

ARTICULOS

LA POLITICA ECONOMICA DEMOCRATA CRISTIANA

Aquiles Montoya y
Julia Evelyn Martínez

RESUMEN

El objetivo central de estas páginas es analizar la política económica del gobierno demócrata cristiano, la cual se sitúa dentro de un proceso reformista que ha logrado, en alguna medida, una disminución del poder absoluto del gran capital.

El modelo económico que el presidente Duarte está pretendiendo implementar se caracteriza por la tendencia a trasladar el eje de acumulación de la producción agrícola tradicional para la exportación de la producción de bienes industriales y agroindustriales destinados al mercado norteamericano. Los costos mayores para implementar este modelo están recayendo sobre los sectores populares al relegar a un segundo plano el desarrollo social y la redistribución del ingreso.

1. Antes de las reformas

El sector empresarial salvadoreño se ha caracterizado por presentar una estructura de propiedad altamente concentrada. En 1979 existían aproximadamente 332.000 empresas, de las cuales el 0.7 por ciento tenía un tamaño que puede considerarse grande o gigante; en ellas se generaba el 45 por ciento de la producción nacional, el 29 por ciento del empleo y el 59 por ciento del excedente disponible. Esto se tradujo en una exagerada desigualdad en cuanto a la

distribución del ingreso. Así, 116 grandes capitalistas percibían ingresos anuales *per cápita* superiores a los 20 millones de colones, apropiándose en conjunto del 35 por ciento el ingreso nacional.¹

El papel del Estado se ha visto condicionado por las exigencias de las distintas fracciones dominantes de la clase empresarial, lo cual ha conducido a una grave deficiencia en cuanto a la satisfacción de las necesidades sociales de la gran mayoría de la población al punto que para 1979

el 65 por ciento de las familias vivía bajo la línea de pobreza.

Una muestra de ese condicionamiento estatal es posible establecerlo a partir de los incentivos fiscales: exención de impuestos de importación, tanto de bienes de capital como de bienes intermedios; exención de impuestos sobre la renta a las empresas amparadas en el convenio centroamericano de incentivos fiscales al desarrollo industrial, a las leyes de fomento de exportaciones, de fomento avícola, de fomento agropecuario, de pesca y caza marítima, de fomento de la industria turística, etc. El sacrificio fiscal generado por estos instrumentos ascendió a la cifra de 236 millones de colones en 1979, año en el cual el déficit fiscal del gobierno central alcanzó un total de 127.9 millones de colones.

Si reparamos específicamente en el convenio centroamericano de incentivos fiscales, encontramos que el 5.4 por ciento de las empresas amparadas al mismo se vio beneficiada con el 68.2 por ciento del total de los ingresos que dejó de percibir el Estado en concepto de exención de impuestos de importación; este instrumento comprende más del 50 por ciento del sacrificio fiscal. Si además tenemos en cuenta que el 5.4 por ciento de las empresas beneficiadas son empresas ubicadas dentro de la categoría de empresas gigantes, a las cuales se les permitió el obtener beneficios extraordinarios, puede concluirse que el convenio centroamericano resultó en un fortalecimiento de la estructura concentrada del sector industrial, sin que ello hubiera significado un incremento sustancial en cuanto a la generación de empleo.² Para 1971 el empleo generado por la industria manufacturera era de 52.100 y pasó a 58.318 en 1978; es decir, experimentó un incremento de 11.9 por ciento en el período, con un promedio anual de tan sólo 1.7 por ciento. En cambio, los activos fijos pasaron de 47.4 a 1.162 millones de colones en los mismos años, lo cual indica un incremento del 2351 por ciento.³ Además es importante notar la relación personal ocupado — valor del activo fijo: en 1971, por cada millón de colones en activos había 1.098 personas ocupadas; en cambio, en 1978 tal relación se redujo a tan sólo 50 personas ocupadas. Con esta estructura productiva, difícilmente podía justificarse el sacrificio fiscal, el cual, objetivamente considerado, era un sacrificio en la satisfacción de necesidades sociales.

Pero no es la gran empresa industrial la única beneficiada por la política económica. En una

economía en donde la concentración es el lugar común en los distintos sectores, siempre encontramos que el Estado fortalece a los más fuertes. Así tenemos que del total de crédito concedido durante 1978 por los bancos comerciales e hipotecario, el 53.1 por ciento tuvo un destino improductivo. Sólo el comercio absorbió el 41 por ciento del total cuando en esta actividad el 0.31 por ciento de las empresas controlaba, en ese mismo año, el 46.1 por ciento del total de ventas. Lo anterior posibilitaba deducir que quién se vio beneficiado con ese crédito fue ese pequeño núcleo del capital comercial. Pero, a su vez, indica los patrones que orientaban a la banca: el crédito de corto plazo y de alta rentabilidad, lo que posibilitaba un mayor enriquecimiento de esta pequeña fracción del capital salvadoreño, sin que la política crediticia del Estado tuviera alguna incidencia en la "democratización del crédito."

El patrón de alta concentración también se daba en los sectores agrícolas de exportación. Por ejemplo, el 7.2 por ciento de las empresas caficultoras controlaba el 76.1 por ciento de la producción, siendo éste el principal producto de exportación. Sólo en 1977, el café representó el 63 por ciento del total de las exportaciones. Resulta fácilmente comprensible entonces el poder económico y político de este gremio.

