

El Salvador proceso

informativo semanal

año 10
número 391

julio 5
1989

ISSN 0259-9864

centro universitario de documentación e información

- El programa económico del gobierno:
y el proyecto neoliberal para El Salvador
- La liberalización
- La privatización
- Producción, empleo, precios y salarios
- Los desequilibrios del sector externo
- La política fiscal
- El sistema financiero
y la política monetaria y crediticia
- Conclusiones

El programa económico del gobierno: el proyecto neoliberal para El Salvador

Después de un mes de instalado el gobierno del Presidente Alfredo Cristiani, los distintos sectores empresariales que apoyaron su candidatura todavía no parecen haberse puesto de acuerdo sobre las medidas que contendrá su estrategia económica para el período.

Con todo, en el mes de junio se ha conocido lo que podría ser el "Programa económico del gobierno para junio de 1989 a diciembre de 1990", el cual es todavía un borrador para su discusión "técnica". Este documento, si bien no es la propuesta económica oficial del gobierno, contiene los elementos fundamentales (objetivos-medidas) de la estrategia neoliberal que durante mucho tiempo fue expuesta por instituciones afines al sector empresarial y que se conoce en diversos documentos.

En el presente número de Proceso pretendemos exponer un análisis preliminar de este "Programa económico del gobierno" tratando de evidenciar su orientación fundamental y los efectos que las distintas medidas de política económica tendrán sobre las posibilidades reales de reactivar la economía y enfrentar el problema de las condiciones de vida de la población.

No está demás señalar que el programa económico contiene un conjunto de medidas propias de los programas de ajuste estructural, que son la receta diseñada por organismos internacionales (FMI, BM y AID), y que aplicados en otros países de América Latina no parecen haber logrado resultados favorables sino generado mayor pobreza. Adicionalmente, el programa estará enmarcado en un contexto de guerra, la cual impone límites muy grandes a la acción de la política económica.

De modo introductorio, es pertinente esbozar desde ya la estrategia global y las metas globales del programa.

La estrategia global está orientada a:

1. Solución de los desequilibrios internos y externos.
2. Configurar una economía de mercado (liberalización de la economía).
3. Lograr el bienestar social.
4. Lograr el crecimiento económico (incrementar la producción).

Las metas globales del programa son:

1. Elevar los niveles de producción y productividad de tal modo que se logre un crecimiento del PIB de 1.2% en 1989 y de 3% en 1990.
2. Elevar los niveles de empleo, a efecto de reducir los índices de desempleo abierto y de subempleo en un 5% en 1989 y 10% en 1990.
3. Mejorar los niveles de ingreso familiar mediante el aumento de 30,000 nuevos empleos en 1989, y 60,000 en 1990, y la mejora de los ingresos reales, a través del combate a la inflación y mejoras salariales selectivas con base a la productividad. La tasa de inflación promedio anual deberá reducirse a 18% en 1989 y al 15% en 1990.
4. Lograr la recuperación gradual de las RIN. El nivel de reservas representaría a equivalentes de meses de importación en 1989 y 1990.
5. Reducir el déficit fiscal respecto al PIB de 3.9% en 1989 y 2.4% en 1990.
6. Elevar la carga tributaria del 8.7% en 1989 a 10% en 1990.
7. Conseguir una expansión de los medios de pago (M2) no mayor de 14.6% en 1989 y 15% en 1990.

La liberalización

La "liberalización" es la clave del discurso implícito en el proyecto de programa económico del gobierno de ARENA, tanto como componente ideológico como en las medidas a implementar. Con escasas referencias a la realidad, se supone que el mal de la economía salvadoreña hunde sus raíces en un supuesto control excesivo por parte de las autoridades públicas de las decisiones de producción, distribución e intercambio. Se sigue que para superar los problemas, "el mercado" (que no se define claramente en qué consiste, pero que se identifica sin más argumento con la iniciativa privada) debe actuar con mayor autonomía en la toma de decisiones y por tanto en la asignación de los recursos, lo cual supuestamente redundará en un uso más eficiente de éstos.

Pareciera, por tanto, que las medidas a implementar van a ir encaminadas a reducir al mínimo la intervención del gobierno en la gestión de la economía, transfiriendo a la iniciativa privada recursos y capacidad de gestión. Sin embargo, también en este aspecto entran en contradicción los objetivos y las medidas presentes en el programa económico.

De las 98 medidas identificadas (algunas de las cuales no pasan de ser meras declaraciones de intenciones) no menos de 29, es decir un tercio del total, están orientadas a "liberalizar" aspectos fundamentales de la economía y de las instituciones del país.

En la política de apoyo al sector agropecuario se habla de liberalizar los precios de todos los productos agropecuarios de consumo humano, se pretende eliminar el control público sobre la comercialización del café y el azúcar y liberalizar la compra-venta de tierras, lo cual significa

dar vía libre a un proceso de concentración creciente de la propiedad, esto es, una contrarreforma agraria.

En la política de apoyo al sector industrial, se pretende eliminar los controles de precios de todos los productos industriales; facilitar la reducción contable de ganancias liberalizando la contabilización de gastos por depreciación, es decir, aumentar las ganancias netas de los capitalistas industriales facilitando los aumentos de precios y reduciendo su aportación a la financiación del Estado y liberalizar las importaciones industriales mediante la adhesión al GATT.

