponen al parecer el decreto 836 que reivindica el Ministerio de Hacienda y el artículo 44 del decreto 75 de la creación de INCAFE.
 40. *Proceso*, No. 160, San Salvador, 8 octubre 1984, p. 6.
 41. INCAFE, "Implicaciones económico-sociales...", p. 6.
 42. Los cálculos se basan en estimaciones del MAG, "La producción cafetalera nacional y la roya del caféto," San Salvador, 20 agosto 1982, p. 12.
 43. INCAFE, *op. cit.*, p. 6.
 44. U.S. AID, *op. cit.*, p. 6.
 45. *Ibid.*
 46. FUSADES, *op. cit.*, p. 19.
 47. Checchi and Co., "Evaluación del proyecto de crédito para la reforma agraria en El Salvador," Vol. I, Washington, D.C., agosto 1985, p. 107.
 48. *Ibid.*, Cuadro V.8.10.
 49. Aunque éstos no tengan acceso directo a los mercados internacionales, sí se ven afectados indirectamente ya que dicho impuesto es tomado en cuenta para fijar el precio de producción interno.
 50. MAG, "Cuarta evaluación del proceso de Reforma Agraria," San Salvador, diciembre 1984, p. 31. Las cifras originales estaban mal calculadas y fueron modificadas. La tasa de cambio del mercado paralelo utilizada es de 4 colones = 1 dólar.
 51. Nótese que aún en el caso del precio promedio más bajo del período examinado, 107 dólares en 1983, al cambiarlo al paralelo su valor en colones (428) es incluso superior a los 352.5 colones obtenidos en el cálculo anterior según el cambio oficial correspondiente a un precio más alto.
 52. INCAFE, "INCAFE y sus perspectivas para los primeros cien días," junio de 1984, Anexo No. 2, p. 1.
 53. INCAFE, "Información general de INCAFE para presentación a la Asamblea de Gobernadores 1984," San Salvador, 17 octubre 1984.
 54. INCAFE, "Memoria de Labores 1984-1985," San Salvador, mayo 1985, p. 34.
 55. *Proceso*, No. 153, 20 agosto 1984, p. 4.
 56. Véase el "Programa de estabilización y reactivación económica," 27 enero 1986.
 57. Según *INFORPRESS* (5 diciembre 1985) esta medida fue obtenida por presiones directas de la AID, la cual obtuvo el compromiso del gobierno salvadoreño para que se canalicen en esa forma 90 millones de dólares de las exportaciones de café. Dicho compromiso va atado a algunos de los proyectos de asistencia.
 58. ASCAFE, declaración del 5 mayo 1985.
 59. Por lo tanto, se traduce en beneficios adicionales para el gobierno y, en teoría, para el sector beneficiador privado; en teoría, ya que hasta finales de marzo de 1986 no se había decretado ninguna modificación respecto al precio en colones que el beneficiador recibirá por su café puesto en muelle, quedando bajo el libre arbitrio de la voluntad gubernamental al respecto (!). Mientras los beneficiadores esperaban el pago de sus exportaciones en dólares-equivalente en colones a la tasa del día, el gobierno apenas les aumentó el precio del canon de transformación en 20 colones por quintal oro.
 60. A finales de marzo, el precio internacional continuaba superando los 240 dólares.
 61. Las hipótesis previstas para 1986 son: 15 por ciento aumento del impuesto; precio internacional FOB promedio de 200 dólares; volumen anual exportado de 2800 miles de quintales; 30 por ciento impuesto de exportación sin aumento de precio; 45 por ciento impuesto de exportación con aumento de precio; deducción básica de 6.75 dólares. Véase, "¿Qué es realmente el programa de estabilización y reactivación económica?" Universidad de El Salvador, enero de 1986.