

Factores generadores y propagadores de la crisis fiscal

José Antonio Alvarado

Introducción

El desequilibrio fiscal se ha convertido en uno de los mayores problemas de la economía salvadoreña y en un gran reto para la política económica. Si bien la problemática presupuestaria ha sido motivo de varias investigaciones y continuadas discusiones, así como de algunos intentos para enfrentarla mediante medidas de política económica, aún no se cuenta con una explicación adecuada de sus orígenes y dinámica, que nos permita entenderla en toda su dimensión y enfrentar seriamente la continuada y cada vez más profunda crisis fiscal, que a su paso agudiza los desequilibrios económicos y sociales, complejizándose en la dinámica global de la crisis estructural del modelo de acumulación capitalista salvadoreño.

Precisamente, para comprender adecuadamente la verdadera naturaleza y dinámica de la crisis fiscal hay que estudiar inmersa y como resultado "natural" de las características estructurales y de la dinámica de funcionamiento y agotamiento del modelo de acumulación de capital en El Salvador; es indispensable identificar y analizar las raíces estructurales del desequilibrio presupuestario, la dinámica de la crisis y los actores que la aceleran y propagan. Indudablemente esta es una tarea muy compleja, que involucra el análisis de la formación económico-social en su conjunto de su desarrollo histórico.

En este trabajo no pretendemos agotar análisis de la problemática presupuestaria, pero tratamos de aportar una explicación más realista e integral de la naturaleza y dinámica de la crisis fiscal en nuestro país, identificando y analizando los factores (estructurales) y propagadores del desequilibrio presupuestario, en el marco del proceso global de acumulación y valorización del capital. La hipótesis central que guía el análisis es la siguiente: "La crisis fiscal en El Salvador es de naturaleza estruc-

tural. Las características estructurales y la dinámica de funcionamiento del modelo han condicionado y definido los factores generadores del desequilibrio fiscal, que entra en un dinámica expansiva y "explosiva" en la medida que se profundizan los obstáculos y el agotamiento económico y político del modelo de acumulación de capital".

En la primera parte de este trabajo, a manera de antecedentes, se exponen las ideas básicas de la dinámica y crisis del modelo oligárquico exportador tradicional, el papel del Estado y los reacomodos institucionales; se estudia el impacto que todo ello ocasiona sobre las finanzas públicas. El período de análisis comprende desde finales del siglo pasado hasta mediados de la década del cuarenta del siglo actual.

Seguidamente se analiza la naturaleza y dinámica de la producción fabril en El Salvador desde finales de la década del cuarenta, y cómo los requerimientos del tipo de industrialización impulsado en nuestro país condicionan y definen los factores generadores de la crisis fiscal, que entran en una dinámica expansiva e irreversible en la medida que se intensifica la concentración, centralización y transnacionalización del capital y que se profundizan los desequilibrios y rigideces estructurales, volviéndose transparente el agotamiento del modelo. Se analiza esta dinámica hasta finales de la década del setenta.

En la tercera parte del trabajo, se identifican y analizan los factores propagadores de la crisis fiscal, derivados de los requerimientos de la guerra y de la valorización del capital, que no sólo aceleran el desequilibrio presupuestario, sino que profundizan la naturaleza regresiva, injusta y rígida del financiamiento público, imprimiéndole un carácter "explosivo" a la crisis. Se estudia el agotamiento fiscal en la década de los ochenta, los "paquetazos" fiscales y los límites económicos y políticos de la dinámica presupuestaria.

No está demás señalar que aunque el propósito de este estudio es aportar una explicación realista e integral de la naturaleza y dimensión del problema presupuestario en El Salvador, ciertamente adolece de vacíos y debilidades que escapan a la voluntad del autor. El involucramiento de factores económicos, sociales y políticos y de su desarrollo histórico, complejizan sobremanera el análisis. Sin embargo, el estudio de algunos de estos factores y más que todo, el análisis detallado de la naturaleza, dinámica y crisis de las finanzas públicas a lo largo de este siglo, constituye el aporte principal de este trabajo que podría servir de base para una explicación más adecuada de la crisis fiscal en El Salvador.

1. Antecedentes

Como en toda economía capitalista, el modo de producción capitalista en El Salvador "ha plasmado un Estado que corresponde a él", adecua-

do a sus características dependientes y oligárquicas. El desarrollo y crisis de este modo de producción ha ido requiriendo una mayor complejización y dimensión de la participación del Estado, a manera de coadyuvar esfuerzos para inserción y reproducción de un modelo de sociedad que desde muy temprano se caracterizaría por su extrema desigualdad y un creciente sometimiento a los intereses hegemónicos del capitalismo mundial.

La subordinación del Estado a los intereses del proceso de valorización y acumulación de capital, no sólo se ha producido a expensas de una creciente marginación de amplios sectores de la población, también ha ido tensionando peligrosamente los desequilibrios estructurales y mostrando, cada vez más elocuentemente, los límites y crisis del modelo y de la misma actuación del estado para salvaguardarlo.