En el programa de empleo, se quiere liberalizar por vía legal las condiciones de contratación de la fuerza de trabajo juvenil, esto es, reducir el coste de la fuerza de trabajo juvenil para supuestamente incrementar su empleo.

En el programa de salarios e ingresos, se pretende desregular el mercado de trabajo y aunque se habla de liberalizar la fijación de precios, tarifas (?), salarios e ingresos, los salarios son los únicos precios cuyo ajuste no se deja al arbitrio de "los mecanismos del mercado" sino que "se hará por iniciativa del Gobierno", a efecto de mantener su crecimiento vinculado a los incrementos de productividad "e inferiores a la tasa de inflación".

En el programa de precios, se propone fijar tarifas para los servicios públicos que contemplen la autofinanciación de los mismos, lo cual equivale a una liberalización de las tarifas.

En el programa de comercio y servicios, se establece la liberalización de todos los productos sometidos a controles de precios, la liberalización de las importaciones y los precios de las mismas,

eliminación de barreras no arancelarias (por ejemplo los contingentes), reducción hacia la eliminación de la participación del Estado en el comercio internacional, libre uso de divisas y liberalización de las tarifas de los servicios.

En relación al desequilibrio externo, se pretende devaluar el colón ("mantener un tipo de cambio realista" lo llaman), lo cual contribuiría a hacer más rentables las actividades de exportación respecto de la rentabilidad de la producción para el mercado interno.

El sistema financiero cuya "liberalización plena" se constituye en un objetivo a medio plazo, forma parte de las prioridades del programa, lo cual previamente pasa por liberalizar plenamente los tipos de interés y eliminar los coeficientes de inversión obligatoria, vinculando la concesión de créditos a criterios de rentabilidad exclusivamente financiera de corto plazo ("canalización de los créditos hacia los sectores con real capacidad de pago"), y liberalizar la creación de instituciones financieras privadas.

En definitiva, del análisis del proyecto de programa se desprende que "liberalización" se identifica con la eliminación de la iniciativa pública en la obtención de ganancias, y la ampliación de las fuentes de ganancia privada. Con la desregulación de la economía que se pretende implementar, la política "económica" del Estado queda

reducida a la gestión de la ley y el orden (lo cual relaciona el programa económico con la política represiva en proyecto de legalización vía modificación de los Códigos Penal y Procesal Penal, que actualmente se discute en la Asamblea Legislativa): ley a ser aplicada a los perjudicados por la política del gobierno que pretendan protestar, orden a mantener para garantizar las mejores condiciones de tranquilidad social y laboral para maximizar las ganancias capitalistas, haciendo recaer el peso del ajuste sobre los trabajadores/consumidores (salarios controlados y precios liberalizados). De este modo, uno de los cuatro pilares del programa, la "reducción de la desigualdad distributiva", considerado "el principal desafío del desarrollo futuro", resulta incompatible con las medidas propuestas, lo mismo que con dos de los cuatro elementos de la estrategia prevista ("solución a corto plazo de los desequilibrios" y "aumento del bien estar social") y al menos uno de los once objetivos generales ("reducción en el crecimiento del nivel general de precios").

Que las mayores ganancias privadas así obtenidas se transformen en ahorro y éste, a su vez, en inversiones productivas (fundamento ideológico de todo el programa) se deja a la libre iniciativa del mercado, que con una guerra por en medio es como recurrir a la buena voluntad de San Judas Tadeo, abogado de las causas imposibles.

La privatización

La privatización de las empresas públicas, que era uno de los aspectos fundamentales de la plataforma electoral del partido del gobierno, conjuntamente con la reducción de la acción del Estado en la economía, parece cobrar una nueva dimensión en el programa económico de ARENA.

Ambos aspectos parecen resolverse en éste bajo la concepción de "liberalizar" y privatizar actividades y empresas públicas. La concepción de fondo de estas medidas, según los argumentos considerados, subraya la ineficiencia del Estado y la creciente intervención estatal en la economía.

Tales argumentos no reflejan sino una visión limitada de cuál debe ser el rol y la importancia del Estado en nuestras economías, así como también el desconocimiento real de la dicha acción estatal. Si bien el Estado mostró su ineficiencia en el marco de su acción económica durante la gestión demócrata cristiana, ello no debe llevar a considerar que el papel del Estado siempre será ineficiente, porque también el sector empresarial presenta ineficiencias cuando exige subsidios, proteccionismos, precios de garantía, etc. Por otra parte, el Estado en El Salvador a nivel de su acción económica durante los años 80 no muestra una creciente ingerencia; el indicador de su grado de intervención alcanza un promedio de 18 por ciento, el cual es inferior aun respecto de economías más liberales de América Latina.

El programa económico del gobierno plantea la "liberalización del comercio del café y creación de un organismo que realice las funciones normativas, defina la política cafetalera y las medidas relativas al ingreso de divisas, el pago de impuestos y los convenios comerciales"; adicionalmente, se señala "liberalizar la comercialización de

azúcar, el MAG asumirá la función normativa, definirá las políticas y establecerá las medidas relacionadas con el ingreso de divisas y los impuestos".