2. Después de las reformas

Las reformas efectuadas en 1980 afectaron parcialmente a los propietarios agrícolas, aparte del comercio exterior y del capital financiero, pero dejaron intacta la estructura concentrada en otras importantes actividades de la vida económica nacional.

La realidad de las reformas evidencia claramente una disminución del poder absoluto del gran capital. Los beneficios extraordinarios que obtenían los grandes productores y/o beneficiadores de café se vieron afectados con la nacionalización de la comercialización externa de este único producto. Sin embargo, la reforma agraria, no les afectó significativamente. Se estima que el grado de afectación oscila entre un 9 ó 10 por ciento, ya sea que se considere la superficie cultivada de café y/o el volumen de producción.

La estructura concentrada que presentaba la producción de café antes de la reforma agraria sigue presentándose después de ésta. Así, en 1979,

7.2 por ciento de las empresas cafetaleras controlaba el 76.1 por ciento de la producción; en la actualidad —excluyendo las propiedades afectadas por la reforma agraria— el 6.77 por ciento controla el 72.8 por ciento de la producción privada, la cual constituye el 90 por ciento de la producción total. Estudios más sofisticados han encontrado que el índice de Gini antes de la reforma agraria era de 0.88; después de ésta se redujo a 0.87. Ello sugiere que el grado de concentración en la producción de café no se ha alterado significativamente.⁴

No obstante, la fase I de la reforma agraria expropió 223 mil hectáreas, lo que equivale a un 15 por ciento de la tierra agrícola, y con ella se benefició a 35 mil familias. Los expropiados recibirán aproximadamente 720.7 millones de colones más los intereses y los beneficiados tendrán que pagar aproximadamente 82.0 millones de colones anuales durante 25 años.

La significación de este sector en cuanto a la producción nacional se detalla a continuación en términos porcentuales; comparando los años 1980/81 y 1983/84, se observa su tendencia.

**Producción de Fase I
en relación producción nacional**

	1980/81 (%)		1983/84 (%)	
	Absoluto ¹		Absoluto ¹	
Maíz	978	8.5	461	4.8
Arroz	224	17.0	195	20.7
Frijol	87	8.6	48	5.2
Maicillo	203	6.7	56	2.1
Café	404	9.9	370	9.6
Algodón	971	38.1	680	40.4
Caña de azúcar	851	42.9	1152	36.9

Fuente: ISTA, DGEA-PERA.

1. Miles de quintales. Café quintales oro.

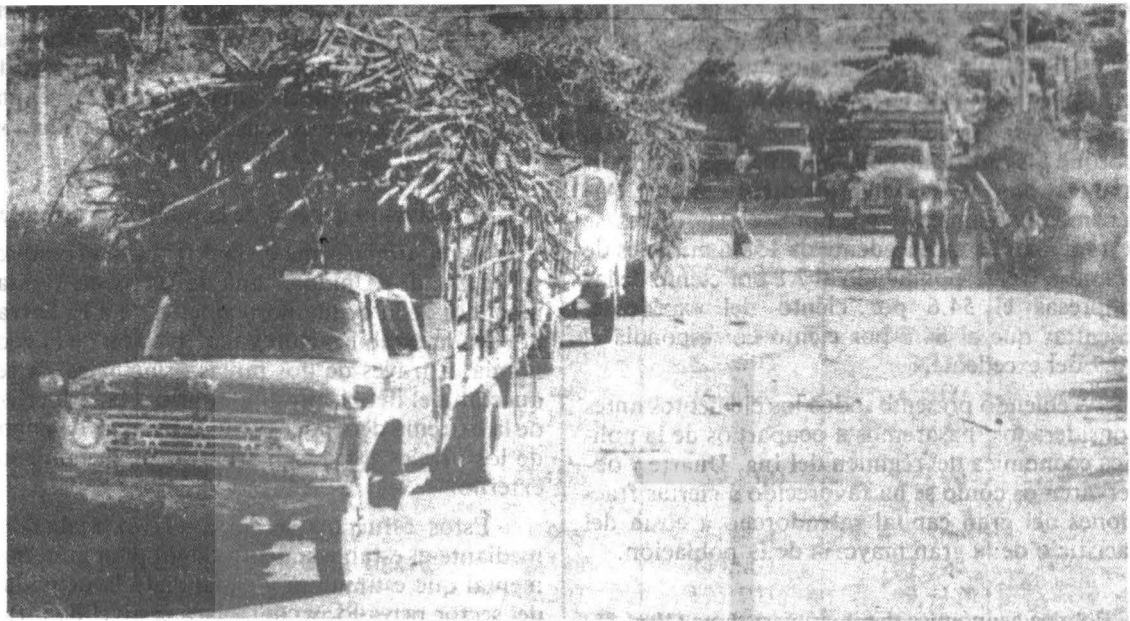
Es importante destacar que el comportamiento de las cooperativas del sector reformado, en cuanto a la producción de granos básicos, tiende a la adopción de prácticas semejantes a las empresas capitalistas, las cuales se caracterizan por su desprecio de este tipo de producción dada su baja o nula rentabilidad. En cuanto a los productos de exportación, particularmente la caña de azúcar, a pesar de mostrar un decremento relativo, hay un incremento absoluto del 35 por ciento; en cuanto al algodón si bien se presenta

un incremento relativo, hay una disminución absoluta. La producción de caña de azúcar continúa su tendencia alcista a pesar de la disminución de los precios internacionales; así en la cosecha 1984/85, alcanzó un 36 por ciento de la producción nacional.

