
LA POLITICA ECONOMICA

Más Política que Económica

INTRODUCCION

1988 resultó un año más de crisis socio-económica para los salvadoreños, que es fácilmente constatable al revisar la evolución de los indicadores económicos y sociales durante el año recién finalizado, los cuales serán analizados con detenimiento en el presente Boletín. En este año no sólo continuó la crisis, sino que no pudieron realizarse la mayoría de las metas del programa económico de 1988, lo que cuestiona a las instituciones gubernamentales encargadas de la formulación y ejecución de la política económica de nuestro país.

¿Porqué no se realizaron las metas previstas?

¿Cuáles son los problemas que enfrentó la política económica durante 1988?

¿Cómo afectaron, a la implementación de estas medidas las polémicas partidaristas ARENA-PDC?

¿Existió coherencia y articulación entre las medidas de política económica que se dieron en 1988?

Estas y otras interrogantes

surgen al evaluar la política económica de 1988; el objetivo de este artículo es dar algunos elementos de análisis para su respuesta.

CONDICIONANTES DE LA POLITICA ECONOMICA.

Tradicionalmente la política económica se define como "la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos" 1/. Nosotros creemos que este concepto debe ser ampliado y detallado, ya que el Estado no es un ente autónomo e independiente de la sociedad; y su actividad va estar marcada profundamente por la lucha constante entre las diferentes clases sociales.

El Estado es el instrumento preferencial que la clase dominante utiliza para implementar su proyecto a toda la sociedad, y su función principal será cohesionar los diferentes niveles que la conforman.

1/ FEDERICO J. HERSCHEL, "Política Económica". Editorial Siglo 21. México 1982, Pág. 11.

En este marco la política económica es una práctica social específica que expresa, bajo una forma particular, una doble relación: entre el Estado y los procesos económicos (función estatal de organizador de la producción), y entre el Estado y los distintos agentes sociales (Estado como espacio político donde se condensan las contradicciones de clase).

Así la política económica estará doblemente determinada: por una parte, por las condiciones y exigencias del ámbito de la estructura económica (necesidades del proceso de acumulación, desarrollo y relación de los distintos sectores, etc.); y por otra, por las determinaciones y condicionantes de la esfera de la política, en donde el estado juega un importante papel de centro nodal de las contradicciones de clase. En este último aspecto, la política económica consistirá en la respuesta del Estado ante una correlación e interrelación específica de fuerzas sociales en un momento determinado.

Estas dos series de determinaciones, van a manifestarse de diferentes formas en la situación concreta. En la década actual, dada la crisis global de la sociedad salvadoreña y específicamente en 1988, la formulación y la ejecución de la política económica presenta los siguientes límites y determinantes:

1. La guerra y sus efectos, la cual se ha convertido en el principal límite, y el gran problema que enfrenta la política económica en el país.

El conflicto armado condiciona todos los aspectos y niveles de nuestra economía: influye en

las finanzas públicas, al convertirse en la mayor erogación del estado no reducible en las actuales circunstancias, y al presionar el aumento del déficit fiscal; - distrae fondos de las funciones sociales del estado: salud, educación, obras públicas, etc.; reduce la oferta de producción, debido a los sabotajes, las quemadas, etc; presiona al alza de los precios de los productos al aumentar los costos y al motivar inseguridad y especulación en los empresarios.

2. La crisis en el sistema político salvadoreño en general, evidenciado en la incapacidad del gobierno Demócrata Cristiano de articular un proyecto de clase, logrando el consenso social mínimo que lo haga viable. En el año 1988 se agudizó esta crisis debido a un proceso de recomposición de fuerzas políticas, cuya manifestación a nivel político se concretiza en los procesos electorales: de alcaldes y diputados en marzo del 88, y de apertura de las elecciones presidenciales que concluyó hasta marzo del 89.

La preparación para las elecciones de marzo 88 y los resultados que de ella se derivaron, aumento del poder de ARENA sobre el PDC, determinaron la evolución de la política económica durante 1988. Las expectativas de los empresarios del resultado de las elecciones, el retardo de la instalación de la Asamblea Legislativa, las polémicas entre el poder ejecutivo y el legislativo, los vetos presidenciales y los recursos de inconstitucionalidad, la preparación para las elecciones presidenciales del 89 y otros, se convirtieron en problemas concretos que enfrentó el accionar del gobierno en la economía del país.

