

LA POLITICA ECONOMICA EN 1987.

ALGUNAS CONSIDERACIONES

GENERALES

El presente ensayo no tiene como propósito hacer una presentación amplia y pormenorizada de lo que fueron todas y cada una de las medidas de política económica implementadas en 1987; sino más bien, la de dilucidar la intención, el carácter que asume y presenta. Esto se hará a partir del estudio de aquellas medidas mas gruesas y/o generales, a las cuales se les asigna una mayor importancia relativa.

PLANTEAMIENTO INICIAL.

La continuación y/o profundización de la crisis económica durante 1986, la cual se manifiesta en el comportamiento de los grandes agregados económicos -PIB, sector externo, gasto público, inflación y el empleo- 1/ planteaba la necesidad de contenerla y posteriormente revertirla. Esto se intentó lograr en 1987 con la aplicación de ciertas medidas de política económica, las cuales van a beneficiar a ciertos sectores o ramas del aparato productivo nacional que se traducirá en apoyo a sectores sociales determinados. Esto es así, dado que la política económica no puede ser entendida como un simple

proceso con el cual se pretende la optimización del funcionamiento de la economía, sino como inscrita, implícita o explícitamente dentro de proyectos de clase. Es decir, que se pretende una cierta recomposición de las diferentes relaciones sociales existentes bajo la hegemonía de una fracción de clase determinada 2/.

Ahora bien, en una situación de confrontación armada interna como la salvadoreña, la política económica no sólo adquiere un carácter de clase determinado, sino también la de ser contrainsurgente

2/ Cfr. Sánchez, Fernando: "Crisis y Política Demócrata Cristiana". ECA, No.453, Julio de 1986.

Montoya, Aquiles y Julia E. Martínez: "La Política Económica - Demócrata Cristiana". ECA, No.-445, Noviembre de 1985.

Sánchez, Hilda y José L. Solís: "¿Ajuste o Reactivación?: los dilemas de la Política Económica en la actual crisis". Economía de América Latina, No.14, -1986.

Feinstein, Osvaldo Néstor: "Neo estructuralismo y Paradigmas de Política Económica". El Trimestre Económico, No.201, Enero-Mayo 1984.

1/ Véase al respecto: El Salvador: Coyuntura Económica. No.11, Febrero de 1987.

y responder a los intereses de la potencia hegemónica. Para lograr esto deberá implementarse la política económica de una forma muy matizada y sutil, de tal forma que ante la profundidad y globalidad de la crisis aún aquellos sectores sociales que no son beneficiados por ésta la asuman como necesaria para poder superarla. Es decir, que el proyecto para salir de la crisis propuesto por una clase social determinada y la potencia hegemónica se asuma como proyecto de la sociedad en su conjunto.

MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA 3/.

El objetivo fundamental del gobierno Demócrata Cristiano en lo económico durante 1987 era de generar confianza y certidumbre en el sector productivo, para lo cual pretende reducir los grandes desequilibrios económicos. Esto sería posible siempre y cuando se logren las siguientes metas 4/.

- Crecimiento del PIB de 2.2%
- Inflación del orden del 25%
- Déficit fiscal de 2.3% como

3/ Este apartado se elabora con información de:

Ministerio de Planificación: Revisión ajustada del Programa Económico 1987. Mayo de 1987.

Diario Oficial. Varios 1987.

Seguimiento de Prensa de 1987 - elaborado por el INVE.

4/ Para la contrastación del logro de estas metas véase en este mismo número el apartado referente a Comportamiento Económico.

porcentaje del PIB.

- Aumento de las RIN de US\$6.5 millones.
- Disminución en la expansión de los medios de pago en 7%; es decir, una expansión del 22%.

Para lograr los objetivos y metas antes señaladas se implementaron las siguientes medidas de política económica.

- Política Fiscal.

El gasto público durante 1987 mostró la misma tendencia que en años anteriores, dándole prioridad a los gastos militares en detrimento de los que se orientan para la producción de servicios básicos para la población y que se consideran como salario indirecto. Debe considerarse que se determinó, a la vez continuar priorizando los gastos de funcionamiento (79% del total del gasto), realizando únicamente aquellos gastos de capital financiero con recursos externos.

Considerando la estructura del gasto público se aprecia el carácter redistributivo de la riqueza que presenta la política fiscal, el cual es en detrimento de la mayoría de la población salvadoreña, dada la participación relativa en el total del gasto de la educación y salud.