La variación en cuanto al volumen de la producción de café se explica más por la recuperación de los antiguos propietarios —al haber hecho efectivos sus derechos de reserva— que por una inducción por parte del Estado, cual sería el caso del algodón o la caña de azúcar.

El crédito concedido a este sector asciende a 248.5 millones de colones, lo cual equivale a 18.89 por ciento del total del crédito agropecuario para la cosecha 1983/84. Del total del crédito recibido por las cooperativas, más de la cuarta parte corresponde a refinanciamiento, sin embargo, está por abajo del que corresponde a los sectores privados agropecuarios; sus porcentajes respectivamente son 28.4 por ciento y 35.6 por ciento.⁵

La fase III de la reforma agraria, la cual comprende tan sólo el 30 por ciento de la tierra afectada y el 64.6 por ciento del total de 99 mil familias beneficiadas, lo cual indica un promedio de 1.4 hectáreas por familia, es claramente un fomento al minifundio. Y son estos nuevos minifundistas quienes produjeron para la cosecha 1983/84 el 23.4 por ciento de la producción nacional de maíz, el 38 por ciento de la producción de frijol, el 21.6 por ciento de la producción de arroz en granza y el 24.6 por ciento de la producción de maicillo. El monto total de crédito obtenido fue de tan sólo 16 millones de colones, lo cual equivale al 6 por ciento del crédito otorgado al total del sector reformado. La razón de ello radica en que el 73 por ciento de estos pequeños productores no recibió crédito alguno, como tampoco asistencia técnica, la cual fue brindada a sólo el 23 por ciento. Resulta bastante difícil sostener que estas familias campesinas que constituyen más de los dos tercios de las beneficiadas por la reforma agraria, hayan resultado realmente favorecidas, si tenemos en cuenta que su ingreso neto anual promedio derivado de la producción fue 1.248 colones a precios corrientes; si a este ingreso le restamos el pago anual promedio de 242 colones en concepto de deuda agraria, su ingreso se reduce a 1.006 colones; el cual a precios constantes de 1978 era de solamente 488.6 colones anuales. Finalmente es preciso añadir que en este sector solamente el 13.8 por ciento se



encuentra organizado en cooperativas agropecuarias de producción.⁶

Para concluir estas consideraciones sobre la reforma agraria, creemos conveniente citar algunos planteamientos hechos públicos por los mismos trabajadores del sector reformado. Las federaciones de cooperativas de la reforma agraria y otras expusieron en octubre de este año: "la comercialización de nuestra producción, año tras año, se vuelve un grave problema ya que el IRA (Instituto Regulador de Abstecimientos): nos paga precios que no cubren los altos costos de producción... (y)... paga la producción hasta con 6 meses de retraso." Por su parte las Asociaciones Cooperativas de Producción Agropecuaria Integradas, manifestaban en el mismo mes: "... que se han puesto de moda los famosos desalojos de campesinos de sus legítimas parcelas; así como desafectaciones masivas de propiedades ... (que) están echando atrás el proceso iniciado el 15 de octubre de 1979." Por su parte la Confederación de Asociaciones Cooperativas de El Salvador, sostenía "COACES, ha venido gestionando desde hace cuatro años la creación de una nueva Ley de asociaciones cooperativas que responda a sus necesidades actuales; sin embargo, esta aspiración de las cooperativas no ha sido satisfecha... Si al Gobierno del Ing. Duarte no le interesa cumplir con sus promesas, al menos debería cumplir lo establecido en la Constitución

Política, cuyo artículo 114 dice: 'El Estado protegerá y fomentará las Asociaciones Cooperativas facilitando su organización, expansión y financiamiento.'"

Decíamos al inicio de este apartado que las reformas de 1980 habían dejado intacta la estructura concentrada en otras actividades económicas; ya nos hemos ocupado del comercio exterior, del café, de la reforma agraria y de la política crediticia donde se observan los resultados de la nacionalización de la banca; veamos ahora algunos datos acerca de la industria, el comercio, servicios y la construcción en 1978.⁷

El sector industrial contaba con 9.874 establecimientos y generaba un excedente total de 1.000 millones de colones. Su estructura estaba exageradamente polarizada, mientras al 96.9 por ciento de los establecimientos le correspondía tan sólo el 12.7 por ciento del excedente, al 1 por ciento le correspondía el 72 por ciento.

La situación del comercio no era muy diferente. De un total de 39.491 establecimientos que se apropiaban de 1.043 millones de colones de excedente, 30.6 por ciento del mismo era para el 97.9 por ciento de los establecimientos y 45.1 por ciento para tan sólo el 0.3 por ciento.

En los servicios encontramos 10.262 empresas con un excedente 179.8 millones de colones; el 48.3 por ciento de ese total correspondía al

99.1 por ciento de las empresas. O sea que el 0.9 por ciento de las empresas se apropiaba más del 50 por ciento del excedente generado en el sector.

