

---

---

# LA POLITICA ECONOMICA 1984-1988

## El desgaste del PDC

### INTRODUCCION

José Napoleón Duarte llegó a la presidencia de El Salvador en junio de 1984, cuando el país estaba en plena crisis económica y social. En el período 1979-1982, el Producto Interno Bruto (PIB) había caído en casi una cuarta parte, en lo que influyó fuertemente la crisis político-militar en que se encontró el país. En 1983 y 1984 el PIB mostró un leve crecimiento, pero en ese último año estuvo todavía muy por debajo del nivel de 1979.

La ya crítica situación de las mayorías desprivilegiadas se empeoró con la crisis económica a partir de 1979. De enero 1981 a enero 1984 estuvo vigente el decreto 544, que mantuvo congelado todos los salarios. Muchos salarios habían sido constantes desde 1979. En estos años, los precios subieron con un promedio de casi 15% al año. Esto implica un deterioro real del salario de más o menos la tercera parte entre 1979 y 1984 1/. Y eso para los que tenían trabajo. Muchos habían perdido su fuente de trabajo,

ya que el conflicto militar había causado el abandono de muchas tierras cultivables, y el cierre masivo de fábricas. El desempleo aumentó de 16% en 1980 hacia 25% en 1984 y el subempleo de 45% hacia 50% 2/.

En esta situación, Duarte tenía una promesa importante para su electorado en 1984. Iba a realizar una reactivación económica que produjera más justicia social. Para establecer más justicia social, Duarte iba a seguir y ampliar el proceso reformista. Además, sus votantes esperaban que mejorara los salarios reales de la mayoría de la población, que aumentara los gastos del Estado para servicios sociales y que cambiara la estructura regresiva de los ingresos tributarios.

Las relativas mejorías económicas de 1983 y 1984, y la victoria de Duarte en las elecciones presidenciales de 1984, dieron lugar a un clima de optimismo dentro del partido gobernante.

---

1. CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1985, El Salvador, México, agosto 1985.

---

2. MIPLAN (Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social), Un Sendero Hacia La Paz, Plan de Desarrollo Económico y Social 1985-1989, San Salvador, abril 1985.

Creyeron que con la cada día más grande ayuda iban a conseguir pronto la victoria sobre el FMLN, siendo la reactivación económica la consecuencia lógica. Según el gobierno, la mayor certidumbre entre la empresa privada (ante la víspera de la paz) en sí sería suficiente para que hubiera más inversión, más producción y más empleo.

## LA REACTIVACION ECONOMICA

En general, la política económica del gobierno de Duarte estuvo subordinada a la conducción de la guerra, y en particular, a la estrategia para conducir la guerra de la administración Reagan. Esto significa que el primer objetivo de la política económica era destinar fondos para la guerra contrainsurgente. A más largo plazo, esta estrategia estaba dirigida a buscar alianzas con la empresa privada en El Salvador, pero con una empresa privada "modernizada". La burguesía tradicional tendría que conceder algunas de las ventajas que siempre ha tenido. De ahí viene la importancia de las "reformas" de 1980, y dentro la política de reactivación económica implicó dar la prioridad para el sector industrial y para los productores de exportaciones no tradicionales 3/.

Para poder conducir la guerra, el gobierno de Duarte fue cada día más dependiente de la ayuda estadounidense. Esta ayuda creció de \$9.5 millones en 1979

---

3. Según esta Ley, las exportaciones no-tradicionales son las exportaciones menos el café, el algodón, el azúcar, la carne y el camarón no-cultivado.

hasta \$364.9 millones en 1984 y \$607.9 millones en 1987. En este año, la ayuda fue mayor que las exportaciones de bienes del país, y también por primera vez sobrepasó a todos los ingresos del gobierno. La ayuda bajó un poco en 1988 hasta \$411.2 millones. Más o menos las dos terceras partes de toda esta ayuda es directa o indirectamente para la guerra, y lo demás es ayuda económica 4/. A partir de 1985, cada vez más de esta ayuda económica se dirigió directamente al sector privado, particularmente al fomento de las exportaciones no tradicionales.

Esta estrategia cabe dentro de los planes para la región. El Documento de Santa Fé, la "Iniciativa de la Cuenca del Caribe" y el "Informe Kissinger" apuntan en la dirección del fomento de las exportaciones no-tradicionales (agrarias e industriales), particularmente hacia el mercado estadounidense. Para el desarrollo teórico de este modelo económico y su aplicación en El Salvador, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) estableció y sigue financiando la "Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social" (FUSADES).