1.1. La creación de las condiciones para la acumulación del capital agro-exportador

El estado salvadoreño no se puede comprender aisladamente del carácter oligárquico y dependiente que ha marcado el desarrollo del capitalismo en El Salvador. El estado-nación surge asumiendo su papel como responsable de la creación de las condiciones materiales generales para la acumulación del capital agro-exportador, que mediante la producción de café se convertía en el mecanismo fundamental de inserción al mercado capitalista mundial que se transformaba en imperialismo.

Efectivamente, las medidas más destacadas de la actuación del Estado durante la segunda mitad del siglo XIX, fueron aquellas orientadas a posibilitar la acumulación de capital en la agricultura, mediante la creación del andamiaje jurídico y la infraestructura básica requeridas por la explotación cafetalera. A pesar de la resistencia de los habitantes de las tierras ejidales y comunales, el proceso de apropiación privada y concentración de la tierra requerido por el cultivo de café, se consolida y "legaliza" mediante tres medidas fundamentales que marcan el nacimiento de la República Liberal: la Ley de Extinción de Ejidos de 1882, la Constitución Política de 1886 y la Ley de Extinción de Comunidades en Abril de 1891; así, se destruían las ataduras que imposibilitaban el irrestricto cambio de propiedad y se garantizaba jurídicamente una nueva estructura y lógica de funcionamiento en la que el interés privado y la acumulación de capital serían los pilares del nuevo sistema. La separación de sus medios fundamentales de vida de que fueron objeto los pobladores de tierras comunales y ejidales, aunado a la creación de leyes y aparatos policiales adecuados¹, garantizaban la provisión de la mano de obra demandada por la explotación cafetalera. La continuación y agilización del proceso de concentración de la propiedad de la tierra y del capital dedicado a esta actividad, se vio favorecido también por el Código Civil y el sistema de crédito

vigente que permitían, la confiscación de propiedades hipotecadas en caso incumplimiento, por lo que muchos pequeños y medianos productores cedieron sus derechos a los grandes cafetaleros y banqueros.

Ciertamente, la expansión cafetalera se caracterizó por la rápida integración vertical y centralización del capital de la industria; desde principios del siglo XX algunos grandes cafetaleros controlaban también el beneficiado y la exportación del grano, así como los bancos creados en el país para ejercer un mayor control de la industria cafetalera. Así se define tempranamente el carácter oligárquico de la acumulación agro-exportadora. Efectivamente, la "élite económica" de principios de los años veinte estaba constituida por 66 familias ligadas a la producción, beneficiado y exportación de café, y a la banca; destacándose desde entonces como los más prominentes, algunos nombres como Bloom, Canessa, Hill, Alvarez, De Sola, Guirola y Deininger².

La inversión extranjera, inicialmente inglesa y luego de procedencia norteamericana, fundamentalmente orientada a transporte y comunicaciones, resultaba complementaria para la producción cafetalera facilitando su realización.

Toda esta conjugación de factores y condiciones que se presentaron desde finales del siglo XIX hasta la primera cuarta parte del siglo XX, consolidaron a la producción agro-exportadora como la principal fuente de acumulación de capital, definiendo los valores y la lógica de funcionamiento de la economía. Sin embargo, el carácter oligárquico y marginador, y la extrema dependencia del mercado mundial, desembocarían rápidamente en la primera gran crisis del modelo agro-exportador, que daría paso a una nueva etapa caracterizada por el abandono de los principios liberales tradicionales en favor de la ampliación y redefinición de la actuación del Estado, en la que éste debería asumir más directamente la salvaguardia de los intereses del capital agro-exportador, tanto en cuanto a los requerimientos económicos como proporcionando la "estabilidad social" y "legitimación" requerida para la preservación de la fuente fundamental de acumulación.

1.2. La crisis del modelo oligárquico exportador tradicional

El carácter extrovertido del modelo, la ausencia de control sobre los precios internacionales del café y el acelerado proceso de concentración y centralización del capital, condujo al empobrecimiento masivo de amplios sectores de la población y a un creciente descontento popular; mientras al interior de la industria cafetalera se agravan las contradicciones entre sus componentes oligárquicos y los demás participantes que tenían sus intereses exclusivamente en el cultivo del grano. El agravamiento de estas tensiones se potencia y alcanza su clímax con la

fuerte caída de los precios internacionales del café en 1929-1930, que se resuelve trasladando el peso de la crisis sobre los sectores populares y redefiniendo la acumulación del Estado en función de los nuevos y mayores requerimientos de la acumulación agroexportadora.

a) Síntomas de la Crisis (1920-1929)

Aunque ya desde finales del siglo XIX el café generaba más del 80% de los ingresos de exportación perfilándose como la principal actividad económica del país, no es sino hasta en la década de los años veinte del siglo actual que se consolida como la fuente fundamental de acumulación de capital. La caída de los precios internacionales del café a raíz de la primera guerra mundial³, coadyuvó a una mayor concentración y centralización del capital, en la medida que muchos propietarios se vieron obligados a ceder sus derechos a unos pocos grandes productores, beneficiadores y banqueros, que fortalecía su poder.