Estas dos medidas reflejan, por una parte, una nueva dimensión de lo que ARENA consideraba como instituciones a privatizar. Al parecer, el gobierno de Christiani reevaluó su posición y ha considerado que es suficiente liberalizar el comercio de los principales cultivos de exportación sin necesidad de recurrir a la privatización del INCAFE e INAZUCAR. Ciertamente, el liberalizar estas actividades es suficiente para minimizar la acción de dichas instituciones, las cuales sólo se convertirían en unas comercializadoras más de estos productos al permitirse la comercialización privada del café y azúcar. Por lo mismo, el INCAFE e INAZUCAR tampoco tendrían ningún control sobre la política para dichos productos.

Estas medidas, como otras de privatización, estimulan la concentración de la riqueza y los ingresos, de tal forma que la liberalización del comercio exterior del café y el azúcar posibilitará un mayor control del excedente de las exportaciones en favor del capital.

Otra de las medidas en esta visión de privatización es "permitir la creación de nuevas instituciones financieras" dado que "no se puede esperar que un sistema financiero insolvente se constituya en un verdadero instrumento del desarrollo, a través de la movilización y canalización de recursos. Además ... el fortalecimiento del sistema de intermediación es un requisito para el objetivo de mediano y largo plazo de liberar totalmente el sistema financiero".

El significado de esta medida promueve la creación de la banca privada, pasando

primero por el saneamiento de la banca nacionalizada, para luego liberalizar y si es posible privatizar la banca o por lo menos reducir la acción de la banca nacionalizada. Esto tiene implicaciones importantes ya que se pasaría de una banca politizada bajo la gestión demócrata cristiana, a una banca elitizada que seguirá manteniendo las graves dificultades de acceso al financiamiento a los pequeños empresarios y a los sectores a los cuales se ha negado sus posibilidades de desarrollo mediante este mecanismo. Seguirá pues negándose estas posibilidades ya que "la política de crédito y su asignación más eficiente, se canalizará hacia los sectores dinámicos y con capacidad real de pago".

Con respecto a la privatización de las tierras de las cooperativas del sector reformado, los asesores de ARENA también parecen haber cambiado de opinión, ya que en un principio consideraban parcelar y entregar títulos de propiedad o volver empresarios a los cooperativistas a través de la propiedad de acciones de las "empresas cooperativas". Ahora, en cambio, el programa económico sólo consideraría: "acelerar el proceso de titulación de tierras en propiedad del ISTA", "elaborar y aprobar un reglamento que defina los derechos y responsabilidades de los socios de las cooperativas", "evaluar la deuda agraria y poner en marcha programas de reestructuración de la deuda que se adecúen a los rendimientos de las actividades productivas de los beneficiarios" y "acelerar los mecanismos que pongan en operación la compra y venta voluntaria de tierras (Banco de Tierras)".

Este conjunto de medidas, si se considera que no cubren otros aspectos

propios del proyecto neoliberal, habría sido relativamente suavizado ante las demandas de las organizaciones campesinas que se manifiestan permanentemente en contra de una reversión del proceso de reforma agraria, aun con los límites que éste presenta en la actualidad. Pero habrá que ver definitivamente qué medidas establecerá el programa de cara al sector agropecuario, aunque ya las medidas que se perfilan pondrían en serias dificultades a los campesinos del sector reformado, tanto los "finateros" como las cooperativas, cuya actividad agrícola sería considerablemente afectada por medidas como la devaluación, aumento de las tasas de interés, liberalización de precios, etc.

Por último, para cerrar su acción privatizadora, el programa económico apunta a "privatizar las empresas industriales en poder de CORSAIN". Esta medida no parece reflejar la acción consciente del gobierno de favorecer al sector privado empresarial para brindarle acceso a las empresas más rentables en poder del Estado, ya que la mayor parte de empresas bajo control de CORSAIN son empresas en quiebra que están intervenidas por el Estado y muchas de las ellas son precisamente privadas.

En general, la preocupación de liberalizar y privatizar empresas por parte del actual gobierno se centra en el comercio exterior del café y azúcar, en el sistema financiero y en las posibilidades de revertir la reforma agraria.

Esto posibilitará en el mediano plazo mayor concentración de la riqueza y una tendencia a agudizar más los problemas que dieron origen a la actual crisis económica y al conflicto político-militar.

Producción, empleo, precios y salarios

Producción y empleo

Teniendo como marco sus dos grandes objetivos de crecimiento económico y bienestar social, el programa económico del nuevo gobierno se plantea en esta área como metas globales un crecimiento del PIB de 1.2% en 1989 y de 3% en 1990, así como la reducción del desempleo abierto y subempleo en un 5% y 10% para esos dos años, respectivamente.

Teniendo en cuenta el ambiente político-militar en que el programa habrá de implementarse y la evolución económica de los últimos años, estas metas pudieran considerarse un poco ambiciosas. El precario estado en que la economía se encuentra, sin embargo, hace que resulten sumamente modestas, lo que, por supuesto, no significa que su logro sea fácil. El crecimiento económico programado para 1989 es, independientemente de estos factores, en definitiva insuficiente, puesto que implicaría una nueva caída en el ingreso per-cápita en casi un 1%; mientras que el deseado para el año siguiente implicaría un aumento de menos de 1% en esa variable.