En el primer año, el gobierno trató de reactivar la economía

---

4. Véase INVE, "La ayuda norteamericana a El Salvador: dos presupuestos, un objetivo y tres calamidades", El Salvador: Coyuntura Económica, No. 18, enero-febrero 1988; e INVE, "La ayuda económica y militar de EUA, El pilar de la contrainsurgencia", El Salvador Coyuntura Económica, No. 24, marzo-abril 1989.

por medio de aumentar los créditos a todos los productores privados, al mismo tiempo que bajaba las tasas de interés 5/. Esperaba que el sector privado iba a aumentar su inversión, lo que llevaría a más producción y más empleo. Para los productores de exportaciones no-tradicionales y los productores industriales en generales, hubo arreglos especiales para que pudieran recibir créditos más fácilmente.

Dentro de la política cambiaria, cada vez más exportaciones no-tradicionales pudieron cancelar sus ventas externas al tipo de cambio "paralelo", lo que implicó mayores ingresos para estos productores. Resultó también en quejas de parte de los exportadores de café, azúcar y algodón 6/. En enero 1986, dentro del "Programa de Estabilización y Reactivación Económica" (PERE) se terminó el sistema de cambio múltiple (con diferentes tasas para diferentes productos) con una devaluación general de 100%.

En marzo 1986 el gobierno intentó dar un nuevo impulso a las exportaciones no-tradicionales. La Asamblea Constituyente aprobó la "Ley de Fomento a las Exportaciones No-Tradicionales". Esta Ley concede exenciones de impuestos a las empresas que

venden 25% o más de su producción de productos no tradicionales fuera del Mercado Común Centroamericano. Esto no solo se aplica para empresas productoras, incluyendo a las empresas de maquila y ensamble, sino también para empresas que comercializan.

En junio de 1987 el Presidente Duarte anunció en su discurso del tercer aniversario de gobierno otro paquete para estimular la economía. Nuevamente, las medidas principales consistieron en concederles reducciones de impuestos a los productores privados, y dentro de esto favoreciendo más a los productores de exportaciones no-tradicionales.

Las medidas para reactivar la economía aparentemente tenían algún éxito, al crecer el PIB en todos los años 1985-1988 (Cuadro No.1). Pero las tasas son muy bajas, y en términos por habitante son parecidas a cero. La producción agropecuaria mostró un comportamiento variado, mientras la industria manufacturera experimentó un ligero crecimiento en todos los años. El sector de la construcción mostró un crecimiento excepcional en 1987 (14%), debido a las actividades de reconstrucción después del terremoto que azotó San Salvador en octubre 1986. Esto influyó fuertemente en la tasa relativamente favorable del aumento del PIB en 1987, pero el sector ya perdió su dinámica en 1988.

---

5. Sánchez, Fernando, "Crisis y política económica demócrata cristiana", Estudios Centroamericanos ECA, No. 453, julio 1986, pp. 534-550.

6. Montoya, Aquiles y Julia Evelyn Martínez, "La política económica demócrata cristiana", Estudios Centroamericanos ECA, No. 445, noviembre 1985, pp.788-800.

La producción de los cultivos tradicionales de exportación (aquí café, algodón, azúcar y camarones) siguió su caída del principio de la década (Véase el Cuadro 2). La causa principal

CUADRO No.1

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)  
1984-1988, en %.

	1984	1985	1986	1987	1988
PIB	2.3	2.0	0.6	2.7	0.5
PIB per capita	1.3	0.5	-1.2	0.8	-0.8

FUENTE: CEPAL, Balance Preliminar de las Economías Latinoamericanas 1988, diciembre 1988.

CUADRO No.2

EXPORTACIONES 1984-1988, EN MILLONES DE \$.

	1984	1985	1986	1987	1988
Exportaciones totales	726	695	755	591	633
Tradicional	505	525	594	386	408
No trad. MCCA	157	96	91	120	135
No trad. resto del mundo	64	74	70	85	90

FUENTE: Banco Central de Reserva, Boletín Económico No.10, enero 1989.

es la continuación de la guerra, que nuevamente llevó a sabotajes a la infraestructura y a la producción, y provocó el abandono de terrenos por incertidumbre. En el algodón influyó también el aumento de los costos de producción. Por otro lado, las exportaciones no-tradicionales no mostraron el crecimiento esperado.

Los términos de intercambio (la relación entre los precios de las exportaciones y los de las importaciones) se mantuvieron en niveles desfavorables para el país (Véase el Cuadro No.3).