En el sector de la construcción el número de empresas registrado es bastante inferior al real porque los censos no consideran el sector no formal tal como lo hacen en los otros sectores. Así tenemos únicamente 76 empresas, las cuales se apropiaban de un excedente de 158.6 millones de colones. Correspondiendo al 7.8 por ciento de las empresas el 54.6 por ciento del excedente, mientras que al 84.2 por ciento correspondía el 30.7 del excedente.

Teniendo presente todos los elementos antes considerados, pasaremos a ocuparnos de la política económica del régimen del Ing. Duarte y observaremos cómo se ha favorecido a ciertas fracciones del gran capital salvadoreño a costa del sacrificio de la gran mayoría de la población.

3. Política económica demócratacristiana (1984-85)

Los profundos desequilibrios experimentados por la economía salvadoreña a partir de 1979 han hecho evidente la necesidad de sustituir el modelo económico vigente, basado en la agroexportación, por uno nuevo, que posibilite, no sólo la estabilización económica en el corto plazo, sino también un crecimiento económico autosostenido. En este sentido, la política económica de la democracia cristiana en los últimos 2 años ha estado encaminada a la implementación de ese nuevo modelo, cuya característica principal es el traslado del eje de acumulación de la economía hacia la producción y exportación de productos no tradicionales.

En este apartado se pretende demostrar que tras el logro de tal objetivo, las medidas de política económica están fortaleciendo al sector del capital más progresista (el cual no fue afectado por las reformas económicas), principalmente al sector industrial de exportación. Este nuevo modelo está siendo rechazado por los sectores agroexportadores tradicionales porque además de disminuir su poder mediante la nacionalización del comercio exterior, su actividad se está convirtiendo en una de las encargadas de proveer los excedentes necesarios para el funcionamiento del nuevo modelo. También se pretende de-

mostrar que los mayores costos para implementar el modelo han recaído, en última instancia, sobre los sectores populares, pues el carácter de las políticas económicas han relegado a un segundo plano los objetivos sociales y la redistribución del ingreso.

3.1. Orientación general de la política económica

Según un informe de la AID para el congreso de Estados Unidos,⁸ una de las metas fundamentales de la ayuda norteamericana a El Salvador era la estabilización y reactivación de la economía, a través de dos tareas principales, la reducción del déficit presupuestario y la reducción de la extrema dependencia de la balanza de pagos de los niveles extraordinarios de financiamiento externo.

Estos esfuerzos serían a su vez realizados mediante el establecimiento de un plan gubernamental que estimulara y expandiera la actividad del sector privado, y controlara el nivel de inflación.

Para el GAO,⁹ esto debería ser canalizado preferencialmente a través de las políticas cambiaria, fiscal y crediticia, orientadas de tal manera que logran corregir los desequilibrios fiscal y cambiario e impulsar la producción y las exportaciones, para incrementar el empleo interno, la inversión y el crecimiento del sector privado. La política económica de la democracia cristiana ha asumido tales recomendaciones y así lo demuestran las principales medidas adoptadas, las cuales se resumen a continuación.

3.1.1. Política crediticia

Su rasgo fundamental durante el período lo constituye la orientación de los recursos prestables hacia el fomento de las actividades industriales y de la exportación no tradicional, fomento que puede observarse a través de los montos de créditos otorgados, así como de las condiciones en que son otorgados dichos créditos.

Otro indicador adicional del fomento preferencial al sector industrial por parte de la política crediticia, lo constituyen las reformas introducidas a las líneas de crédito dirigidas a ese sector en los primeros meses de 1985, a fin de volver más atractivas dichas actividades.

Con la estructura productiva predominante antes de las reformas difícilmente podía justificarse el sacrificio fiscal, el cual era un sacrificio en la satisfacciones de las necesidades sociales.

**DESTINO DEL CREDITO OTORGADO POR LOS BANCOS
COMERCIALES E HIPOTECIARIO. MONTOS OTORGADOS
(MILES DE COLONES)**

Sectores de destino	1979 Monto	1984 Monto	En. -Abril- 1985 Monto
Agropecuario	563.498	928.693	307.774
1. Agricultura	540.142	873.040	266.190
a) Café	288.819	600.505	8.325
b) Algodón	175.896	182.330	25.100
c) Caña de azúcar	24.825	42.573	1.725
d) Otros			
2) Ganadería	11.056	19.873	12.199
3) Otros			
Minería y canteras	969	1.134	3.509
Industria manufacturera	296.598	449.963	167.329
Construcción	143.207	155.103	99.717
Electricidad, gas, agua y serv. sanit.	1.453	14.320	5.459
Comercio	1.000.931	2.444.931	1.207.678
Transporte, almacenaje y comunicaciones	5.688	15.726	4.168
Servicios	81.383	68.712	34.597
Otras actividades	235.862	670.505	218.567
TOTAL	2.329.589	4.748.643	2.048.798

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador, *Revista Mensual*, abril-junio de 1985.

Entre estas se pueden mencionar las reformas en el uso de la línea especial de crédito para la industria manufacturera, las cuales disminuyen las exigencias de participación del inversionista en el financiamiento del proyecto industrial; las reformas a la línea especial para la compra de acciones en empresas industriales, las cuales autorizan el financiamiento hasta el 100 por ciento del valor nominal de las acciones, y las reformas al reglamento de préstamos y normas operativas del fondo de reactivación industrial al financiamiento de importaciones de la industria, las cuales específicamente establecen que el riesgo cambiario correspondiente a los préstamos de largo plazo será asumido en adelante por el Banco Central de Reserva y no por el usuario.