Así, al margen de las desigualdades existentes en la distribución del ingreso en el país, las posibilidades de que los sectores populares logren beneficio alguno de los primeros años de gestión del gobierno de ARENA son prácticamente nulas. Si se tiene en cuenta el enorme sesgo que caracteriza a la distribución del ingreso, esas posibilidades se vuelven completamente inexistentes. El recrudecimiento de la guerra y el ritmo acelerado con que la situación política nacional se está deteriorando, en tanto que dificultan aún más la consecución de las metas de crecimiento por más modestas que éstas

puedan considerarse desde un punto de vista económico, tornan las perspectivas de mejoras en el bienestar social todavía más sombrías.

En lo que a empleo se refiere, si se recuerda que los niveles de desempleo y sub-empleo han sido estimados en aproximadamente 50%, las metas que el programa establece en esta área implican que esos niveles quedarían aún por encima del 40% al final de 1990, lo que sin duda es completamente insatisfactorio desde todo punto de vista. El problema, sin embargo, no acaba allí. En realidad, resulta bastante dudoso suponer que estas metas de reducción del desempleo tengan posibilidades de ser alcanzadas, dadas las que en el área de producción el programa establece: resulta un poco difícil imaginar que un aumento de sólo un 1.2% en el PIB pueda traer una reducción de 5% en el nivel de desempleo o un aumento del 3% una reducción del 10%, sobre todo en un horizonte temporal tan limitado como el que caracteriza al programa y si se toma en cuenta el fuerte énfasis en el aumento de la productividad que en éste se pone, aumentos que según el programa habrán de ser la única base para mejoras salariales. Igualmente irrealista resulta, por lo tanto, la meta de creación de 30,000 y 60,000 nuevos empleos para 1989 y 1990, respectivamente, establecida en el programa.

Esto desde un punto de vista puramente económico. Si se incorpora el ambiente político-militar en que esas metas pretenden lograrse, las perspectivas se tornan aún más sombrías. Pero aun suponiendo que desde un punto de vista económico-tecnológico fuera posible alcanzar esas metas de empleo, desde una óptica de política económica su consecución

ción resulta de todos modos bastante difícil, al menos en los términos en que hasta ahora han sido planteadas en el programa económico. Al parecer, los asesores económicos del actual gobierno ven en la liberalización de la economía una especie de magia que casi por sí sola habrá de resolver todos los problemas y desequilibrios económicos que el país enfrenta. Sólo así puede explicarse la casi completa ausencia en el programa de otras medidas concretas de política económica a través de las cuales se pretenda lograr lo programado. Esto puede ser un poco comprensible si se tiene en cuenta que el nuevo gobierno tiene apenas un mes en el poder, pero ello significa que éste viene también a improvisar, y que aparte de su plan de liberalización —que como luego veremos es inconsistente con algunos de los objetivos fundamentales especificados en el programa— no contaba con ningún otro plan enfrentar los enormes problemas económicos del país. Y esto es válido tanto para las metas de empleo como para las de crecimiento económico.

Lo más concreto que el programa señala en cuanto a medidas para enfrentar el problema del desempleo, como es la reconstrucción de infraestructura por parte del gobierno no sólo es en sí mismo insuficiente, sino también incongruente con los objetivos de reducción del déficit fiscal. Puesto que en el programa no se habla de ninguna otra medida concreta en este campo pero sí del congelamiento de plazas en la administración pública, el resto de la carga reacaerá sobre la "varita mágica" de la liberalización. Pero inclusive algunas medidas de liberalización, como la "liberalización de las importaciones" habrán de tener su costo en términos de sacrificio de producción nacional, producto de la menor

protección o desprotección que generarán en algunos sectores.

Precios y salarios

En esta área, el programa establece como metas principales, por un lado, la reducción de la inflación a un 18% en 1989 y a un 15% en 1990, y, por otro lado, "proteger el poder adquisitivo de los asalariados", así como "evitar el encarecimiento de la canasta de bienes y servicios".

El programa, sin embargo, no especifica ninguna medida para combatir la inflación, aparte del estímulo a la oferta interna que piensa darse sobre todo mediante la liberalización. Empero, tal como se muestra, el crecimiento programado del PIB para ese período es en términos per cápita prácticamente nulo. Además, las medidas de ajuste al tipo de cambio habrán de traer sin duda una contracción de las importaciones. Es difícil entonces entender cómo se generará un aumento de tal magnitud en la oferta interna que por sí solo sea capaz de reducir la inflación. Pretender reducir la inflación con esa dinámica de la oferta interna no parece ser un planteamiento ni realista ni serio.

El problema, sin embargo, no solamente es éste: la falta de seriedad y el irrealismo parecen estar acompañados de la incongruencia. En una parte el programa establece metas de reducción de la inflación que parecen ser inalcanzables con las medidas propuestas para ello, y en otra habla de "liberalizar los precios de los productos agropecuarios, cereales, leche y derivados, aceites y grasas comestibles y otros que estén controlados", así como de la "eliminación de los controles de precio de todos los productos industriales" y del aumento de las tarifas de los diferentes

servicios públicos. Es evidente que estas medidas de liberalización, por más gradual que sea la forma en que el gobierno las vaya aplicando, van a acelerar la inflación. El programa económico no contiene, en este sentido, ninguna política seria de combate a la inflación, sino más bien de aceleramiento de ésta.