Esta consolidación de la "economía cafetalera" se produjo a expensas del empobrecimiento masivo de la población. Además de la expropiación de sus medios de vida de que fueron objeto los trabajadores rurales, que también se veían obligados a aceptar salarios miserables, la expansión cafetalera produjo un desplazamiento creciente de los cultivos básicos de la población y una fuerte corriente migratoria desde las áreas rurales empobrecidas hacia las ciudades y otras regiones del área, principalmente la costa norte de Honduras. Entre 1922 y 1926 el precio del arroz aumentó 300%, el de los frijoles 225% y el maíz 100%⁴; el desplazamiento de trabajadores rurales hacia las zonas urbanas agudizó la competencia por los puestos de trabajo disponibles en la ciudad, que aunado al encarecimiento de los productores básicos, expandía el descontento popular.

La masificación y profundización de la pobreza derivada de la expansión cafetalera, se traduciría en el desarrollo y ampliación de un fuerte movimiento popular que desde los primeros años de la década de los veinte aglutinaba a campesinos, jornaleros, artesanos y otros grupos de trabajadores y empleados urbanos; un fenómeno que para ese entonces resultaba único en Centroamérica. El creciente fortalecimiento y agitación del movimiento popular agudizaba también la situación financiera del Estado en la medida que se demandaba mayor cantidad de empleos y servicios para los grupos urbanos, al mismo tiempo que se cuestionaba la legitimidad del Estado y del Status quo, convirtiéndose en un poderoso factor de desestabilización.

Por otro lado, la concentración y centralización del capital generaba contradicciones adicionales al interior del grupo dominante, diferenciándose tres fracciones: los beneficiadores y exportadores de café y a

su vez grandes productores y banqueros (fracción oligárquica); los que tenían sus intereses casi exclusivamente en el cultivo del grano; y una burguesía industrial incipiente que veía en la producción manufacturera y en el acelerado proceso de urbanización una fuente alternativa de valorización del capital.

El control sobre el beneficiado y exportación de café, así como el monopolio de la banca, garantizaba ganancias extraordinarias a la fracción oligárquica que compraba el café a un precio promedio de \$0.06 —\$0.10 y lo vendían FOB a \$0.20— \$0.26 por libra, apropiándose de gran parte de los excedentes generados en la industria. El fortalecimiento económico de este grupo era muy evidente: entre 1922 y 1930, el valor estimado de los mayores beneficios de café se duplicó, aumentando de \$1,228,000 a \$ 2,907,000 entre esos años; el 53% del valor de estos beneficios era controlado por los cinco mayores productores. En esos mismos años, el valor conjunto de las viviendas de la "élite" aumentó de ₡1,800,000 a ₡9,000.000, además de poseer los edificios comerciales de San Salvador⁵.

b. El estallido de la crisis y la redifinición del apartado estatal

La alta polarización de la sociedad en extremos de pobreza y riqueza era muy evidente en los primeros años de la década de los veinte. El afloramiento y agudizamiento del conjunto de contradicciones surgidas del proceso de concentración y centralización del capital agro-exportador, y la creciente organización la lucha sindical y política de los sectores marginados y menos favorecidos, posibilitó un breve experimento democrático en El Salvador que se inicia con la administración de Pío Romero Bosque en la segunda mitad de la década de los veinte y termina con el derrocamiento de Arturo Araujo en 1931, cuyo gobierno representaba el más serio intento de la débil fracción modernizante del capital por imponer su proyecto⁶.

La fuerte caída de los precios internacionales del café al arribar la década de los treinta, aunado a la creciente masificación y radicalización del movimiento popular, trascendía los límites del intento modernizante imposibilitaba el continuar manteniendo e impulsando reformas económicas y políticas. La gravedad y peligrosidad de la crisis requería salvar la fuente fundamental de acumulación, la producción y exportación de café, subordinándose a ella cualquier otro interés de capitales particulares.

La protección de los intereses agroexportadores sólo podía lograrse trasladando los efectos de la crisis sobre las mayorías empobrecidas del país y olvidándose de los intentos reformistas; para esto era imprescindible un reacomodamiento de la actuación del Estado, cuyas funcio-

nes se amplían y complejizan. La Ley Moratoria, la devaluación del colón y la regulación de la circulación monetaria, aunadas a la represión contra el movimiento popular, rescataron y garantizaron la hegemonía de los intereses agro-exportadores.

Efectivamente, la preservación de la fuente fundamental de acumulación de capital y su lógica de funcionamiento, requería un aparato estatal más complejo e "intervencionista"; los principios liberales tradicionales ya no resultaban funcionales ante las nuevas y mayores necesidades del proceso de acumulación. El Estado debía asumir un papel más activo y decidido para la creación de las condiciones materiales de la producción, para mediar entre los intereses de capitales particulares y garantizar la hegemonía de la fracción fundamental, así como para reprimir y desarticular el movimiento popular; esto sólo podía lograrse con una férrea dictadura militar de carácter fascista, que se inicia con el gobierno del general Maximiliano Hernández Martínez.