3. La aguda crisis económica, que posee raíces estructurales y se

manifiesta en la drástica reducción de la producción nacional, en el aumento del desequilibrio del sector externo y en la dependencia cada vez mayor de nuestra economía de la ayuda externa.

El desequilibrio del sector externo, representado principalmente en un déficit creciente de la balanza comercial, se ha convertido en un problema para el manejo de la política económica y para el crecimiento económico en general, ya que disminuye nuestra capacidad de compra a nivel internacional (nuestra capacidad de importar) y a la vez es una fuente constante de presiones de organismos internacionales hacia un "ajuste", lo que va en contra de las políticas nacionales de estabilización.

Por su lado, la ayuda externa, que se ha convertido en elemento fundamental para el funcionamiento de la economía salvadoreña, reduce los márgenes de acción de la política económica, debido el condicionamiento que tradicionalmente le acompaña, y a la situación de que el logro de las metas del Programa Económico dependen del monto y de la rapidez con que ingrese la ayuda.

4. Por último, hay que mencionar los problemas teóricos-prácticos de la política económica: Problemas de desconocimiento de la realidad en que se pretende incidir y que se ha modificado mucho desde 1979; y problemas de objetividad del Programa Económico Gubernamental para cada año específico, los cuales muchas veces - constituye más un "discurso político" que una planificación económica.

PROGRAMA ECONOMICO DEL 88 2/

No pretendemos aquí presentar todo el programa económico de 1988, conformándonos con señalar las medidas concretas de política económica en sus aspectos: política fiscal, política monetaria y crediticia, política del sector externo y política de protección del ingreso, las cuales nos servirán de marco comparativo con lo realmente ejecutado.

En materia de política fiscal, el programa económico planteaba como meta para 1988, la reducción del déficit fiscal, mediante la austeridad y racionalización del gasto público; esto por medio de la prohibición de creación de nuevas plazas, la supresión de las plazas vacantes y la eliminación de las transferencias a las empresas públicas. Así también se proponía el aumento en los ingresos tributarios, por medio del mejoramiento y perfeccionamiento del sistema de fiscalización y recaudación tributaria.

En cuanto a la política monetaria y crediticia, poseía como objetivo principal propiciar el aumento de la producción real de bienes y servicios, basados en aumentos de la inversión tanto pública como privada; lo cual sería apoyado por una mayor liquidez para facilitar las transacciones de bienes y servicios.

Por su lado, la política del sector externo tenía como objetivo la reducción del desequilibrio

2/ Para un estudio más detallado véase INVE, ¿"Planificación económica o discurso político?". Comentario al programa económico de 1988". El Salvador: Coyuntura Económica No. 19 Marzo-Abril 1988.

de la balanza comercial, por medio de estimular las exportaciones, así como se programaba reducir - gradualmente las restricciones a la importación de bienes y servicios. Además, complementariamente a lo anterior, se proyectaba la ley de garantía a las inversiones privadas, que beneficiarían aun más la situación de estas últimas.

Por último, en la política de protección del ingreso el gobierno se proponía un ajuste de los salarios mínimos del campo y la ciudad; así como proteger los precios de la canasta básica de consumo, por medio de un "programa para orientar al consumidor sobre hábitos de consumo y el mejor uso del presupuesto familiar".

LA POLITICA ECONOMICA EN EL 88.

Política de Reformas.

El agotamiento crítico del proyecto impulsado por la democracia cristiana a que nos hemos referido y que será objeto de estudio en un próximo boletín, se evidenció particularmente en el 88 en su incapacidad de impulsar y - continuar con su política de reformas, tanto de la reforma agraria, de la reforma bancaria, como la reforma del comercio exterior.

Es paradójico y clarificador el hecho de que en el programa - económico para 1988, el gobierno democristiano no enfatice en las medidas relacionadas con el seguimiento de las distintas reformas.

Este "abandono" por parte de la política económica gubernamental, aunado a los problemas estructurales que han enfrentado (el carácter distorsionado de la economía, la guerra, el objetivo contrainsurgente de las reformas, - etc), y el hecho de que estas se han convertido en punto nodal de

confrontación de fuerzas sociales y partidaristas, nos explican ampliamente el estado agónico y deformado que aquellas presentan actualmente.