En este marco, resulta también incongruente hablar de la protección del poder adquisitivo de los asalariados a través de una "disminución en los precios" y con un "programa de salarios y de ingresos" concebido "dentro del contexto de una liberalización gradual de la economía". El programa en realidad no contiene ninguna medida que busque directamente evitar el deterioro del poder adquisitivo de los asalariados. Es más, en él se afirma en forma bastante explícita que el poder de compra de los salarios tendrá que deteriorarse, cuando se habla de "incrementos anuales (de salarios nominales) en base a la productividad e inferiores a la tasa de inflación". El programa pone mucho énfasis en el incremento de la productividad como base para el aumento de salarios nominales, pero en lo que a productividad se refiere contiene muy pocas medidas específicas tendientes a aumentarla.

Y es que el programa no sólo parece estar plagado de políticas incongruentes, sino también de imprecisiones o de un uso bastante innatural del lenguaje económico

que algunas veces hace difícil descifrar exactamente de qué se está hablando. Por ejemplo, discutiendo la política de precios, en él se indica que "para prevenir contracciones desestabilizadoras en la economía es necesario que el ritmo de los cambios nominales de los principales precios se desacelere simultánea y coherentemente, a efecto de que haya un ajuste en los precios relativos en armonía con la meta de inflación, a fin de que todos los agentes económicos compartan proporcionalmente el costo del ajuste". En primer lugar, con las medidas con las que se pretende combatir la inflación resulta un poco difícil inclusive especular sobre cómo pretende desacelerarse "los cambios nominales de los principales precios... simultánea y coherentemente" (?). En segundo lugar, al menos en el contexto en que se plantea, es bastante ambiguo querer adecuar los precios relativos con las metas de inflación o con la distribución de los costos de la inflación entre los diferentes "agentes económicos".

En conclusión, el programa económico no parece contener una política de precios y salarios lo suficientemente seria y congruente con los objetivos que en ese campo se especifican. Es bastante evidente que la liberalización que en él se propone será en esta área definitivamente contraproducente.

Los desequilibrios del sector externo

La política económica del gobierno de ARENA orientada al sector externo tiene por objetivo "eliminar el desequilibrio externo existente, el cual se manifiesta en la brecha desfavorable entre las ventas y las compras del exterior, la falta de generación de divisas (la cual es más una causa que un reflejo) y la significativa dependencia de la ayuda externa".

Para poder cumplir con este objetivo, el programa económico sostiene que es "imprescindible recuperar y fortalecer nuestra base exportadora", para lo cual se propone llevar a cabo una serie de acciones, entre las cuales destaca la implementación de un "programa de fomento de exportaciones tradicionales y no tradicionales", lo que revela su clara intención de encaminar al país a un modelo de desarrollo económico a través de la promoción de exportaciones. Sin embargo, quienes han formulado este programa parecen haber olvidado un par de elementos importantes. En primer lugar, llevar a cabo un programa de fomento de exportaciones tradicionales no es más que apoyarse en la idea de que se puede llevar a cabo una renovación y reactivación de la planta exportadora, sobre todo en lo que a producción de café se refiere, poniendo por lo tanto la confianza en la reacción positiva que el capital agrario-cafetalero podría dar a tales medidas. Un supuesto ilusorio, pues no es de esperar que la mera liberalización del comercio exterior del café y la "seguridad" que el gobierno puede ofrecer a este gremio hará que sus expectativas cambien ante el clima de guerra y crisis que impera en el país. El mismo argumento se puede utilizar para poner en tela de juicio un programa de fomento de exportaciones no tradicionales, pues los capitalistas industriales no van a arriesgar sus depósitos bancarios, colocados seguramente en el exte-

rior, para invertir en un país donde el futuro económico, político y militar es tan oscuro.

Junto al programa anterior se propone un programa de inversión extranjera, que en términos lógicos es muy compatible con el objetivo de fortalecer la base exportadora de la economía, sobre todo en el área manufacturera. Pero si se muestran serias dudas sobre la reacción positiva que pudiera tener el capital nacional, más dudoso sería aún que los capitalistas extranjeros se aventuren a invertir en un país donde se suman elementos tan negativos para ellos como la guerra, la fuga de mano de obra capacitada, los daños a la infraestructura física del país, y un movimiento de obreros y sectores populares con valor suficiente para reclamar sus derechos fundamentales en una situación de descarada violación de los derechos humanos.

Otra de las acciones propuestas es un "programa de financiamiento externo", el cual es indispensable para poder llevar a cabo cualquier política de reactivación de una economía subdesarrollada. Pero difícilmente puede ser concebida como una medida de política económica, pues como lo mencionan en su propio objetivo, no es más que uno de los factores donde se refleja el enorme desequilibrio externo de la economía. Y en todo caso, el hecho de que se plantee una propuesta como ésta cuestiona seriamente las pretensiones de nacionalismo que tiene el partido en el gobierno (Proceso 388), pues nuestra soberanía ya está sobradamente sometida al látigo de organismos financieros internacionales, hegemonizados en su mayor parte por el gobierno de Estados Unidos y por la contrarrevolución monetarista.

También hay un programa referido a "readecuaciones arancelarias" que son más claramente explicitadas en las medidas del

"programa de comercio y servicios". Estas se refieren a la "liberalización de las importaciones para facilitar una sana competencia que favorezca a los consumidores y se adecúen los precios internos e internacionales". En otros términos, se favorecería una reducción de los aranceles a las importaciones, a lo cual se añade la "eliminación de regulaciones no arancelarias", abriendo irresponsablemente la economía nacional a los mercados externos; a su vez, ello pondría en apuros a varias empresas nacionales, llevándolas a la quiebra, lo cual se traduciría en contracción de la actividad económica, contracción del empleo, y más desequilibrio externo por el aumento incontrolable que puede darse en el volumen de importaciones.