Las medidas económicas adoptadas por la administración de Hernández Martínez que se mantienen en el poder hasta 1944, reflejan claramente la atención prioritaria de que fueron objeto los intereses fundamentales del capital en El Salvador. Las medidas monetarias y crediticias se orientaron a mantener o aliviar la reducción de los ingresos del sector agroexportador. Por otro lado, reconociendo que la acumulación industrial generaba la destrucción de la producción artesanal y la expansión del desempleo y del descontento popular, además de que su expansión requería de reformas económicas que posibilitaron una ampliación del mercado lo que atentaba contra los intereses de la fracción oligárquica, se adoptan medidas anti-industrializantes que frenan las aspiraciones de la fracción modernizante del capital, coadyuvando a retardar el proceso de industrialización en nuestro país.

c. Las finanzas Públicas (1900-1944)

El carácter oligárquico y dependiente del modelo que se había desarrollado y entrado en crisis durante este período, se reflejaba también sobre la estructura y dinámica de las finanzas públicas; la orientación del gasto público y la estructura tributaria reflejaban y agudizaban ese carácter marginador y dependiente del modelo. La creación por parte del Estado de las condiciones materiales que posibilitaron la acumulación agro-exportadora, mediante la provisión de la infraestructura básica y los servicios administrativos y policiales requeridos, se reflejan en un gasto público creciente cuyo monto se triplica en las primeras tres décadas de este siglo, destinándose más del 90% de esos recursos a 4 rubros fundamentales: administración general, Defensa, Servicio de la deuda pública y fomento económico (ver cuadro N.º.1), necesarios para posibilitar la acumulación oligárquica; ciertamente, algunos grupos de empleados y

trabajadores urbanos lograban algunos beneficios si podían insertarse dentro de la creciente burocracia estatal.

Es importante destacar la creciente importancia de las actividades "fomento económico" emprendidas por el Estado, más directamente ligadas a la creación de las economías externas requeridas por la acumulación oligárquica; las asignaciones de estas actividades más de cuatro veces entre 1900 y 1939, resultando notoria la mayor participación de estas actividades al instaurarse la dictadura de Hernández Martínez; entre 1930 y 1939, los recursos asignados a fomento económico aumentan de menos del 14% a 20% del gasto público total.

Mientras el gasto público atendía prioritariamente las necesidades del proceso de acumulación de capital, su financiamiento descansaba sobre los sectores de pequeños y medianos ingresos y sobre el comercio exterior. Desde finales del siglo pasado y hasta la primera mitad del siglo XX, la fuente fundamental de ingresos tributarios lo constituyó el gravamen sobre las importaciones, que aportó más de 50% de las recaudaciones impositivas durante ese período; el gravamen sobre las exportaciones de café solo alcanzó una participación promedio del 15% de las recaudaciones tributarias hasta principios de la década del cuarenta (ver cuadro N° 2) lo que obedecía a la política de incentivos fiscales para fomentar la industria cafetalera. Ciertamente, si bien los cafetaleros no pagaban más que 70 centavos por cada saco de 100 Kgs. de café exportado y hasta 1915 tampoco pagaban impuestos sobre la renta y el patrimonio porque dichos impuestos aún no existían, gran parte del gravamen sobre las importaciones recaía sobre este sector ya que ellos detentaban la capacidad para importar.

No obstante la excesiva bondad con que son tratados los cafetaleros al pagar un impuesto muy reducido sobre la exportación del grano, además de la ausencia de tributación directa y aún cuando ésta es creada a partir de 1915 y hasta principios de los años treinta no logran aportar más de un 6% del total de ingresos tributarios, todo ello aunado a la orientación del gasto público, llegó a definir desde principios del siglo el carácter injusto, oligárquico y dependiente de las finanzas públicas en El Salvador.

Después de las recaudaciones sobre el comercio exterior que en la segunda mitad de la década de los veinte participaron con más del 70% de los ingresos fiscales, el segundo lugar lo ocupaban los gravámenes sobre los ingresos tributarios durante las tres primeras décadas (ver cuadro N° 2). Es decir, los sectores de pequeños y medianos ingresos soportaban una gran parte de la carga tributaria, mientras eran excluidos de los beneficios del gasto público; efectivamente, los gastos en servicios culturales y sociales que podrán considerarse directamente ligados al bienestar social, tuvieron una participación promedio inferior al

CUADRO N° 1
Estructura del Gasto Público (1900-1943)
En miles de colones y porcentajes)

	1900-1904		1915-1919		1924-25/1928-29		1934-35/1938-39		1939-43	
TOTAL	7,725.3	100.0	12,754.6	100.0	23,903.2	100.0	21,178.7	100.0	22,061.6	100.0
Administración General	1,445.9	18.7	4,704.1	36.9	6,943.1	29.0	7,760.8	36.6	8,875.9	40.2
Defensa Nacional	1,654.8	21.4	3,040.6	23.8	4,379.0	18.3	3,679.2	17.4	3,623.4	16.4
Servicio de la Deuda Pública	3,089.3	39.9	1,817.3	14.2	6,467.9	27.1	2,660.8	12.6	1,136.3	5.2
Fomento Económico	991.1	12.8	1,377.0	10.8	3,325.6	13.9	4,033.1	19.0	4,424.5	20.1
Servicios Culturales y Social.	559.0	7.1	1,815.5	14.2	2,767.6	11.6	3,044.8	14.4	4,001.5	18.1

Fuente: Wallich y Adler. "Proyecciones económicas de las finanzas públicas, un estudio experimental en El Salvador". México, FCE, 1949. Cuadro N° 17.