Por todo esto, el balance comercial del país mostró un déficit en todos estos años. A pesar de ello, la deuda externa que ya estaba en un alto nivel en 1984, no ha aumentado.

Esto se debe a dos causas. En primer lugar, gran parte de la ayuda estadounidense se da en forma de donaciones, de modo que no aumente la deuda. En segundo lugar, el país recibe cada año grandes montos de ayuda externa particular, por medio de las remesas de los alrededor de un millón salvadoreños que residen

CUADRO No.3

INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO, 1984-1988  
(en millones de \$)

	1984	1985	1986	1987	1988
Exportaciones	726	695	755	591	633
Importaciones	978	961	935	994	1050
Balance Comercial	-252	-266	-180	-403	-417
Servicios Netos	-116	-110	- 87	- 30	- 45
Transferencias Netas	315	319	384	573	523
Cuenta Corriente	- 53	- 57	117	140	61
Cuenta de Capital	61	104	-132	- 89	-125
Deuda Total Desembolsada	1949	1980	1928	1876	1907
Terminos de Intercambio (*) (Indice 1980=100)		69	89	61	69

(\*) Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de las Economías Latinoamericanas 1988, diciembre 1988.

FUENTE: Banco Central de Reserva, Boletín Económico No.10, enero 1989.

en los Estados Unidos 7/. Los dos rubros aparecen en el balance

de pagos en las "transferencias" (Cuadro No.3).

7. Según las cifras oficiales, estas remesas representaron en 1987 un monto de \$200 millones. Pero, esta cifra incluye solamente las remesas cambiadas en los canales oficiales. Según encuestas llevadas a cabo entre familiares en El Salvador y entre los salvadoreños allí, la mayor parte de las remesas (el 60%) es mandada por correo y cambiada en el mercado paralelo. Estas encuestas arrojan que el monto anual que reciben los familiares en El Salvador es más de \$1,300 millones. Ver Montes, Segundo, "La crisis social agudizada por la crisis política salvadoreña, la migración a los Estados Unidos: un indicador de la crisis", en Estudios Centroamericanos ECA, No. 468, octubre 1987, pp.675-686.

En general, el leve crecimiento de la economía no puede atribuirse a la política de reactivación, dirigida a una mayor inversión del sector privado. La inversión bruta interna como porcentaje del PIB fue de 12.3 en promedio entre 1985 y 1988, mientras para una verdadera recuperación de la economía, se necesitaría cifras de inversión de alrededor del 20%. Es claro que la inversión privada depende más de la estabilidad social y política que de los incentivos crediticios o fiscales. Mientras continúe la guerra, no es de esperar que el sector privado invierta y produzca a gran escala, llevando a más empleo. Mientras tanto, los incentivos sólo constituyen ventajas para los productores sin que conduzcan en el corto plazo a beneficios para las grandes mayorías.

Más bien, la conclusión debe ser que el hecho de que con todos los factores adversos (guerra, deterioro de los términos de intercambio) la economía no ha llegado al colapso, es debido a la ayuda del gobierno de los Estados Unidos.

### PRECIOS Y SALARIOS

En marcado contraste con la política de estimular el sector privado está la política ante el sector salarial. Aunque no se renovó el decreto 544, la política salarial ha estado dirigida hacia mantener los salarios nominales. Solo se hicieron algunas excepciones, que, más bien, fueron forzadas por las luchas laborales.

Diversos paros en el primer semestre de 1984 llevaron a pequeños aumentos de salarios en algunas empresas, y a un aumento de \$130 en el sector público en julio de ese año. Estos aumentos entonces solo beneficiaron a una parte de los trabajadores, y además no fueron suficientes para compensar la caída del salario real en los años anteriores 8/.

Al mismo tiempo, la política para contener los aumentos de los precios de bienes básicos fracasó, ante la no-disposición del sector privado de cooperar en eso. Algunos intentos fueron la "Ley de Estabilización de Precios" en marzo de 1984, y la creación de una "Comisión de Defensa del Consumidor", pero ambos no lograron controlar los precios. Luego, en agosto de 1985, el gobierno proclamó el decreto 500 que fijaba el margen de ganancia de los distribuidores de repuestos automotrices. Los empresarios reaccionaron rápidamente en protesta, y cerraron algunos almacenes. El gobierno tuvo que abolir el decreto 9/.

El poco éxito en la reactivación de la economía fue acompañado por un aumento en la inflación (Véase el Cuadro No.4). El déficit fiscal, y el déficit del balance de pagos siguieron siendo muy grandes. En esta situación, la AID y el FMI presionaron al gobierno de Duarte a tomar medidas de ajuste. En enero de 1986 Duarte proclamó su "Programa de Estabilización y Reactivación Económica" (PERE).