Finalmente, como los asesores económicos de ARENA aparentemente tienen prohibido hablar de "devaluación", solamente hacen referencia a una "política cambiaria que permita establecer y mantener un tipo de cambio realista", lo cual está estrechamente ligado al literal f del "programa de comercio y servicios" que pretende: "dar garantía y libre uso a las cuentas en dólares". Como ya se ha mencionado en otras ocasiones (Proceso 386), esto último no es más que el inicio de un proceso velado de devaluación del colón. De cualquier forma, según se menciona en el programa económico de ARENA, con un tipo de cambio realista se lograrían alcanzar dos objetivos: una mayor competitividad de los productos nacionales en el mercado mundial, y una mejor asignación de las divisas mediante la reducción de las importaciones no esenciales.

En relación al primer objetivo, puede decirse que una devaluación no es más que un medio artificial y pasajero de incrementar la competitividad de los productos nacionales en el mercado mundial. Artificial, porque solamente hay dos formas para reducir realmente los precios de nuestros productos

en relación a los precios internacionales: el primero, es un incremento real de la productividad del trabajo (para el cual se requiere de un esfuerzo intensivo en inversión de capital), y por otra parte, una reducción de los salarios de los trabajadores, medida que ya se ha planteado y que sería ética y políticamente contraproducente. Una tercera forma sería la devaluación, que no es más que una artimaña monetaria, y que por ser uno de los componentes más importantes en el proceso inflacionario de nuestro país, se convierte en una medida pasajera, pues la ventaja que se gana al ajustar el tipo de cambio, a los pocos meses se ha perdido con la aceleración que provoca en el proceso inflacionario (lo que equivale a decir en términos técnicos que en El Salvador el teorema de las elasticidades críticas no se cumple).

En cuanto al segundo objetivo, no se puede esperar que el uso libre de las cuentas en dólares permitirá una mejor asignación de las divisas y que por tanto se reducirían automáticamente las importaciones menos esenciales, porque esto solamente se puede garantizar con una intervención directa en cuanto a la asignación de las divisas. Por el contrario, afirmar que el automatismo es posible solamente lo pueden hacer quienes pequen de ingenuidad o quienes esconden intereses muy particulares en el sector exportador. Las circunstancias y el mismo programa económico en su conjunto hacen que nos inclinemos más por esta última sospecha.

El "ataque al desequilibrio externo" contiene medidas que conllevan a una apertura irresponsable de nuestra economía a los mercados mundiales, lo cual deteriorará aún más nuestro ya endeble y desarticulado aparato productivo, incrementará los niveles de inflación y desempleo y abrirá las puertas a una viciosa espiral de devaluaciones.

La política fiscal

La política fiscal básicamente está orientada a reducir el déficit fiscal, que el año pasado fue de ¢638.7 millones y que representó el 2.3% del PTB; durante 1987 alcanzó la cifra de ¢470.8 millones y el 2.9% del PTB. Si se aprecia no el monto en sí del déficit fiscal, sino el porcentaje que sobre el PTB tiene, se puede afirmar que no es un déficit acuciante. Es más, dentro de las políticas que exige el FMI, acepta como un déficit sano uno que sea inferior al 5.0% sobre el PTB; de allí que dentro de la concepción del FMI, las finanzas públicas salvadoreñas se encuentran dentro de límites tolerables.

En términos generales, existen dos formas que conducen a reducir el monto monetario del déficit: una es incrementar los ingresos corrientes del gobierno, principalmente los tributarios; y la otra, reducir el monto del gasto público.

En el programa económico se pretende lograr la reducción del déficit mediante una combinación de ambas formas, es decir, aumentar la recolección de impuestos y aplicar criterios de austeridad en el gasto público.

En la política de ingresos se propone: aumentar la base de los impuestos tanto directos como indirectos, eliminar las exenciones que tiene el impuesto al timbre (alimentos, insumos agrícolas, todas las exportaciones) y unificar el pago en 5.0%; eliminar el impuesto a la exportación de camarón, azúcar, reducir en 50% todas las tarifas aduaneras; eliminar todas las exenciones existentes; actualizar todas las tarifas de servicios públicos, es decir, subir las; desgravar la reinversión de utilidades; subir los porcentajes máximos de depreciación; conceder la deducción por pérdida o quebrante; perseguir a aquellas

personas que no declaran y que deberían hacerlo (se calcula que existen unos 200 mil contribuyentes que no presentan declaración de renta y patrimonio cuando deberían estarlo haciendo); establecer el pago a cuenta en el impuesto a la renta con un cargo del 1 ó 2% de las ventas mensuales realizadas.

En materia de austeridad del gasto se propone: fusionar dependencias, mejorar la capacidad de control de la Corte de Cuentas, congelar plazas y niveles salariales, incentivar la construcción de viviendas populares en todo el país, fomentar el uso del gasohol, eliminar el subsidio al transporte público, aumentar la cobertura de los servicios públicos de salud, educación, teléfono, agua potable, electricidad, desarrollar proyectos de riego.