Por el lado de los ingresos gubernamentales, estos se intentarían aumentar mediante el mejoramiento de los mecanismos de recaudación

CUADRO No.1
Asignaciones Presupuestarias por Unidades
Ministeriales. 1987.
(Millones de Colones)

| MINISTERIO | MONTO COLONES | % DEL GASTO PUBLICO TOTAL. |
|---|----------------|----------------------------|
| Defensa y Seguridad Pública | 894.0 | 25.9 |
| Educación | 501.6 | 14.5 |
| Salud Pública y Asistencia Social | 287.1 | 8.3 |
| Obras Públicas | 286.4 | 8.2 |
| Agricultura y Ganadería | 172.98 | 5.0 |
| Cultura y Comunicaciones, Interior, Trabajo y Previsión Social. | 119.7 | 3.5 |
| Total Gasto Público | 3,451.4 | 100.0 |

FUENTE: Diario Oficial. Tomo No.294, No.5. 9 de febrero de 1987.

y fiscalización tributaria y, a través de ajustes periódicos y selectivos en los precios de los servicios que proporcionan las empresas públicas. Respecto al primer elemento o intención, se creó el sistema de pago a cuenta de los impuestos por parte de las empresas; lo que generó cierta reacción negativa de parte de los empresarios, especialmente los afiliados a ANEP, SCIS, Cámara de Comercio, etc., en el último trimestre del año. En lo que son los aumentos a las tarifas de los servicios públicos éstas se incrementaron a partir de octubre, para ANDA, CEPA y de las empresas distribuidoras de energía eléctrica. La intención de estos aumentos tarifarios es la de disminuir el déficit público global a partir de la reducción del déficit financiero que presentan las empresas públicas.

Esta política fiscal requiere una lectura determinada, ya que presenta ciertas intenciones. Primero es necesario aclarar que en referencia a los ingresos tributarios

no se les afecta en nada a los empresarios, ya que únicamente se busca adelantar, un poco, el pago de una parte de los impuestos no afectándose la estructura tributaria vigente que presenta matices de ser altamente regresiva.

CUADRO No.2
INGRESOS DEL GOBIERNO 1987
(Millones de Colones)

| INGRESOS | MONTO | % |
|------------------------------------|----------------|--------------|
| Impuesto Sobre la Renta | 528.9 | 15.3 |
| Impuesto Sobre Patrimonio | 104.8 | 3.0 |
| Impuesto Importación | 205.4 | 5.9 |
| Impuesto Exportación (sin café) | 6.2 | 0.2 |
| Impuesto Sobre Exportación de café | 420.0 | 12.2 |
| Impuestos Timbres Fiscales | 733.5 | 21.3 |
| Otros Ingresos Corrientes | 656.1 | 19.0 |
| Ingresos de Capital | 477.8 | 13.8 |
| Necesidad Financiamiento Adicional | 318.7 | 9.2 |
| Total Ingresos | 3,451.4 | 100.0 |

FUENTE: Ministerio de Hacienda.

Como lo evidencia el cuadro anterior son los impuestos indirectos, los que paga la mayoría de la población, las que tienen el mayor peso relativo dentro del financiamiento del gasto público.

La explicación que se hace de la generación de la inflación a partir del financiamiento del déficit público, induce a plantear la solución a dicho fenómeno a partir de una reducción o contención del gasto público y a incrementar las recaudaciones tributarias pero sin alterar la carga tributaria que recae sobre los empresarios. Debe considerarse que la reducción del gasto se hará en aquel que se destina para la generación de servicios básicos para la población pero que puede ser

generado por el sector privado, incentivando a éste a que asuma dicha función 5/. En lo que son las mayores recaudaciones tributarias, estas se lograrían a partir de una mayor eficiencia tributaria.

La disminución del déficit fiscal no necesariamente implica el control o la eliminación de la inflación, ya que no es más que uno de sus mecanismos propagadores. Esto hace necesario que se consideren medidas de política que tiendan a eliminar los causantes estructurales del crecimiento en los precios (orientación de la producción, control monopolista, etc.) y de reorientación del gasto públi-

co para poder controlar la inflación, y no únicamente medidas aisladas en torno a uno de estos factores.

Terminamos esta parte haciendo una consideración muy general 6/ respecto a uno de los fenómenos de mayor importancia ocurrido durante 1987, como es el problema de la energía eléctrica y que fué desde un racionamiento temporal iniciado en marzo, un incremento temporal de las tarifas, el cambio de hora, hasta el incremento definitivo en las tarifas de este servicio.

Esto nos evidencia la decisión del gobierno de no cargar con mayores niveles de déficits financieros, los cuales cuando surjan tendrán que ser traspasados directamente a la población vía aumento de precios generando un mayor nivel de inflación.

5/ Los casos mas transparentes son los de la Educación y la Salud.

6/ Para un tratamiento más completo véase: "El Salvador: Coyuntura Económica". No.12-13.

- Política Monetaria - Crediticia.