Sin embargo, este financiamiento preferencial no significaba de ninguna manera un abandono del fomento a las actividades de exportación tradicionales, al contrario, en la medida que el nuevo modelo económico aún no está total-

mente cimentado, se requiere de esas actividades para captar las divisas necesarias para la estabilización y reactivación.

3.1.2. Política cambiaria

Los objetivos de la política cambiaria desarrollada por el actual gobierno han sido: fomentar la competitividad de las exportaciones, especialmente, las no tradicionales; disminuir las importaciones y disminuir la excesiva cotización del dólar en el mercado negro.

Tales objetivos pretenden ser logrados a través de una devaluación progresiva del colón, vía "deslizamiento," la cual consiste básicamente en el traslado paulatino del mercado oficial al mercado paralelo del pago de importaciones y exportaciones, en base a un orden de prioridades.

Las principales medidas al respecto las constituyen: (a) el traslado al mercado paralelo del 100 por ciento de las divisas provenientes de la

exportación de productos no tradicionales, tanto a países del área centroamericana como fuera de ella; (b) el traslado al mercado paralelo de 90 millones de dólares provenientes de la exportación de café; 17 millones de dólares provenientes de la exportación de azúcar y del 100 por ciento de las divisas generadas por la exportación de camarón, langostino y algodón, y (c) el traslado al mercado paralelo del 100 por ciento de las importaciones de los bienes de consumo y de los bienes de uso intermedio que procedan de cualquier país, a excepción de las medicinas y materias primas usadas en su fabricación; fertilizantes, fungicidas, insecticidas y herbicidas; materias pri-

mas utilizadas en la fabricación de aceites y mantecas comestibles; sebo de res para usos industriales y el 100 por ciento del valor CIF de las importaciones de petróleo crudo, gasolina y gas licuado.

Con las medidas anteriores se ha beneficiado en primer término a los exportadores no tradicionales ya que recibirán precios mayores por sus productos, apropiándose de todo ese excedente generado, debido a que la comercialización de sus productos no está controlada por el Estado, tal como sucede con las exportaciones tradicionales, las cuales sí lo están. Para éstos el

**TASAS DE INTERES VIGENTES EN 1983 APLICADAS
POR EL BANCO CENTRAL DE RESERVA A LOS
PRESTAMOS CONCEDIDOS CON RECURSOS
PROPIOS Y DEL EXTERIOR**

	Tasa anual máxima del intermediario al usuario (%)
Recursos externos	
1. Corto plazo	15.0
2. Mediano plazo	
a) pequeña empresa	15.0
b) otros usuarios	16.0
3. Línea especial de crédito para la industria manufacturera	
a) grande y mediana industria	10.0
b) pequeña industria	7.0
4. Combate de la roya del café	10.0
Recursos internos	
1. Exportación (no tradicional)	
a) área centroamericana	11.0
b) fuera del área centroamericana	10.0
2. Pre-exportación	
a) área centroamericana	14.0
b) fuera del área centroamericana	13.0
3. Café: avío cosecha 1985-1986	
a) productores de hasta 500 qq. oro	13.0
b) productores de más de 500 qq. oro	14.0
c) refinanciamiento saldos insolutos	11.0
4. Algodón: avío cosecha 1985-1986 y re- financiamiento saldos insolutos	13.0
5. Cereales, verduras y legumbres: avío cosecha 1984-1985	14.0
6. Caña de azúcar: cosecha 1984-1985	14.0
7. Compra y engorde de ganado	14.0

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador *Revista mensual*, abril-junio de 1985.

La realidad de las reformas evidencia claramente una disminución del poder absoluto del gran capital.

traslado de una parte de sus divisas al mercado paralelo no es suficiente para compensar el beneficio que obtendrían si la comercialización no estuviera en manos del Estado, y éste no les impusiera el precio a sus productos. Sería este el motivo de las cada vez más airadas protestas de los cafetaleros contra el gobierno, exigiéndole un precio mayor por su producto, en vista de la coyuntura favorable en el mercado mundial, el cual ha elevado el precio del grano muy por encima del precio al cual el INCAFE compra su producción y por lo cual repiten insistentemente que la producción de café, en la práctica, sólo está sirviendo para subsidiar a otras actividades.

En cuanto a los sectores del capital que podrían haber salido desfavorecidos con las medidas cambiarias, se podría pensar en un primer

momento que se perjudicaría a los sectores comerciales e industriales (que no produzcan para la exportación) ya que estos verían incrementados sus costos de adquisición de bienes intermedios y/o finales, debido a que la casi totalidad de sus importaciones se tendrían que realizar al tipo de cambio paralelo, lo cual podría, en principio, aumentar sus costos y disminuir sus beneficios. Sería así, siempre que se cumpliera la condición de que éstos pudieran trasladar esos incrementos a los consumidores, condición difícil de suponer en este caso al examinar el aumento en el índice de precios al consumidor en 1984, en los meses de noviembre y diciembre, cuando se intensificó el proceso de traslado de importaciones al mercado paralelo, y que se agudizó todavía más con las últimas medidas acordadas en junio de 1985.