En realidad, resulta incomprensible que muchas de las medidas no estén de acuerdo ni con el objetivo general que persigue la política fiscal de reducir el monto del déficit público, ni tampoco con uno de los objetivos básicos del programa en general, que pretende una mejoría de los ingresos reales y reducción en el proceso inflacionario.

Los ingresos tributarios difícilmente van a subir en la proporción que se espera. En primer lugar, el eliminar o reducir una serie de impuestos, principalmente al comercio exterior y la reinversión de utilidades, es un incentivo a que la recaudación total disminuya, y las medidas que se proponen para incrementar la recaudación generarán un efecto inflacionario directo ante todo en aquellos rubros de consumo popular, como son todos los alimentos, subirán también todas las tarifas de los servicios públicos. En cuanto a que desaparezcan todas las exenciones, será

importante poder apreciar si el actual gobierno va a ser totalmente congruente con esta medida y ver si en realidad les quita todas las prebendas de que gozan los militares, como son el no pago de impuestos a la introducción de autos, la Cooperativa tampoco paga impuestos de importación (por lo cual se puede considerar que es un verdadero contrabando lo que allí se vende) y las divisas que requiere las obtiene al cambio oficial, cuando no existen divisas para medicinas que son más necesarias para el grueso de la población.

Al mismo tiempo, la tarea de incrementar el número de contribuyentes de los impuestos directos se ve cuesta arriba para los próximos 18 meses, por las mismas dificultades técnicas que se tienen para poder llegar a los potencialmente 200 mil contribuyentes que no declaran, si se toma en cuenta que se tienen unos 187 mil contribuyentes en la actualidad que son los que pagan dichos impuestos. Asimismo, no hay que perder de vista que buena parte de los evasores están ubicados en el sector informal, lo cual dificulta que se les controle fiscalmente, además de que son contribuyentes de menor monto. Como muestra de ello, se tiene que los nuevos contribuyentes en 1987 fueron 24 mil y que representaron el 14.5% del total, mientras que sólo aportaron 0.4% del total del impuesto recaudado. De ahí que el esfuerzo que se realice en esta área no incrementará la recolección en la misma proporción.

Pero lo que sí se puede apreciar, es que a través de la política impositiva se está tratando de incrementar la rentabilidad privada, por medio de la reducción de tarifas a la importación, la eliminación del impuesto a la exportación de camarón y del azúcar, el incremento en los montos de depreciación, desgravar la reinversión de utilidades; mientras que se está dañando el nivel de vida del grueso de la población con

medidas como el pago del timbre fiscal en los bienes componentes de la canasta básica alimenticia, así como la subida en las tarifas de los servicios públicos.

Por su parte, las medidas que afectan al gasto público no apuntan a su reducción efectiva; por el contrario, la mayor parte de ellas van en sentido contrario. Es importante resaltar esto porque se propone congelar salarios y plazas en la administración pública, pero si se toma en cuenta que en 1988 se gastaron ₡1.713.1 millones en remuneraciones, que representan el 48.2% del total del gasto realizado, esta cifra se va a ver necesariamente aumentada en el presente año por el aumento de ₡200 mensuales decretados a principios del año. Por otro lado, los incrementos en los niveles de inversión pública que se proponen en infraestructura habitacional, en el aceleramiento de obras atrasadas, desarrollar proyectos de riego, ampliar la cobertura de servicios públicos, ejercerán una fuerte presión al alza en el gasto público, lo cual redundará, en caso de que efectivamente se lleven a cabo, en mayor déficit fiscal. Con todo, es dudoso que dichos programas efectivamente se concreten y más bien serán los gastos que se sacrificarán, si en definitiva se impone el criterio de reducir el nivel del déficit. Es decir que la disyuntiva será entre reducir el déficit o incrementar el nivel de empleo que se generaría de llevar a feliz término los proyectos de inversión programados.

En definitiva, se puede concluir que con las políticas fiscales propuestas difícilmente se resolverá en forma satisfactoria el monto del déficit, pero lo que sí será una cruda realidad es el encarecimiento de la canasta básica y una mejora de las posibilidades de rentabilidad para el sector privado. En conjunto, empero, dichas medidas difícilmente apuntarán a fortalecer un proceso de reactivación económica real.

El sistema financiero y la política monetaria y crediticia

El programa económico en este campo persigue lograr tres objetivos: a) fortalecer la solidez y eficiencia del sistema financiero; b) acrecentar la movilización y mejorar la asignación del ahorro local; y c) mejorar el nivel y estructura de las tasas de interés.

En torno al primer objetivo, el conjunto de medidas que pretende utilizar, tales como saneamiento de cartera, robustecimiento de los patrimonios bancarios, refinanciamiento y recuperación de la mora, política crediticia selectiva canalizada a sectores dinámicos y con real capacidad de pago, etc., lleva a crear las condiciones para permitir el surgimiento de instituciones privadas en el sistema financiero y/o la privatización de la banca.