CUADRO No. 4

#### TASA DE INFLACION, 1984-1988 (en %)

1984	1985	1986	1987	1988
11.7	22.4	31.9	25.0	20.0

FUENTE: Banco Central de Reserva, Memorias 1984, 1986, 1987, y Banco Central de Reserva, Boletín Económico No.10, enero 1989.

8. Sánchez, op.cit., p. 545.

9. Sánchez, op. cit., p.546.

Los objetivos del PERE fueron reducir el déficit del balance de pagos a través de una devaluación general de  $\$2.5$  por dólar a  $\$5.0$ , reducir el déficit fiscal por medio de un alza en las tarifas de servicios públicos (transporte, energía) y nuevos impuestos y reducir la inflación a través de un aumento de algunas tasas de interés y el establecimiento de precios de algunos artículos de la canasta familiar.

Reaccionando a las acciones laborales del año 1985, las medidas incluyeron también ajustes salariales. El gobierno proclamó aumentos de los salarios mínimos de 50% para los trabajadores en el campo y de 15% para los trabajadores urbanos. Los cambios en los salarios mínimos excluyeron a los trabajadores rurales de las cosechas y de la agroindustria. Los empleados públicos recibieron un aumento de  $\$150$  mensuales, mientras Duarte "exhortó e invitó" al sector privado para que aumentara los salarios en un porcentaje entre el 10 y el 15% 10/. En general, los aumentos fueron limitados en comparación con el deterioro de los salarios reales en los años anteriores. Además, por el mismo PERE (la devaluación, el alza de las tarifas) subieron muchos precios, y volvió a caer el salario real. Por otro lado, las medidas para controlar los precios no fueron efectivas. Una investigación arrojó que ya después de dos meses, los precios al por menor de algunos productos supuestamente regulados fueron entre el 8 y el 98% mayores, con un promedio de 40% 11/.

10. El Mundo, 22 de enero 1986.

11. INVE, "Evaluación preliminar del paquete económico", El Salvador: Coyuntura Económica, Año 1, No. 6-7, abril-mayo 1986, p.5.

No es de extrañar, que el movimiento laboral criticó fuertemente estas medidas, las cuales llamaron el "paquetazo". La clase empresarial rechazó sobre todo el establecimiento de precios fijos para algunos productos, medidas que, luego, no fueron implementadas.

En estas condiciones, cuando Duarte ya había perdido mucho del apoyo que tenía, ocurrió el terremoto de San Salvador del 10 de octubre 1986. El terremoto ocasionó la muerte de unos 1,500 personas, y 300,000 personas perdieron su vivienda. Muchos de ellos tenían su pequeña empresa o negocio en su hogar, entonces perdieron también su fuente de trabajo y el pequeño capital que tenían. La CEPAL estima que la desocupación urbana aumentó de 26% a 35% 12/. Las pérdidas totales fueron de  $\$874$  millones y una parte significativa de ellas consistió en daños a la infraestructura social, como la salud y la educación pública. En general, el terremoto afectó mucho más la ya azotada clase popular que las clases medias y altas.

El gobierno, con temor que le iba a ocurrir algo parecido a lo que le había pasado a Somoza en Nicaragua 13/, no se hizo cargo de la administración de

12. CEPAL, El terremoto de 1986 en San Salvador: Daños, repercusiones y ayuda requerida, México, 5 de noviembre 1986.

13. El dictador Somoza manejó tan mal los fondos recibidos en concepto de ayuda internacional después del terremoto en Managua de 1972, que esto provocó el rechazo de todos los sectores y, en algún sentido, ello constituyó el principio de su caída.

la ayuda internacional, y en vez de ello nombró una comisión conformada por empresarios privados. Sin embargo, se oyeron muchas quejas sobre el manejo de la ayuda. La Cruz Roja por ejemplo denunció que tiendas de campaña que pudieron dar lugar a 30 personas damnificadas, fueron utilizadas para cubrir vehículos y pertenencias de gente que no habían sufrido mayores daños 14. En general, la falta de provisión y de capacidad de parte del gobierno para enfrentar emergencias de esta magnitud fue evidente.