15% del presupuesto nacional. No es sino hasta finales de la década del cuarenta, como resultado de la "nueva" extrategia de crecimiento que se impulsarían en la años subsiguientes (industrialización), que los gastos en servicios sociales y culturales llegan a constituir un rubro importante dentro de las asignaciones presupuestarias del Estado.

La extremada e insegura dependencia de la economía y de las finanzas públicas al sector externo, condujo a la primera gran crisis financiera del Estado en la década de los treinta. Por un lado, la pesada carga de la deuda pública, gran parte de ella contratada para financiar la construcción de infraestructura básica y proveniente de fuentes externa, absorbía más de la cuarta parte del presupuesto nacional (cuadro No. 1). Por otro lado, la caída de los precios internacionales del café, en la media que se restringió la capacidad para importar, se tradujo en la contracción de un 50% de los ingresos provenientes del gravamen sobre las importaciones durante la década de los treinta (cuadro No. 2), conduciendo a una grave crisis financiera la que, a pesar de algunas reformas fiscales implementadas por la dictadura de Hernández Martínez, se mantuvo hasta el final de la segunda guerra mundial; efectivamente, los ¢ 20 millones de ingresos tributarios que se obtenían a finales de los años veinte, no volvieron a lograrse sino hasta mediados de la década del cuarenta, cuando finalizaba la guerra se recuperan los precios internacionales del café, posibilitando que las recaudaciones de los gravámenes sobre el comercio exterior aumente más de cinco veces, de ¢5.7 millones en 1936 a ¢31.7 millones en 1947.

Entre las reformas fiscales implementadas por Hernández Martínez para paliar la crisis financiera del gobierno, sobresalen la cancelación de la deuda pública cuya participación en el presupuesto nacional se reduce de un 27% a finales de los años veinte, a un 5% en 1939-43 (cuadro N°o 1). Si bien esta medida aparentemente resultaba positiva y era presentada como una manifestación de carácter "nacionalista" de la dictadura, la cancelación de la deuda se produjo del presupuesto público. Efectivamente, entre las otras reformas fiscales implementadas por el gobierno de Hernández Martínez, se destacan la disminución general de los salarios de los empleados públicos decretada por el régimen y el aumento de la tributación regresiva. Las recaudaciones de los impuestos sobre el consumo interno y transacciones aumentaron más de dos veces durante la dictadura., de \$3.3 millones en los inicios de los años treinta a \$7.9 millones en 1944.

Ciertamente, la tributación directa también aumentó su participación y se crearon nuevos gravámenes, pero en ningún momento durante el gobierno de Hernández Martínez y hasta finales de la década del cuarenta, la tributación directa logró superar las recaudaciones de los gravámenes indirectos internos; así, en 1944 los ingresos provenientes

CUADRO N° 2
Estructura tributaria (1900-1944)
En miles de colones y porcentajes

	1900-1903		1915-1919		1925-1929		1930-1933		1939		1944	
Ingresos Tributarios Totales	6,393.8	100.0	10,385.1	100.0	19,619.6	100.0	16,775.8	100.0	8,799.3	100.0	25,889.1	100.0
1. Impuestos Directos	—	—	477.0	4.6	802.9	4.1	1,235.8	7.4	646.0	7.3	3,340.8	12.9
2. Impuestos Indirec.	6,393.8	100.0	9,908.1	95.4	18,816.7	95.9	15,540.0	92.6	7,877.7	92.6	22,068.4	87.1
2.1. Impuestos sobre Comercio Exterior	4,372.3	68.4	6,787.8	65.4	14,092.0	71.8	12,169.5	72.5	5,727.0	65.1	14,143.5	54.6
a) S/Importaciones	3,761.3	58.5	4,828.3	46.5	11,631.2	59.3	8,854.8	52.8	5,518.4	62.7	9,719.8	37.5
b) S/Exportaciones	611.0	9.6	1,959.5	18.9	2,460.8	12.5	3,314.7	19.8	208.6	2.4	4,423.7	17.1
2.2. Impuestos Indirectos Internos												
a) S/Consum. Produc.	1,913.6	29.9	2,662.4	25.6	4,093.6	20.9	2,798.4	16.7	1,697.7	19.3	6,414.3	24.8
b) S/Actos Jurídic. y transacciones	107.9	1.7	457.9	4.4	631.1	3.2	572.1	3.4	453.0	5.2	1,510.6	5.8
c) Otros Impuestos	—	—	—	—	—	—	—	—	275.6	3.1	479.9	1.8

Fuente: Wallich y Adler. Op. Cit.

del consumo interno y transacciones duplicaban al conjunto de recaudaciones provenientes de la tributación directa (cuadro No. 2).

2. Factores generadores de la crisis fiscal

La experiencia de los años treinta había mostrado por primera vez y en toda su dimensión las graves implicaciones y debilidades del modelo oligárquico agro-exportador. La crisis logró paliarse descargando sus efectos sobre los sectores menos favorecidos, mediante un aparato estatal más complejo e "intervencionista" y que desde entonces asumiría la forma de férrea dictadura militar de carácter fascista.