El manejo de esta política va encaminado a obtener un crecimiento en la producción y a desacelerar el proceso de crecimiento sostenido en los precios. Para el primero, se pretende reasignar los recursos crediticios hacia los sectores y actividades económicas estratégicas; es decir, aquellas que generen un mayor volumen de producción y empleo. Para el segundo una expansión máxima de los medios de pago del 22%; es decir, menor en 7% a la habida en 1988.

Esto último se lograría con la imposición de ciertas medidas, las cuales incluyen variaciones en el encaje legal el primer día de los meses de abril, agosto y septiembre. Esta medida serviría para extraer recursos financieros de la economía cuando menos se necesitan y liberarlos a finales del año, meses en los cuales la economía salvadoreña adquiere un mayor dinamismo dado el carácter estacional de su funcionamiento. Con esto se intenta, en cierta medida, tener control sobre el crecimiento de los precios, a la vez que inyectar los fondos financieros de acuerdo a los requerimientos del aparato productivo. Acompaña a esta medida la emisión de bonos y su colocación en el mercado, especialmente en las compañías aseguradoras, lo cual es una forma de "esterilización financiera directa" y que tiende a constituirse en un contrator de la expansión monetaria de la economía.

En cuanto al manejo de la política crediticia se le dá una preponderancia muy alta, tratando de incentivar el sector privado a que haga uso del crédito bancario ofreciendoseles a condiciones muy favorables. Entre éstas se tiene como principal la disminución de las tasas de interés activas y pasivas

en dos puntos, además de una expansión máxima en el crédito e inversiones del sistema bancario del 14.3% respecto al año anterior y que, del total de créditos con recursos de los Bancos Comerciales e Hipotecario un 17% se destine para la pequeña y microempresa.

Este manejo de la política crediticia tiene por objeto incentivar la producción y controlar el aumento de precios, dado que el tipo de interés es parte de los costos de producción. Pero el que los empresarios vayan a acrecentar la producción y a mantener los precios obedece más a razones de expectativas e incertidumbre que van desde lo político hasta lo económico.

La disminución del tipo de interés en principio no favorece a aquella fracción de la clase capitalista propietaria del sistema financiero y sí a las fracciones no financieras de dicha clase, especialmente a la industrial y agraria; y en menor medida a los pequeños productores lo cual es aprovechado ideológicamente por parte del gobierno en la búsqueda de un mayor apoyo a la implementación de estas medidas, como a su gestión en general. 7/,

Lo anterior puede ofrecer una mayor transparencia si se observan la cantidad de incentivos dados a los inversionistas privados, los cuales incluyen la no imposición de mayores cargos tributarios, programas crediticios específicos por sectores productivos (especialmente café, algodón, caña de azúcar y productos no tradicionales de exportación), disminución de aranceles a la importación de materias primas

e insumos y, en algunos casos la concesión de asistencia técnica gratuita.

Ahora bien, debe considerarse que la implementación de una política de créditos baratos incentiva a los empresarios a comprar más bienes de capital; es decir, que se intensifica el uso del factor capital en desmedro de la fuerza de trabajo pudiendo crearse un mayor volumen de desempleo.

Esta política puede llevar a pensar que generará una mayor contracción del ahorro interno a lo cual se puede argumentar que dicho ahorro no depende en mayor medida de las tasas de interés y que, los fondos financieros destinados a hacerle frente a los requerimientos crediticios provienen de la "ayuda" y "donaciones" que otorga el gobierno de los Estados Unidos al gobierno salvadoreño.

Lo anterior no debe llevar a pensar que en el aspecto crediticio no se presentaron problemas, ya que acá también se manifestó la pugna secundaria existente entre el sector empresarial, en la cual éstos últimos seguían exigiendo en su favor mayores incentivos (tipo de interés más bajo, períodos mayores, etc.), a la vez que cuando quisieron hacer uso de algún programa de crédito se encontraron con el fenómeno de que el sistema bancario no tenía fondos para hacer frente a dichos requerimientos. 8/.

7/ Cfr. Feinstein, Osvaldo Néstor: "Neoestructuralismo y ..." op. Cit.

8/ Seguimiento de Prensa, especialmente el último cuatrimestre con las quejas provenientes de los empresarios del oriente del país.

- Política Cambiaria.

Se determinó continuar con el tipo de cambio vigente de US\$1.- = ₡5.00, lo que muestra cierta solidez del colón que si existe ha sido logrado a partir de las remesas familiares y la ayuda proporcionada por AID. Esto se manifiesta en el tipo de cambio existente en el Mercado Negro, el cual se mantuvo en un 10-15% superior al oficial; lo que se debe a la venta de los dólares por el SETEFE de una parte de la ayuda exterior recibida en el mercado extrabancario, al igual que se hace con las remesas familiares recibidas.