El movimiento comunal y laboral tuvo un fuerte impulso por el terremoto. En los años 1986, 1987 y 1988 hubo muchas manifestaciones de protesta, y huelgas, tanto en el sector público como en el privado. Sin embargo, muy pocas acciones laborales tuvieron éxito. Al contrario, el gobierno reaccionó cada vez con más represión al movimiento laboral. Dificultó con mucho la asignación de personería jurídica a los sindicatos, y declaró ilegal a la gran mayoría de las huelgas (el 95%). Muchas huelgas terminaron con despidos, incluyendo entre ellos a líderes sindicales. Además siguió la represión selectiva, como la captura, el desaparecimiento y el asesinato de líderes sindicales. La UNTS denunció por ejemplo 100 capturas entre abril 1986 y abril 1987 15.

En el año 1986, la inflación siguió aumentándose, mientras

---

14. El Salvador Proceso No.259, 15-10-1986.

15. P.E.A., "El movimiento laboral atenuado", Estudios Centroamericanos ECA 463-464, mayo-junio 1987, pp.344-348.

en los dos años siguientes bajó un poco (Véase de nuevo el Cuadro No.4). Sin embargo, en todos los años 1985-1988 los precios subieron mucho más rápidamente que en los años anteriores a la presidencia de Duarte.

A pesar de la alta inflación y del crecimiento de las acciones del movimiento obrero, los salarios en el sector público se mantuvieron constantes después de enero de 1986, y hubo solamente un aumento de los salarios mínimos, el cual se dió en mayo 1988 y para los salarios de las cosechas de café, algodón y azúcar en diciembre de ese año.

Como resultado, en el período 1985-1988 los salarios reales de los trabajadores continuaron su caída. Al mismo tiempo, subió el desempleo y el subempleo. El poder adquisitivo de los salarios mínimos bajó en este período entre el 25 y el 40% 16. Las familias que viven de estos salarios, ya por mucho tiempo no logran satisfacer sus necesidades básicas. Por ejemplo, se calculó que después de los aumentos de mayo 1988, las familias en las cuales dos personas trabajan y ganan el salario mínimo, solo pudieron satisfacer la mitad, o menos (dependiendo del sector en que trabajan) de la "canasta básica familiar", elaborada por el Ministerio de Economía. Las

---

16. Según el sector. Son cálculos propios, basados en las cifras de inflación según CEPAL, Balance Preliminar de las Economías Latinoamericanas 1988, diciembre 1988, para 1984-1987, y del Banco Central de Reserva de El Salvador para 1988, y en los aumentos de los salarios mínimos en 1988.

familias en las cuales solo una persona percibe este salario por supuesto ni llegan a la cuarta parte de esta canasta 17/.

Después de la crisis económica de 1979-1982, y el siguiente deterioro de los niveles de vida en los últimos años, casi no se puede imaginar como sobrevive la gente. Una explicación es que se ha ampliado el sector informal. Otra es que muchas familias están dependiendo de lo que les envían sus familiares en los Estados Unidos, ya que por lo menos una tercera parte de las familias en El Salvador ya tiene parientes en los Estados Unidos, y el promedio que envían estos es más que el salario mínimo mensual vigente en El Salvador 18/.

#### LA POLITICA FISCAL

Para un régimen político que pretenda realizar más justicia social, la política de gastos y egresos del gobierno es un instrumento importante. El gobierno puede gastar en el mejoramiento de servicios básicos como agua, luz, transporte público, vivienda, educación y salud. En la política tributaria podría cambiar la estructura regresiva.

---

17. INVE, "Los nuevos salarios mínimos, ¿mejoría para los trabajadores?", El Salvador: Coyuntura Económica, Año 3, mayo-junio 1988, pp. 1-5.

18. Véase Montes, Segundo, "La crisis social agudizada por la crisis política salvadoreña, la migración a los Estados Unidos: un indicador de la crisis", en Estudios Centroamericanos ECA, No. 468, octubre 1987, pp. 676 y 682.

En realidad, la primera prioridad para el gobierno entre los gastos ha sido la guerra 19/.

Esto se puede ver tanto en la política de empleo, como en la política de gastos. Mientras para los demás sectores se llevó a cabo una política de austeridad y de congelamiento de plazas, el ejército y los cuerpos de seguridad pudieron ampliar su personal.

Los gastos presupuestarios para el Ministerio de Defensa y Seguridad Pública que ya habían subido mucho a partir de 1977, siguieron creciendo durante la presidencia de Duarte. En los años 1984-1988, el promedio fue de 27% del total de los gastos, es decir que esos gastos devoraron más de la cuarta parte del presupuesto nacional 20/. En cambio, las asignaciones para los Ministerios de Educación y Salud Pública disminuyeron de 27% en 1983 hasta 23% en promedio de los años 1984-1988. El Ministerio de Obras Públicas también tuvo que conceder al presupuesto de la guerra, ya que sus gastos descendieron de 11% en 1983 hasta 8% en promedio de los años siguientes.