INDICE GENERAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

1984	
Enero	199.3
Febrero	199.7
Marzo	202.7
Abril	204.8
Mayo	205.4
Junio	205.7
Julio	206.7
Agosto	207.7
Septiembre	208.8
Octubre	209.1
Noviembre	213.1
Diciembre	217.3
1985	
Julio	256.01

Fuente: Ministerio de Planificación, Memoria de labores 1984.

Los datos anteriores demuestran que si bien a través de la política cambiaria el Estado está trasladando excedentes del sector agroexportador tradicional, al sector industrial de exportación, a través de la manipulación del mecanismo de los precios, los mayores costos de estas medidas no recaen sobre esos sectores del capital, sino sobre las mayorías populares que soportan la carga de la creciente inflación provocada por la devaluación progresiva.

3.1.3. Política fiscal

La política fiscal durante el período ha estado encaminada a lograr la reducción del déficit fiscal prevaleciente en los últimos años, el cual en 1983 ascendía a 236.6 millones de colones. Esta búsqueda pretendería principalmente eliminar los efectos negativos del déficit sobre la balanza de pagos y el nivel de inflación.

Las medidas más significativas al respecto se dirigieron en dos grandes líneas. Por el lado de los ingresos, a aumentar la recaudación fiscal por la vía de los impuestos indirectos. Para 1984, se ha estimado que los ingresos corrientes del Estado alcanzaron los 1.577.6 millones de colones, es decir 321.8 millones de colones más que lo recaudado en 1983. Esto fue consecuencia de dos importantes medidas fiscales tomadas durante ese año: la modificación de la tasa de impuesto del timbre fiscal, la cual pasó del 2 por ciento al 4 por ciento y 5 por ciento para las transacciones de bienes y servicios, y la eliminación de algunas

trabas a la importación de ciertos artículos para aumentar la recaudación arancelaria.

De ambas medidas, la más determinante para el aumento en la recaudación fiscal fue la reforma al timbre fiscal, ya que por este concepto ingresaron al fisco 370.2 millones de colones, o sea 118.8 millones de colones más que en 1983, lo cual es comprensible si se tiene en cuenta que la elasticidad ingreso de dicho impuesto es de 1.6, en relación al de las importaciones que es sólo de 0.5.

Para 1985 se espera que la recaudación fiscal sea aún mayor, debido a que nuevamente se han tomado medidas que afectan los impuestos del timbre y a las importaciones. En agosto, se reformó el impuesto del timbre para uniformar la tasa al 5 por ciento, independientemente del valor de las transacciones; al mismo tiempo se reformó la ley de aforos a las importaciones, lo cual consiste fundamentalmente en la obligación de declarar dichos aforos en moneda nacional al tipo de cambio vigente en el mercado donde se obtuvieron las divisas para efectuar la importación, a excepción de las materias primas y otros insumos para la industria y la agricultura, y de productos cuyo precio esté regulado por el Estado, las cuales seguirán declarando al tipo de cambio oficial. Con dicha medida el fisco espera aumentar sus ingresos en 120 millones de colones.

Este aumento en los ingresos, basado en impuestos fácilmente trasladables al consumidor final, ha logrado acentuar aún más el carácter regresivo de la estructura tributaria salvadoreña, haciendo crecer los costos de esa mayor recaudación, principalmente sobre las mayorías populares. Esto se evidencia aún más si se observa la disminución experimentada en el impuesto sobre la renta y el patrimonio en 1984 con respecto a 1983, a pesar de que su elasticidad ingreso está estimada en 1.3.

Por el lado del gasto, el objetivo de estas medidas sería la disminución del consumo público, mediante una política de austeridad, la cual incluye el congelamiento de salarios, disminución en los gastos de inversión y recortes en los gastos de funcionamiento de algunos ministerios públicos destinados a satisfacer necesidades sociales, tales como educación y salud.

Sin embargo, a pesar de esta política de austeridad y el incremento en los ingresos fiscales, se espera que para 1985, el déficit fiscal del gobierno ascienda a 615 millones de colones debido a la

ESTRUCTURA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL

	1979	1983	1984
A. Impuestos directos	<u>23.9</u>	<u>28.3</u>	<u>25.3</u>
a) Sobre la renta	16.6	21.7	19.8
b) Sobre el patrimonio	5.0	4.6	3.6
c) Sobre transferencias de propiedad	2.0	1.9	1.8
B. Impuestos indirectos	<u>76.1</u>	<u>71.1</u>	<u>74.7</u>
a) Sobre comercio exterior	<u>49.1</u>	<u>25.8</u>	<u>27.5</u>
-Exportación	33.8	17.5	18.3
-Importación	15.3	8.3	9.3
b) Sobre transacciones internas	<u>27.0</u>	<u>45.9</u>	<u>47.2</u>
-Consumo y uso de servicios	18.3	21.3	18.7
-Timbres fiscales	7.6	23.3	27.4
-Otros impuestos	0.1	1.3	1.1

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador, *Memoria de labores* 1982 y 1984.

inelasticidad que el gasto presenta a disminuir, especialmente cuando se deben solventar las necesidades cada vez mayores de un conflicto armado interno.

Se dijo anteriormente que un objetivo importante para la estabilización y reactivación económica era el control de la inflación; en este sentido la gestión económica de la democracia cristiana ha implementado dos políticas con las cuales se esperaba reducir el índice inflacionario, pero que en la práctica no han logrado controlar el problema.