Estas dos medidas, no devaluación y venta de divisas recibidas como donativos en el mercado extrabancario, tienen la intención de evitar presiones inflacionarias. Esto se debe a la estructura de las importaciones y que, los precios se fijan en base al tipo de cambio no oficial 9/.

El desincentivo que esta medida cambiaria significa para el sector exportador va a ser compensado con una serie de medidas que tienden a acrecentar sus ganancias vía disminución de los costos de producción, tal cual se mencionó en el apartado anterior. Además, de crearse por parte del gobierno dos instrumentos muy importantes para incentivar las exportaciones, como son el Certificado de Descuento Tributario (CDT) y el Centro de Trámites para la Exportación (CENTREX). El primero es un reembolso de una parte de los impuestos que paga el exportador por realizar su actividad, haciéndose por medio de un certificado que podrá ser negociado, usado en el pago de im-

9/ Según comentarios realizados por ciertos empresarios.

puestos, garantía para realizar préstamos, etc. El segundo es un centro en el cual se reúnen todos los departamentos de los diferentes ministerios públicos en los que se realizan trámites para poder exportar, significando ésto un ahorro extraordinario de tiempo en la realización de dichos trámites.

Como puede observarse es el sector exportador, tanto tradicional como no tradicional, uno de los que mayores incentivos ha recibido. Esto es necesario en la medida que la política económica no tienda a alterar la configuración estructural de la economía salvadoreña, la que se articula en el sistema capitalista de tal forma que es el mercado externo -de bienes primarios y de capital- el elemento primordial para hacerla crecer.

-Política de Protección del Ingreso

Con las medidas contenidas en este enunciado, el gobierno intenta contener el persistente incremento en los precios y así aminorar el deterioro continuo del salario real de los trabajadores. Para lograr este objetivo se implementan dos medidas fundamentales, que son, un control selectivo y temporal de los precios de los principales productos que componen la canasta básica y la reducción en los precios de algunos insumos empleados en la producción agropecuaria, a fin de disminuir los costos de producción y desacelerar el aumento sostenido en los precios de los productos agrícolas.

Los efectos que puedan tener estas medidas en la contención de la inflación son muy limitados ya que, por una parte, los controles de precio lo único que hacen es posponer el incremento de precios

durante un período de tiempo relativamente corto 10/. Mas tarde se incrementa no sólo buscando compensar el costo actual del producto sino también tratando de defenderse del incremento de costos de producción en el período futuro, en que no podrá ajustar su precio, hasta el momento que se haga insostenible seguir su producción y se necesite un nuevo incremento en su precio para mantener los márgenes de ganancia. Por el lado de la disminución en el precio de los insumos agrícolas, éstos si pueden tener un efecto favorable en la desaceleración del crecimiento de precios siempre y cuando sean los productores los que vendan sus productos al consumidor final; es decir, sin hacer uso de los intermediarios. El que surjan éstos últimos, sean privados o gubernamentales, hacen pensar que tal desaceleración de precios no podría ocurrir y lo único que se propiciaría es un acrecentamiento en los márgenes de ganancia de éstos 11/.

CONSIDERACIONES FINALES.

Desde la perspectiva global de la política económica implementada en 1987 se perciben dos objetivos fundamentales; por una parte el aumento de la producción espe-

cialmente exportable, por la otra el intento de desacelerar el crecimiento de los precios.

Para lograr lo primero es necesario acrecentar las ventajas que poseen los empresarios privados, de tal forma que se posibilite una mayor acumulación de riqueza en este sector. Ahora bien esto no implica necesariamente un aumento en la inversión o en el uso de la capacidad instalada ociosa, sino que se hace necesario considerar las expectativas existentes, las cuales en situación de crisis -y de guerra- tienden a ser desfavorables a las inversiones productivas, favoreciendo las meramente especulativas. En este sentido es poco probable una recuperación de la economía nacional.

El controlar la inflación tiene como objetivos crear un clima favorable, en lo económico, a las expectativas de los empresarios privados, a la vez que limitar o eliminar las presiones de los trabajadores por aumento salariales. Esto último es necesario para evitar la espiral inflacionaria dada la estructuración de la economía nacional, a la vez que se intenta acrecentar los niveles de concentración de la riqueza como estrategia para superar la crisis.

En este sentido la política económica busca mantener la estructura económica vigente; es decir, mantener el status quo. No se orienta a la búsqueda de un aparato productivo nacional que atienda las necesidades primarias de la mayoría de la población salvadoreña, que genere bienes básicos, requiriéndose para lograr esto un cambio en los perfiles de oferta y demanda existentes en la actualidad.

10/ El caso del aceite comestible es un ejemplo muy claro.

11/ Véase en este mismo número el artículo referido al Deterioro de las condiciones de vida en El Salvador.