La política tributaria durante la presidencia de Duarte se puede caracterizar por una búsqueda

---

19. Este análisis de la política fiscal está mayormente tomado de: INVE, "La política fiscal de El Salvador, 1984-1987, florecimiento y ruina del PDC", en: El Salvador: Coyuntura Económica, No.20, mayo-junio 1988.

20. Ministerio de Hacienda.

da desesperada para obtener más ingresos. En 1985, el gobierno tomó la medida de aumentar la tasa de los timbres fiscales. Este es un impuesto indirecto, los cuales generalmente son considerados como fuentes "regresivas" de ingresos tributarios.

Las medidas tributarias anunciadas dentro del PERE en enero 1986, incrementaron otra vez algunos impuestos indirectos. El cambio cuantitativo más fuerte fue el "Impuesto de Emergencia a las Exportaciones de Café" que pretendía aprovechar los buenos precios vigentes durante ese año. Otra medida fue que las "Instituciones Autónomas" del Estado en el campo de los servicios públicos (energía, agua) ya no están exentas de pagar impuestos. Durante los últimos años, el gobierno también llevó a cabo una política de austeridad en las transferencias a estas instituciones. En conjunto, estas medidas llevaron a varios aumentos de los precios de estos servicios durante la presidencia de Duarte.

Dentro del PERE, el único cambio anunciado en los impuestos directos fue la introducción gradual del pago anticipado del impuesto a la renta para las Sociedades, lo que en los primeros cuatro años de su introducción aumentaría estos impuestos. Esta medida provocó protestas de parte de los empresarios privados, y el gobierno postergó su implementación.

A pesar del aumento de los ingresos tributarios a efecto de los buenos precios del café, el paquetazo de enero 1986 no redujo el déficit fiscal. Algunos

impuestos anunciados no se materializaron todavía, y los gastos subieron como resultado de, entre otros, la devaluación, los incrementos salariales y la continuación de la guerra. Por eso, el gobierno propuso otro paquete de medidas tributarias en octubre 1986. Este "segundo paquetazo" pretendía en su filosofía oficial "avanzar un paso más en la búsqueda de justicia en nuestro país" 21/.

El grueso del segundo paquetazo lo constituyeron reformas de los impuestos directos. Se propusieron aumentos de las tasas de los impuestos a la renta y al patrimonio, y además un "Impuesto de Defensa de la Soberanía Nacional" ("impuesto de guerra"), que constituiría una sobretasa del gravamen al patrimonio. Se esperarían ingresos adicionales por unos \$350 millones, de los cuales el 80% provendría de estos tres. En conjunto, las propuestas harían más progresivo el sistema tributario.

El segundo paquetazo fue rechazado plenamente por la empresa privada. La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), por ejemplo, lanzó campañas millonarias de publicidad, especialmente contra los impuestos al patrimonio y el "impuesto de guerra". Razonó, entre otros, que la empresa privada no estaba en la capaci-

---

21. PDC, "La reforma tributaria, justicia para el pueblo", citado en Alvaro, José Antonio, "Análisis de la política fiscal", Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, Año 10, No. 1, enero-febrero 1987, p. 67-75.

dad de pagar estos impuestos, y recomendó que el gobierno eliminara sus "gastos innecesarios" para financiar la guerra. FUSADES también rechazó fuertemente estas reformas.

Aunque el PDC en aquel entonces tenía la mayoría de los escaños en la Asamblea Legislativa, las presiones de los empresarios tuvieron cierto éxito. Dentro del impuesto a la renta, la tabla aprobada por la Asamblea quedó exactamente igual a la tabla anterior. Solamente se aprobaron dos cambios en este impuesto, los cuales el gobierno presentó como la realización de la justicia social. El primero fue un aumento del "crédito básico" que los contribuyentes pueden deducir del monto a pagar hasta ₡500; y el segundo, que subió el ingreso básico bajo el cual no se pagan impuestos de ₡8,500 a ₡12,000 anuales. Pero, el ingreso básico había sido constante desde 1978 y los precios habían subido en más de 300% desde entonces. Por lo tanto, estos cambios no parecen muy significativos. Por otro lado, el impuesto al patrimonio se elevó, pero mucho menos que la propuesta original.