3.2. Política de salarios

Con esta política se esperaba disminuir la inflación a través de una restricción en la demanda efectiva de los asalariados.

3.2.1. Empresa privada

La incidencia de la política económica sobre los salarios vigentes en el sector privado, opera a

través del establecimiento de salarios mínimos para los diferentes sectores de la actividad económica. Ahora bien, dicho salario se ha mantenido constante desde 1979 en el sector agropecuario (el cual absorbe el 44 por ciento de la PEA), pero ha experimentado una leve mejoría en el sector industrial, comercial y servicios, donde aumentó un promedio de 2 colones diarios en 1984, un incremento que no compensa el aumento en el índice de inflación de finales de ese año.

3.2.2. Sector público

Durante el período 1981-1985, sólo se otorgó un incremento salarial de 130 colones a los empleados públicos (en julio de 1984). A partir de ese aumento, el gobierno se ha negado reiteradamente a efectuar un nuevo ajuste salarial que compense el deterioro real de los sueldos y salarios por el proceso inflacionario, basándose en dos argumentos: el incremento agravaría aún más el déficit fiscal y agravaría más el nivel de

**Aunque el modelo no excluye a otras fracciones del capital que se amolden a él,
es cuestionable su viabilidad en términos de desarrollo social.**



inflación existente, lo cual deterioraría más las actuales condiciones de vida de los trabajadores en general.

3.3. Política de precios

La democracia cristiana ha propuesto como alternativa al aumento en los salarios el mantenerles a éstos su poder adquisitivo a través de una política de control de precios para no disminuir su valor real. En este sentido se han emitido decretos para regular el precio de los llamados "bienes-salarios." Tales decretos incluyen la regulación, a través del IRA, de productos como arroz, frijol, azúcar, maíz y maicillo, y del establecimiento de márgenes máximos de utilidad bruta en la comercialización de otros productos no controlados por el IRA (como papel higiénico, pastas alimenticias, harinas, etc.) y de las medicinas importadas.

Sin embargo, en la práctica, el gobierno sólo ha podido controlar el precio de los granos básicos, debido a que su producción está en manos principalmente de los campesinos beneficiarios de la reforma agraria, a quienes el IRA les impone los precios de venta de su cosecha; por ello los productores no tienen ningún margen para aumentar sus beneficios a costa de los incrementos en los precios. En lo que se refiere al resto de productos, cuya comercialización está en manos del sector privado, los hechos parecen demostrar que los controles decretados no han tenido el efecto esperado sobre el control de la inflación, a

juzgar por las constantes denuncias de los consumidores sobre aumento de precios de productos regulados. Esto no es de extrañar dada la facilidad que los comerciantes tienen de evadir dichos controles y dada la poca cobertura que tiene la vigilancia ejercida por las autoridades económicas.

4. Consideraciones finales

El modelo de economía que pretende implementarse en El Salvador puede caracterizarse por una tendencia a trasladar el eje de acumulación de la producción agrícola tradicional para la exportación a la producción de bienes industriales y agroindustriales destinados a la exportación, particularmente, al mercado norteamericano.

Es posible sustentar esta afirmación en base a los planteamientos de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y del Informe Kissinger, así como en la política económica que ha estado implementando la Agencia Internacional para el Desarrollo, a través del gobierno del Ing. Duarte. A su vez, existe una fracción del capital salvadoreño, aquella que se expresa en FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) que al compartir tal concepción, se convertirá en el elemento impulsor de este nuevo modelo.

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe afirma que "el programa de Estados Unidos consiste en la aplicación de medidas integradas y de re-

El proyecto económico norteamericano que se está implementando busca privilegiar a la fracción más "avanzada" del capital, vinculada al capital norteamericano.

fuerzo mutuo, en los campos de intercambio comercial, inversión y asistencia financiera. La pieza clave del programa de Estados Unidos es la oferta de libre comercio en una sola vía."¹⁰

Por su lado el Informe Kissinger sostiene que "... los países centroamericanos deberían tratar de ampliar sus bases de exportación tanto en los sectores de bienes agrícolas como manufactureros. Una estructura más diversificada de exportaciones ayudaría a aislar a la región de algunas de las oscilaciones de la economía internacional."¹¹

La AID sostiene que en "El Salvador falta una estrategia nacional coherente de inversión que ayude al sector privado a tomar ventaja de las oportunidades presentadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, a restaurar las actividades en las zonas francas y en general a tomar ventaja de su preparada y de bajo precio mano de obra, y de la proximidad con Estados Unidos."¹² Aparte de esta declaración, la actual política económica vigente manifiesta claramente su punto de vista.

FUSADES ha hecho los mismos planteamientos en su *Boletín económico y social*; bástenos con esta cita: "... el país debe aprovechar la oportunidad única que ofrece la ayuda que se está recibiendo... lo que unido al aprovechamiento óptimo del potencial que ofrece para las exportaciones la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el proceso de apertura democrática que se ha iniciado (SIC), pueden dar lugar a pautas de desarrollo más dinámicas y sostenidas..."¹³

Acorde con este esquema el papel del Estado se caracterizará, —en primer lugar, por la transferencia de excedentes hacia el nuevo sector exportador; lo cual ya es evidente en la política crediticia, la política cambiaria y podría seguirse dando mediante incentivos fiscales, a pesar de caducar el convenio centroamericano. Tal suposición se fundamenta en el hecho de que aún conociendo que tal convenio tiene vigencia hasta finales de este año— entre enero y agosto de 1985, 47 nuevas empresas se acogieron al mismo.