Durante todo 1988 las tres reformas fueron objeto de controversias partidaristas entre el PDC y ARENA. Este último partido basado en un control de la Asamblea Legislativa, resultado de las elecciones de marzo del 88, y de una influencia en la Corte Suprema de Justicia, incrementó su arremetida contra ellas bajo la bandera de la evaluación técnica y la privatización.

En cuanto a la Reforma Agraria se refiere, la administración democristiana se restringió en el 88 a entregas esporádicas de títulos de propiedad a los beneficiarios del Decreto 207, y a continuar con la Ley de Transferencia Voluntaria de Tierras, más conocido como Banco de Tierras, implementada por FINATA. Esta reducida continuación de la Reforma Agraria fue adversada duramente por los otros poderes del Estado, y se expresó en diversas ocasiones en casos de desalojos de familias rurales de sus parcelas, en resoluciones favorables de la Corte Suprema de Justicia para antiguos propietarios, y que culminó en agosto con la conformación de la Comisión Evaluadora de la Reforma Agraria por parte de la Asamblea Legislativa dominada por ARENA.

La reforma bancaria fue relativamente la menos polemizada de las tres, explicado en parte por la forma privada en que realmente funciona el sistema bancario del país, es decir, el crédito sigue siendo orientado principalmente hacia la gran empresa. Sin embargo en junio una fracción arenera presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de actualización de la Ley de estatización de las ins-

tituciones financieras.

Pero fue en la reforma al comercio exterior en general y en torno al INCAFE en particular, - donde se centró la disputa partidaria. 3/. El INCAFE fue objeto de críticas y señalamientos que culminaron con la aprobación a finales de octubre del proyecto de Ley de reformas al INCAFE, que - perseguía la liberación del comercio y exportación del café, y la abolición del INCAFE. Este proyecto a pesar de que fue vetado por el poder ejecutivo en noviembre, se volverá ley y realidad con la llegada del nuevo gobierno.

En síntesis, la política de reformas que constituía la política fundamental del proyecto contrainsurgente democristiano marca un claro retroceso durante 1988, lo que definitivamente atestigua y sella el ocaso del gobierno y - partido pedecista.

Política Fiscal

El gobierno no logró en el 88 una reducción sustancial del déficit fiscal, alcanzando éste los \$837 millones, (excluyendo donaciones), equivalentes al 3% del PIB y al 12% de las exportaciones de este mismo año 4/. Los gastos

3/ Un análisis más profundo de esta problemática se encuentra en INVE, "Estatización versus privatización, el caso del INCAFE". El Salvador: Coyuntura Económica No. 21-22 Julio-Octubre de 1988.

4/ Para una mayor información veáse en este mismo boletín "Balance de la situación financiera del gobierno central en - 1988".

corrientes presentaron un dinamismo mayor al de los ingresos corrientes del Estado, y donde los gastos en defensa y seguridad continuaron siendo la mayor erogación, muy por encima de las ramas de salud y educación, evidenciando claramente las prioridades del gobierno.

La inversión pública disminuyó en el 88, debido a problemas burocráticos, aumentados por las polémicas partidarias que hicieron aún más difícil ejecutar los proyectos estatales.

En los últimos meses del año, esta controversia entre la Asamblea y el Ejecutivo, tuvo su punto de encuentro en la aprobación del presupuesto de 1989; el cual no fue resuelto sino hasta febrero de este año y que causó dificultades en el desembolso de los fondos públicos e inseguridad entre los empresarios y la población en general.

Por lo que respecta a las políticas de ingreso fiscal, durante 1988 se presentaron varias modificaciones: se redujeron las restricciones a la importación de ciertos artículos, incluyendo a los aranceles de vehículos automotores, justificado con el fin de "disminuir el contrabando y reactivar la economía". Por otro lado, se disminuyó el impuesto al pasaje aéreo en un 50%, pasando de una tasa impositiva del 20% a una de 10%, lo que según el Ministerio de Economía implicaría que el Estado deje de percibir entre 10 y 15 millones de colones 5/.

5/ Declaraciones del Ministerio de Economía, la Prensa Gráfica, 3 de septiembre de 1988. Este proyecto fue aprobado por la Asamblea, vetado por el ejecutivo y ratificado nuevamente por la Asamblea Legislativa, convirtiéndose en Ley de la República.