Las funciones y acciones asumidas por el régimen de Hernández Martínez se orientaron en todo momento a salvaguardar los intereses de la oligarquía agro-exportadora, marginando a la fracción modernizante del capital. Como señaláramos antes, además de reprimir a los sectores populares y marginarlos de cualquier participación en la dirección y beneficios del aparato estatal, el régimen militar obstaculizó e impidió también el fortalecimiento de la fracción industrializante del capital; inicialmente se decreta una ley que prohíbe la importación de maquinaria para los ingenios azucareros y los beneficios algodoneros; posteriormente, en 1939, se prohíbe el establecimiento de fábricas con un capital superior a \$20,000 y que dedique a la producción de calzado, ladrillos, jabones, artículos de hojas de metal o de zinc, y otros. A excepción de la industria textil, la implementación de estas medidas, anti-industrializantes por el régimen de Hernández Martínez, frena el surgimiento de la industria en El Salvador. Sin embargo, esa actitud retrógrada no duraría mucho ya que atentaba contra los mismos intereses del gran capital.

Por otro lado, si bien durante la administración de Hernández Martínez, se logró superar la mayor gravedad de la crisis, la contracción económica se mantuvo durante toda la década de los años treinta hasta la primera mitad del cuarenta. Efectivamente, el valor de las exportaciones de café cayó de un nivel de \$35.5 millones en los años veinte hasta un promedio de \$23.3 millones en la siguiente década⁷, manteniéndose a ese nivel hasta el final de la segunda guerra mundial. La prolongada recesión económica y los reajustes del capitalismo mundial en la post-guerra, exigían la búsqueda de fuentes alternativas de acumulación del capital. El alza sostenida de los precios internacionales del café entre 1945 y 1954, permitió los recursos necesarios para impulsar esa fuente alternativa de acumulación. Efectivamente, la conjunción de todos estos factores y condiciones, condujo a una alianza táctica entre las principales fracciones del capital local y mundial para el impulso de la industrialización, en el marco de un nuevo relanzamiento del proceso de acumulación nacional y mundial; obviamente, todo ello requería de la readecuación del aparato estatal, que asumiría nuevas y más complejas funciones.

2. Naturaleza y límites el proceso de Industrialización

La acumulación industrial en El Salvador adquiere importancia sólo a partir de 1945, destacándose cuatro factores fundamentales que la posibilitaron: "la reserva de mercado" para algunos productos manufactureros de consumo final derivada de la continuación de las dificultades para obtener bienes importados, que se prolongó durante toda la década de los treinta hasta el período de post-guerra; el auge de la agroexportación derivado de la recuperación del mercado mundial; la transnacionalización del capital impulsada por el nuevo centro hegemónico del capitalismo mundial, Estados Unidos; y el nuevo papel desempeñado por El Estado, principalmente a raíz del golpe militar de diciembre de 1948.

El aumento de los precios internacionales del café en la post-guerra, generó los excedentes requeridos para impulsar la acumulación industrial, que en esta primera etapa se nutriría de la demanda insatisfecha de algunos productos manufacturados importantes y de otros bienes que se producían artesanalmente, así como una creciente demanda adicional derivada de la continuada expansión de las funciones y acciones del Estado.

La expansión económica mundial de la post-guerra se tradujo en la bonanza de los precios internacionales del café, que aumentan de un índice de 100 en 1945 (\$14.9/qq) a 457 en 1954 (\$68/qq)⁸, generando excedentes que trascienden los límites de la agro-exportación como fuente de valorización. La expansión de la acumulación cafetalera se enfrentaba a límites derivados del mercado mundial y de la ausencia de tierras adicionales aptas para un cultivo rentable. Los cuantiosos excedentes generados por el auge de la agro-exportación requería de una fuente complementaria de valorización, que posibilitará la continuación del proceso de acumulación de capital.

La expansión de la producción algodonera también contribuyó a la generación de excedentes y al impulso de la industria textil que se constituyó en una de las más prósperas; el valor de las exportaciones de algodón se multiplica por 10 entre 1945 y 1950⁹. La construcción de la Carretera del Litoral, que se inicia en 1952, contribuyó a la expansión algodonera habilitando tierras adicionales a lo largo de la costa salvadoreña principalmente en la región oriental, tierras que hasta entonces habían sido marginales por su aislamiento y por no ser aptas al cultivo del café. La producción algodonera ofrece un nuevo campo para la acumulación capitalista y para la introducción de algunos elementos modernizantes mediante la mecanización de algunas tareas requeridas por el cultivo.

La presencia de todos estos elementos, aunado a los nuevos requerimientos para el relanzamiento del capitalismo mundial, con su nuevo eje de Estados Unidos, conducen a definir e impulsar a la industria manufac-

turera como una fuente complementaria de acumulación de capital. Efectivamente, la nueva etapa de desarrollo de la acumulación capitalista mundial, requería industrializar la periferia, específicamente con manufacturas "ligeras" que posibilitaran la expansión del capital transnacional, principalmente de procedencia norteamericana; las necesidades de este capital encontraron eco en la burguería nacional, acordando de hecho la implementación de las medidas que posibilitaran las condiciones requeridas para la expansión industrial. Se hace necesario un Estado más "intervencionista", que sin descuidar la fuente fundamental de acumulación que continuaría siendo la agro-exportación, se hiciera cargo también de crear y mantener las condiciones para el desarrollo industrial que se convertiría en una nueva fuente de acumulación de capital.