A pesar de las concesiones considerables hechas por el PDC a los empresarios, éstos no quedaron satisfechos. El 22 de enero 1987 la ANEP, la Cámara de Comercio e Industria y algunas otras organizaciones de la empresa privada proclamaron un paro de actividades de un día, en protesta contra la política económica del PDC en general, y en particular contra el paquete de impuestos aprobado en diciembre. El paro tuvo una cobertura de alrededor de 90% de las empresas medianas y grandes a nivel nacional.

Ante la amenaza del paro, el PDC convocó a la Asamblea Legislativa para una "Sesión de Emergencia" el 20 de enero, en la cual se decidió modificar el impuesto de guerra. Sin embargo no le pareció suficiente a la empresa privada, que disponía de otros instrumentos más para atacar este impuesto. Abogados de la ultraderecha hicieron demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. El 19 de febrero la Corte Suprema de Justicia falló en favor de la burguesía, declarando "inconstitucional" el impuesto de guerra. El argumento principal fue que la guerra es una guerra entre salvadoreños, entonces no estaba en peligro la "Soberanía Nacional". Como consecuencia del fallo, el gobierno tuvo que reembolsar los ingresos ya recibidos a los respectivos contribuyentes.

Es posible, que con el otro cambio tributario fuertemente rechazado por los empresarios, el pago anticipado del impuesto a la renta para sociedades, vaya a ocurrir algo parecido. Aunque se comenzó a introducir en 1988, la Asamblea Legislativa en su nueva composición decidió en agosto 1988 abolir esta medida. Sólo el veto del poder ejecutivo, es decir del Presidente Duarte, ha podido evitar, hasta el momento, que el gobierno haya tenido que derogarla. Ahora que ARENA ganó la presidencia, probablemente se eliminará el pago anticipado.

En total, las medidas tributarias del gobierno de Duarte no han cambiado la estructura regresiva del sistema de recaudación. El gobierno propuso medidas que elevaran la parte con que contribuyen los empresarios y

---

las personas con mayores ingresos en las recaudaciones del gobierno. Pero, esto ha provocado presiones tan fuertes de parte de ellos, que el gobierno no quiso, y en parte no pudo, implementar sus propuestas.

## LAS REFORMAS

Sobre las reformas podemos ser breves. Según sus promesas electorales, Duarte iba a seguir y avanzar con el proceso reformista comenzado en el año 1980. Sin embargo, en este ámbito encontró su oposición más fuerte de parte de la empresa privada. Esta nunca ha aceptado las reformas integralmente, y siempre ha condicionado su participación en la reactivación económica con la no-ejecución de la segunda fase de la reforma agraria, y la abolición de la nacionalización completa de la banca y del comercio exterior de café y azúcar<sup>22/</sup>. Ya en el principio de la presidencia de Duarte fue claro que no iba a "avanzar" con las reformas.

Durante el período en estudio, la nacionalización de la banca y del comercio exterior no han

---

22. Para la posición de la gran empresa privada ante las reformas véase Torres, Carlos B., "El Salvador: la "estrategia de desarrollo" de los grupos económicamente dominantes para los años ochenta", en: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, Vol. 8, No.1, enero-febrero 1984, pp. 7-26.

traído mayores ventajas para las mayorías populares. La distribución de los créditos todavía no ha cambiado sustancialmente, y el control del comercio exterior, aunque tal vez haya aumentado los ingresos estatales, no terminó con la distribución desigual de las ganancias en los sectores respectivos <sup>23/</sup>. Si es que hubo sectores o personas favorecidos, hay que buscarlos entre los partidarios del PDC, que probablemente pudieran contar más fácilmente con financiamiento. Algunos casos de posible corrupción en este sentido ahora están siendo investigados por la "Comisión Especial Investigadora de la Corrupción", una comisión instalada por la Asamblea Legislativa en julio 1988 y por consecuencia, dominada por ARENA. Lastimosamente existe poca probabilidad de que conozcamos la verdad sobre la corrupción, ya que ambos partidos (PDC y ARENA) usan este tema principalmente para fines propagandísticos.

Mientras Duarte, por lo menos verbalmente, siempre fue firme en defender las reformas, dentro del mismo PDC esta posición parece estar sujeta al cambio. El ex-candidato para la vicepresidencia de este partido, Barrientos, se expresó en favor del establecimiento de bancos privados, lo que de facto significa el fin de la nacionalización.

Con respecto al comercio exterior, la Asamblea Legislativa

---

23. Véase los artículos en nuestro número especial sobre las reformas, El Salvador: Coyuntura Económica No. 23, enero-febrero 1989.

ya tomó la decisión de abolir el monopolio del INCAFE (el Instituto estatal que comercializa el café). Por el momento, Duarte ha podido vetar esta decisión, pero ahora podemos esperar que el INCAFE pronto perderá su posición monopólica.