Además, en agosto la Asamblea Legislativa anuló el pago a cuenta de las empresas, lo que disminuyó los ingresos esperados del gobierno, causándole problemas de liquidez 6/. También la Asamblea en contra de los señalamientos del poder ejecutivo, aprobó en septiembre un proyecto de reformas a la ley de impuesto sobre la renta, según el cual se aumentó el límite de renta imponible de ¢12,000 a ¢22,000 anuales, justificado por la disminución, en los gastos administrativos, y que incluía la eliminación de los ¢500 de crédito básico.

Resulta paradójico el hecho que el gobierno al imposibilitarse cualquier tributación directa al capital, dada la correlación política actual y que llevó a la eliminación del impuesto de guerra y el pago a cuenta, recurre para financiar su déficit, a otras formas de ingresos como la lotería instantánea y el endeudamiento.

Política Monetaria y Crediticia

El sistema bancario sufrió un agudo problema de liquidez monetaria a partir de mayo. Así el sistema bancario, "careció de activos suficientes en forma de dinero para atender las obligaciones derivadas de las necesidades del encaje legal, de retiro de depósitos, de concesión de créditos y de gastos de funcionamiento" 7/.

6/ Sobre este problema ver INVE, "El pago a cuenta: forcejeo entre gobierno y burguesía". El - Salvador: Coyuntura Económica No. 21-22, Julio-Octubre de 1988.

7/ Boletín Banco Central de Reserva, enero de 1989.No.10,pág.4.

Este fenómeno es explicado por el BCR por los pagos estatales de la deuda externa, la lentitud en los desembolsos de la inversión pública, el aumento de los niveles de créditos, el notable crecimiento de las importaciones y el crecimiento de la deuda flotante del gobierno.

En materia de créditos, el gobierno a través del Banco Central de Reserva estableció líneas de créditos tanto para financiar saldos en mora o resiembras de café, para la preparación de tierras, avío y refinanciamiento de la deuda del algodón, créditos de avío para la caña de azúcar, frijol, ajonjolí, cacahuate, melón y sandía, así como líneas de crédito para agroempresas y pequeña industria, entre otros.

También en abril se aprobó una ley de emergencia para la reactivación de las actividades productivas, que creaba un fondo de financiamiento de ¢400 millones, con el objetivo de financiar a largo plazo créditos en mora a empresarios privados y agricultores afectados por la guerra o por fenómenos naturales.

Pero a pesar de todas estas facilidades crediticias, los supuestos "Beneficiarios" (agricultores, empresarios, etc) hicieron varios señalamientos en distintas oportunidades en el año criticando lo engorroso de los trámites, lo tardío de la concesión de préstamos, lo concentrado de los créditos, lo "polítizado" de las decisiones, etc.

Al final del 88 el crédito proporcionado por el BCR, se concentró en un 25% en el sector agropecuario (¢675 millones), correspondiéndole al sector industrial sólo el 11% (¢309.1 millones). En el sector agrícola, los

productos tradicionales (café, algodón y caña de azúcar) acapararon el 70% de los créditos; siendo el café la mayor erogación, con 58% del total (¢396.7 millones), lo que contrasta con el crédito concedido a los granos básicos, de sólo 13%. (¢87.1 millones) 8/.

Política del Sector Externo

En cuanto a las políticas del sector externo, no se logró el objetivo de reducir el déficit comercial, el cual llegó a un monto de 417 millones de dólares, correspondiendo al 8% del PIB de 1988.

En este año se dieron débiles medidas para alentar las exportaciones, siendo los principales el acuerdo en los mecanismos de pagos, acordado entre Guatemala, Honduras y El Salvador; y el convenio de pagos en monedas nacionales entre los bancos centrales de Costa Rica y El Salvador.

Paradójicamente fueron las importaciones las que se incentivaron en mayor medida, ya que se redujeron las restricciones arancelarias a los artículos importados; así como la Junta Monetaria y el Consejo Directivo del BCR aprobaron en febrero un programa de reactivación económica, que ampliaba las facilidades para importar, al eliminar el depósito del 20% de carácter monetario y al reducir los depósitos previos sobre el valor CIF de los bienes importados; también en abril se aprobó la ley de fomento y garantía a la inversión extranjera, la cual garantizaba la no intervención del Estado en materia administrativa y que facultaba a las em--

8/ Boletín Banco Central de Reserva, diciembre de 1988. No. 9, Pág. 3.

presas a repatriar el 100% de sus utilidades.