El otro punto básico de medidas es la liberalización de las tasas de interés que llevaría supuestamente a conformar una tasa de interés real positiva, bajo el supuesto que se ajustarían las tasas de interés pasivas y activas. El aumento de las primeras podría provocar, según este programa, un incremento en el ahorro interno con el objetivo de contrarrestar "transferencia neta de ahorros internos al exterior generada por el pago del servicio de la deuda y por la fuga de capitales". Pero dado el conjunto de medidas liberalizantes que se aplicarán impactando negativamente la capacidad adquisitiva de la población sólo podríamos esperar que un grupo reducido de la población tenga la capacidad de

ahorro, es decir, los que tendrán capacidad de ahorro serán aquéllos que tradicionalmente se han beneficiado con estas medidas.

El supuesto de que este ahorro se canalizará y se asignará a actividades de inversión productivas es relativo, dado que el comportamiento especulativo del sector empresarial (visión de corto plazo) lo llevará a seguir transfiriendo los ahorros al exterior, por lo cual es cuestionable impulsar la reactivación económica por esta vía.

Tasas de interés activas más altas afectarían negativamente a los pequeños productores y limitarían más el acceso al crédito y financiamiento de las actividades productivas. En todo caso, si se asumen estas nuevas tasas, se incrementarían los costos de producción, los cuales se transferirán a los precios, afectando por último a los consumidores.

Tasas de interés más altas sólo benefician al gran capital, provocando una transferencia de ingresos a los grandes empresarios en desmedro de los pequeños productores. Uno de los problemas que debe resolver esta medida es una transferencia, actualmente existente, a favor de los especuladores a nivel financiero y en contra de los ahorrantes, pero realmente el efecto será negativo al pequeño productor, provocando que en condiciones de competencia desigual pueda quebrar y retirarse del mercado.

Conclusiones

En conclusión, el proyecto de programa económico analizado responde a todos los tópicos de la ideología neoliberal: la consideración apriorística de la perversidad intrínseca de la participación estatal en el proceso productivo, la fe incondicional en la eficacia de las decisiones privadas para mejorar la salud de la economía.

La privatización es la clave del contenido del programa: transferir al sector privado las actividades productivas financieras y de comercialización garantizadas en los últimos años por el Estado, y reducir a su mínima expresión la capacidad de intervención del sector público en la economía nacional. El objetivo fundamental (no explicitado como tal) de estas medidas es elevar las ganancias capitalistas, que se supone sin mayor demostración, se convertirán en ahorro y éste en inversión productiva.

Al mismo tiempo, el documento refleja las inconsistencias técnicas tanto del neoliberalismo como de los autores del proyecto. En los objetivos, los referidos a "reducción de las desigualdades distributivas" y "mejora del bienestar social" no se ven apoyados por las medidas correspondientes; el carácter inflacionista de la mayor parte de las medidas liberalizadoras no se ve contrarrestado por medidas tendientes a frenar el aumento de los precios (los únicos precios que se pretende controlar son los salarios de los trabajadores). No está de ningún modo garantizado que se vayan a reducir los desequilibrios de la economía, que por el contrario se van a incrementar con medidas como la devaluación (difícilmente

se van a comprimir las importaciones más de lo que ya lo están sin afectar a la capacidad productiva interna); la liberalización de los precios de productos de consumo (que aumentarán aún más el grado de miseria urbana) o el libre uso de cuentas en dólares (que facilitará la fuga de divisas provocando una desmonetización grave de nuestra economía, incrementando la desconfianza en el colón como reserva de valor); la iniciativa estatal en inversiones en infraestructura no se apoya en una política de ingresos fiscales coherente, que básicamente reduce la imposición sobre el capital y aumenta la imposición indirecta, y la decisión sobre el crecimiento de la economía se transfiere a la iniciativa de invertir o no sus ganancias por los principales beneficiarios del programa: los exportadores de productos tradicionales.

En definitiva, el proyecto de programa refleja fundamentalmente los intereses del sector dominante en el actual gobierno, que no es otro que la oligarquía agroexportadora tradicional. Protegidos con la devaluación de los efectos inflacionarios del programa, condenan a los trabajadores y a los pequeños comerciantes e industriales a una recesión aún mayor que la que ya conocemos desde hace tiempo.

La ausencia de medidas de reforma estructural y por el contrario las contrarreformas agraria y financiera y en el sector exterior, no auguran que se pueda consolidar este proyecto, al confrontar directamente el sostenido por los norteamericanos como parte de su proyecto contrainsurgente durante los últimos ocho años.

PRESENTACION

El boletín "Proceso" sintetiza y selecciona los principales hechos que semanalmente se producen en El Salvador y los que en el extranjero resultan más significativos para nuestra realidad, a fin de describir las coyunturas del país y apuntar posibles direcciones para su interpretación.

Sus fuentes son los periódicos nacionales, diversas publicaciones nacionales y extranjeras, así como emisiones radiales salvadoreñas e internacionales.

Es una publicación del Centro Universitario de Documentación e Información de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

SUSCRIPCION ANUAL

El Salvador	
personal	¢ 50.00
correo	¢ 60.00
Centroamérica y Panamá	\$ 25.00
Norte y Sur América	\$ 35.00
Europa	\$ 40.00
Otras regiones	\$ 45.00

Los suscriptores de El Salvador pueden suscribirse en la Oficina de Distribución de la UCA o por correo. Los cheques deben emitirse a nombre de la Universidad Centroamericana y dirigirse a Centro de Distribución UCA. Apdo. Postal (01) 575, San Salvador, El Salvador, C.A. Teléfono: 236375 y 240011 Ext. 161 y 191.