Resumiendo, Duarte no ha usado su presidencia para avanzar con las reformas del 1980. En cuanto a la nacionalización de la banca y del comercio exterior se refiere, la empresa privada, apoyada por el partido ARENA las está atacando fuertemente, y este último solo busca la ocasión oportuna para terminar con ellas.

## CONCLUSION

La política económica a partir de 1980 ha estado en función de los intereses del gobierno de los Estados Unidos. A éste, le ha interesado la presencia del PDC en el gobierno de El Salvador, porque da una imagen democrática y moderada a un régimen, cuyo primera prioridad es la guerra 24/. Sólo la intervención de los Estados Unidos, invirtiendo masivamente en la infraestructura electoral, pudo lograr que se instalara a la Democracia Cristiana como partido político que sería el instrumento para ejecutar el proyecto contrainsurgente. Pero, para mantener este

apoyo, Duarte ha tenido que ejecutar la política de la administración Reagan para el país.

El primer interés del gobierno Reagan ha sido evitar una victoria militar del FMLN en El Salvador. En lo económico, su estrategia iba dirigida a formar alianzas con la empresa privada, y en particular con la fracción "más moderna" de esta a costo de los empresarios "tradicionales": los productores de café, algodón y caña de azúcar. La alianza con los empresarios modernos se intentó concretizar con una política de fomento a las exportaciones "no-tradicionales", principalmente al mercado estadounidense.

Entonces, la contradicción fundamental del gobierno de Duarte es que la única manera de seguir en el poder contra las manipulaciones de la derecha, es con el apoyo de la administración de los Estados Unidos; pero, para mantener este apoyo tiene que seguir las políticas del mismo, que significa beneficiar a la gran empresa privada, aún cuando contradijera el programa, o por lo menos el discurso, del PDC.

En estas condiciones, la promesa electoral de Duarte en 1984 de realizar más justicia social, no tuvo mucha posibilidad de ser implementada. Conforme a la estrategia del gobierno Reagan, la primera prioridad fue conducir la guerra, y por consiguiente los gastos presupuestarios para servicios sociales

24. NACLA, "Duarte, Prisoner of War", Report on the Americas, Año 20, No.1, enero-febrero 1986.

como salud y educación descendieron aún más. En vez de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, Duarte siguió una política de incentivos a los empresarios privados.

Además, es de notar que el proyecto reformista desarrollado por el gobierno Reagan parece contradictorio en sí. Está basado en el falso supuesto que la burguesía está dividida en una fracción tradicional y una fracción moderna 25/.

Desde el principio del proyecto reformista, el conjunto de empresarios privados se manifestó en contra de ello. Ellos se constituyeron en otro obstáculo para que Duarte pudiera realizar sus promesas electorales en el ámbito económico. En 1984, tuvieron que aceptar que habían perdido las elecciones de la coalición Reagan-Duarte, y ajustaron algo su posición ante las reformas, aceptando parcialmente la reforma agraria. Pero durante toda la presidencia de Duarte han rechaza-

do la nacionalización de la banca y del comercio exterior, manifestando que no pueden cooperar en la reactivación económica mientras no se eliminaran estas nacionalizaciones. Obviamente, esta oposición contribuyó a dificultar la realización de la reactivación económica.

Los empresarios también se opusieron fuertemente a otras propuestas del gobierno PDC que limitaran su poder económico, como el control de precios y las reformas a los impuestos directos. En este ámbito, el poder de Duarte, no resultó ser lo suficientemente independiente de la empresa privada como para poder realizar sus intenciones.

El hecho de que, a pesar de la continuación de la guerra, las condiciones internacionales adversas y la oposición de la empresa privada, la economía no ha llegado a un colapso, solo se debe a la ayuda "generosa" de Estados Unidos. Sin embargo, los sectores populares no se han beneficiado de ninguna manera de esta ayuda, y pese a la promesa electoral de Duarte de realizar más justicia social, han visto deteriorar más sus niveles de vida.

---

25. Véase INVE, "El Carácter de la oligarquía", en: El Salvador: Coyuntura Económica, No.23, enero-febrero 1989.

**CONFORME A LA ESTRATEGIA "REAGAN", LA PRIMERA -  
PRIORIDAD DE LA ADMINISTRACION DUARTISTA FUE CONDUCIR  
LA GUERRA Y SEGUIR UNA POLITICA DE INCENTIVOS A LOS EM-  
PRESARIOS PRIVADOS.**