En segundo lugar, se caracterizará, por una menor participación en la producción de bienes y servicios. Muestra de ello es la posibilidad de

comprar acciones de empresas estatales, incluso, mediante bonos de la reforma agraria.

En tercer lugar, deberá asegurar la existencia de una mano de obra barata relativa, a costa del sector no formal de la economía el cual se caracteriza por la producción de bienes-salario a menor precio que sus similares producidos bajo formas industriales, en tanto que este sector no formal no exige para sí una tasa de ganancia mínima. Sobre el particular recuérdese lo expuesto a propósito de la fase III de la reforma agraria. Además, existen programas específicos del gobierno que buscan promover la producción de manufacturas en este sector no formal, tal es por ejemplo, el programa denominado CONFE (Consejo de Fomento Empresarial), así como la concesión de créditos a este sector sin garantía hipotecaria y sin fiador.

En cuarto lugar el Estado buscará consolidar la reforma agraria, no sólo por el impacto socio-político que se le atribuye, pues se estima que de un total de 2.5 millones de habitantes en el área rural, se ha "beneficiado" el 21.8 por ciento, aunque el 15.1 por ciento corresponde a la fase III, sino también para disminuir el elevado coeficiente de desocupación que presenta tal sector reformado; para el período 1983-1984 éste alcanzó un 40.3 por ciento. Además de ello, el sector reformado presenta un potencial económico de gran significación como fuente de excedentes transferibles hacia el nuevo sector exportador, en tanto que el Estado conserva un control sobre el mismo al ser su único acreedor.

En cuanto al "financiamiento" del nuevo modelo, pensamos que además de la asistencia económica norteamericana, éste recaerá sobre los exportadores tradicionales de productos agrícolas, lo cual convierte a estas fracciones del capital en los más renuentes a su aceptación; el sector reformado en general, cuyos integrantes exigen mejores precios para sus productos agrícolas; los productores industriales que no producen para la exportación, en tanto el incremento en sus costos por la devaluación no sea compensado mediante otros mecanismos. Particularmente la pequeña y mediana empresa que en opinión del presidente de la SCIS, aún no son sujetos de crédito para la banca estatizada; todo el

Los mayores costos del modelo económico han recaído sobre los sectores populares al haber relegado a un segundo plano los objetivos sociales y la redistribución del ingreso.

sector no formal, tanto agrícola como manufacturero, dada la naturaleza de su proceso productivo, como ya lo señalábamos, y sobre los trabajadores asalariados, en tanto que los efectos inflacionarios sobre sus ingresos reales nunca son compensados por los incrementos salariales nominales. Por otro lado, las medidas de política fiscal han convertido a los consumidores en los principales proveedores de ingresos al erario nacional.

Todo ello nos lleva a concluir que el proyecto norteamericano que se busca implementar a través del gobierno de Duarte busca privilegiar a la fracción más "avanzada" del capital, vinculada al capital norteamericano y cuyos intereses coinciden.]

El modelo parece no ser excluyente para las otras fracciones del capital que se amolden al mismo. Lo que sí es cuestionable es la viabilidad del mismo, en términos de lograr más que crecimiento económico, desarrollo social.

NOTAS

1. Los datos corresponden a 1978-79 y son sustentados en forma seria y responsable por Manuel Sevilla en su trabajo: "Visión global sobre la concentración económica en El Salvador," *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, mayo-junio de 1984.
2. Tal es la conclusión a que llegan en su tesis de licencia en economía "Los incentivos fiscales a la industria manufacturera como mecanismo estimulador de beneficios extraordinarios en una economía concentrada," Mauricio Campos Huezco y Mario Joaquín Landaverde. San Salvador: UCA, junio de 1983.
3. Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos. *Censos nacionales 1973 y 1979*. Citado en *Ibid.*
4. "La concentración en la producción de café y las modificaciones inducidas por el proceso de reforma agraria," trabajo elaborado por Evelyn de Rosal y Cecilia de Saade. Mimeografiado.
5. Datos calculados a partir de información presentada por el ministerio de agricultura y ganadería (MAG), "Cuarta evaluación del proceso de reforma agraria."
6. "Segundo perfil de beneficiarios del decreto 207," MAG. PERA 1-03/85.
7. Fuente: la misma de la nota (1).
8. AID, "Documento de presentación al congreso sobre los requerimientos a fondos para ayuda económica a El Salvador, año fiscal 1986."
9. "Reporte de la contraloría general del gobierno de Estados Unidos (GAO) a la secretaria de Estado, el congreso y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)," 3 de julio de 1985.
10. "Políticas para el desarrollo de la Cuenca del Caribe," citado por Roberto Suay y German Rosa Chávez en "Estados Unidos y Centro América en la década de los ochenta: en busca de un marco de interpretación global," San Salvador: tesis de licencia, UCA, 1985.
11. "Informe Kissinger," citado en *Ibid.*
12. "Policy paper for the GOES" (1984), citado en *Ibid.*
13. "La Integración Económica Centroamericana: una alternativa que se agota," *Boletín Económico y Social* 1985, 4.5.