Como veremos más adelante, la hegemonía de los intereses oligárquicos y los requerimientos del capital mundial, conducirán a definir un proceso de industrialización fuertemente subsidiado por el Estado, que agudizará los desequilibrios estructurales y afianzará la dependencia del nuevo centro hegemónico del capitalismo mundial.

a) El papel del estado en el proceso de industrialización (1948-1960)

Para comprender adecuadamente la dimensión y trascendencia de las nuevas funciones y actuaciones del Estado, debemos definir la naturaleza y límites del proceso de industrialización que se impulsaría.

En este sentido habría que destacar la naturaleza oligárquica del proceso. Los recursos que se invertirían en la producción industrial provenirían de los excedentes generados por el capital agro-exportador en la post-guerra; es decir, la industrialización ofrece una nueva fuente de valorización para el capital oligárquico, posibilitándole el control del proceso. La posición hegemónica de los intereses agro-exportadores le permitirá señalar los límites al proceso de industrialización; éste deberá desarrollarse sin romper las condiciones que garantizan la reproducción del capital agro-exportador, es decir, deberá realizarse sin alterar la estructura de propiedad ni la distribución del ingreso existente. Efectivamente, la naturaleza oligárquica del proceso de industrialización le impuso límites muy estrechos para la expansión de esta nueva fuente de acumulación de capital; estos límites se reflejan en: la estrechez del mercado interno; la "especialización" en la producción de manufacturas de consumo final; la poca capacidad para general empleo; la extrema dependencia de insumos y maquinaria importada, y la ausencia de una dinámica propia y autosostenida.

Desde sus inicios, la acumulación industrial en El Salvador presentaba estas limitaciones. Precisamente la actuación del Estado se vuelve más necesaria para tratar de paliar las debilidades del proceso, tanto para gene-

rar demanda adicional como para crear las condiciones legales y materiales que garanticen una inversión industrial rentable; ante la estrechez del mercado interno, el Estado debería asumir también la responsabilidad de asegurarle mercados externos e implementar las medidas de política económica requerimientos para mejorar la competitividad de la industria local. Es decir, el Estado se convierte en un factor clave para el surgimiento y desarrollo de la acumulación industrial; con su participación trataría de subsanar los efectos negativos y las limitaciones derivados del carácter oligárquico de la industrialización en nuestro país.

El equipo de gobierno que asume el poder con el golpe militar en 1948, sienta las bases para esta redefinición del papel del Estado; se adoptan las medidas y acciones fundamentales para la expansión industrial. Entre las medidas más importantes, están: la abolición de las leyes que restringían la mecanización; la abolición de toda forma de cancelación de salarios en especie; la creación de economías externas mediante la construcción de carreteras, presas hidroeléctricas y la dotación de la mano de obra en cantidad y la calidad requeridas; el otorgamiento de incentivos a la inversión industrial mediante la dispensa de diferentes impuestos y la canalización de créditos subsidiados; la firma de tratados de libre comercio con otros países de la región y la adopción de medidas de política económica que garantizarían la competitividad y una "reserva de mercado" para la industria local.¹⁰

A pesar del amplio y creciente apoyo del Estado, la expansión industrial mostraba sus límites a finales de la década del cincuenta, derivados fundamentalmente del agotamiento del escaso mercado interno y de la fuerte caída de los precios internacionales del café en los últimos años de la década; tomando como base el año de 1953, los precios del café descienden de un índice de 125 en 1954 a 74 en 1959.¹¹ La contracción de los excedentes de la agro-exportación que nutría a la acumulación industrial, la saturación del mercado interno y las dificultades tecnológicas que limitaban el aprovechamiento rentable de algunos mercados externos principalmente regionales, condujeron a la primera recesión industrial a finales de la década del cincuenta.

La siguiente década se caracterizaría por un nuevo intento para el relanzamiento industrial en El Salvador; los límites que enfrentaba el proceso tratarían de ampliarse mediante la integración económica regional, una alianza más estrecha con el capital transnacional principalmente de procedencia norteamericana, y mediante una continuada y cada vez más amplia participación estatal benefactora de la acumulación industrial.

b. Los gérmenes de la crisis fiscal

Como hemos señalado, las debilidades y limitaciones de la industrialización requiere de nuevos y más complejas acciones del Estado; este

mayor "intervencionismo" estatal, se manifiesta en la expansión y recomposición del presupuesto público. Efectivamente, el manejo de las finanzas públicas juega un papel fundamental en el proceso de industrialización y son los requerimientos de este proceso los que se encargarán de definir los factores generadores de la crisis fiscal, que se vuelve transparente en la década del setenta.

El gasto público resultó fundamental para la generación de demanda adicional y la creación de la infraestructura básica. Entre los primeros años de la década del cuarenta hasta inicios del cincuenta, el monto del presupuesto público aumentó más de cinco veces, orientado fundamentalmente a la creación de la infraestructura básica y la prestación de algunos servicios públicos que se volvían más necesarios para la expansión industrial y la creciente urbanización; los gastos sociales en materia de educación, salud y otros servicios públicos básicos para garantizar una mano de obra calificada y productiva, adquiere importancia dentro del presupuesto público a raíz de las necesidades del proceso de industrialización. Los gastos en educación, salud y asistencia social aumentaron de menos de un 15% del presupuesto nacional a finales de la década de los treinta, a más del 25% en los primeros años del cincuenta. Asimismo, las asignaciones a obras públicas aumentan más de 3 veces, por lo que su participación dentro del presupuesto estatal sube de 7% a 17% entre 1952 y 1957 (ver cuadro No. 3); en estos años se construyen las principales carreteras del país y la primera presa hidroeléctrica que reduciría el costo de la energía en un 25%.