Política de Protección del Ingreso

Aquí, la medida principal - llevada a cabo por el gobierno en el 88 consistió en el aumento de los salarios mínimos. En mayo se incrementaron los salarios mínimos en promedio en un 20% (2 a 3 colones con respecto a el monto anterior). esta medida incluía los trabajadores del comercio, industrias y servicios, así como los del sector agropecuario y de las industrias agrícolas de temporada 9/. Y en diciembre se aumentaron los salarios mínimos por recolección de cosechas: de café en un 14.03% de algodón en un 14.28% y de azúcar en un 17.39% 10/. Estos pequeños ajustes a los salarios mínimos vigentes, son claramente insuficientes para equiparar el nivel de salarios con el nivel de inflación y el costo de vida 11/.

En lo referente al control gubernamental sobre los precios de los bienes de la canasta básica de la población, estos fueron muy limitados y simplistas, y se enmarcan en la ejecución de un plan piloto de mercadeo con énfasis en el abastecimiento de maíz, en la continuación del programa de unidades móviles del IRA y la crea-

9/ La Prensa Gráfica, 21 de mayo de 1988.

10/ La Prensa Gráfica, 29 de diciembre de 1988.

11/ Para una mayor profundidad de este problema, véase en este boletín, "Condiciones de vida y fuerzas sociales".

ción de las despensas populares en la zona rural. Así como también en hacer llamados hacia la "solaridad de los empresarios", y a multar a aquellos que eleven los precios de sus productos.

EVALUACION GENERAL

Dentro de un marco Keynesiano, se podría concluir que la política económica en el 88 fue expansionista, que perseguía incrementar la producción y la demanda efectiva. Así, se aumentaron los salarios, se disminuyeron los impuestos y se incentivó la producción. Esto parte es sólo apariencia, ya que los aumentos en los salarios son tan mínimos que su efecto en motivar a la demanda agregada es muy limitado. Además la disminución en los impuestos benefician a un reducido grupo de la población. Para el caso de la mayoría de los salvadoreños más bien se incrementaron los "impuestos", debido a la inflación.

En síntesis podemos afirmar que la política económica en el 88 presenta inconsistencias: entre los objetivos globales del programa económico y las medidas realmente ejecutadas, ya que se deseaba aumentar la producción, y reducir los déficit fiscal y comercial, y en contraste se bajaron los impuestos y se liberalizaron las importaciones. También existió inconsistencia entre las distintas medidas de política económica implementadas por el gobierno; y por último, existió contradicción entre este conjunto de medidas estatales y la realidad que se pretendía modificar, en tanto que la precaria situación de nuestra economía sobrepasa cualquier forma de "administración de la crisis", por parte del Estado.

En definitiva, la política económica del gobierno durante 1988, poco pudo hacer para contro-

lar y reducir los desequilibrios sectoriales, ya que enfrentó los límites que impone la crisis global salvadoreña y su mayor expresión, la guerra; situación agravada por el hecho de que en ese año, la política económica se convirtió en espacio particular de confrontación partidaria, en pos de la hegemonización del proyecto contrainsurgente.

Las perspectivas para 1989 no son nada halagadoras, ya que este año constituye un año de transición en la orientación de la política económica, debido a las elecciones presidenciales y al cambio de gobierno. En el tiempo que le queda a la administración pedecista, no se esperaría ninguna modificación en la línea y objetivos de la intervención estatal, será sólo con el cambio del gobierno y la subsecuente implementación de un nuevo programa económico que se vislumbra cierta modificación. Pero en este punto, el cuestionamiento fundamental - consiste en la viabilidad o inviabilidad del nuevo programa económico y de la nueva política económica que lo acompaña. A su favor se encuentra el hecho que no enfrentará una posición partidarista al interior del gobierno mismo, pero en cambio se enfrentará ante las necesidades y exigencias crecientes de los trabajadores y campesinos salvadoreños.

El nuevo gobierno enfrentará los mismos problemas, y aún más desarrollados, que los que en 1988 enfrentó la administración pedecista, y ante los cuales una simple "administración de la crisis" es insuficiente.

Así en definitiva la viabilidad del programa económico, estará en función de su capacidad de articular y representar las necesidades prioritarias de la población salvadoreña en los actuales momentos: paz y desarrollo económico.