Refiriéndose al papel de la inversión pública en estos años, la CEPAL señala lo siguiente: "en la evaluación del papel que han desempeñado las inversiones públicas en el desarrollo de El Salvador, hay que destacar dos hechos importantes. El primero es que fueron el único factor de aumento de la formación de capital entre 1949 y 1953... El segundo hecho —tal vez más importante— es que gracias a dichas inversiones se amplió la capacidad productiva de los sectores básicos de la economía nacional. Se crearon de este modo las economías externas que hicieron posible las inversiones del sector privado en la industria, en el cultivo y comercialización del algodón en equipo de transporte y en otras actividades derivadas."¹²

El efecto benéfico de la inversión pública sobre la formación de capital privado, se puede apreciar en el siguiente cuadro que presenta las tasas de crecimiento de la inversión privada y pública entre 1947 y 1957; y muestra como la formación de capital privado reacciona positivamente, aunque con cierto "retardo," ante la expansión de la inversión pública.

El valor agregado de la manufactura aumenta 70% entre 1945 y 1950, manteniéndose a una tasa media anual superior al 5% en la década de los cincuenta. Esta expansión de la inversión privada se concretiza en la am-

plación de la producción textil, derivada y a su vez potenciando la acumulación en el sector del cultivo y beneficiado del algodón; se inicia la producción industrial del calzado; se instala una fábrica de café soluble y una fábrica de cemento, lo que posibilitó también una fuerte expansión de la construcción que aumenta de ₡31.8 millones en 1948 a ₡ 113.9 millones en 1956.¹³ Gran parte de este auge industrial descansable en un gasto público creciente, condición que se volvería indispensable para el sostenimiento de la acumulación industrial en las siguientes décadas.

Cuadro No. 3
Asignaciones presupuestarias por ramas del gasto público
1952-1959. En miles de colones y porcentajes

	1961		1966		1968	
Gasto Público Total	112,074	100.0	176,117	100.0	173,510	100.0
Cultura Popular (Educación	16,952	15.1	27,955	15.7	29,671	17.1
Salud Pública y Asistencia Social	11,516	10.3	17,879	10.0	18,060	10.4
Obras Públicas	8,093	7.2	30,513	17.1	22,132	12.8
Defensa y Seguridad Pública	16,539	14.8	24,878	14.0	7,698	12.9
Otros Rubros	58,920	52.6	76,892	43.2	95,949	55.3

FUENTE: Elaborado en base al anexo No. 3A del Trabajo de Graduación de Cerna, M. y Martínez, M. "Evolución y análisis crítico de la tributación en El Salvador. Bases para una reforma tributaria." UCA, Marzo 1987, Pág. 195

Por otro lado, la estructura tributaria consolidaba su carácter fuertemente dependiente del comercio exterior y decididamente orientada a favorecer la acumulación industrial. Además del fuerte impulso del gasto público, las dificultades para ampliar el mercado y garantizar niveles adecuados de "competitividad" y rentabilidad aduanera, que se convierte en mecanismos básicos para la expansión industrial desde la década del cincuenta originando un creciente sacrificio fiscal e imprimiendo mayor rigidez a la estructura tributaria; efectivamente, la política tributaria se redefine en estos años, destacándose tres medidas fundamentales: la Ley de Fomento Industrial de 1952, las reformas al impuesto sobre la exportación de café y el uso de los derechos arancelarios como medida proteccionista a partir de la segunda mitad de la década del cincuenta.

Mediante la Ley de Fomento Industrial se otorga dispensas de impuestos sobre la importación de insumos, bienes de capital y otros materiales requerimientos para la acumulación industrial; pudiendo llegarse hasta la dispensa de los impuestos sobre el capital, sobre la renta y la producción. Para asegurar una "reserva de mercado" interno y "capturar"

Cuadro No. 4
Tasas de crecimiento de la Inversión
pública y privada (1947-1957)

	1947-1950	1950-1953	1953-1957
Inversión Privada	4.0	-1.8	23.8
Inversión Pública	44.4	29.6	-2.7

FUENTE: Dada Héctor H. "La economía de El Salvador, y la integración Centroamericana (1945-1960)." UCA Editores, San Salvador.P. 48

los mercados externos que aparecían con la ampliación del comercio intrarregional, la protección aduanera se convierte en instrumento clave, ampliándose y consolidándose con la extensión del proceso integracionista.

El sacrificio fiscal y la rigidez tributaria derivada de estas medidas, aunado a la creciente necesidad de recursos por parte del Estado y a la política de compromiso entre las principales fracciones del capital, conduce a la implementación de reformas significativas al gravamen sobre la exportación del café, que se convertiría en uno de los soportes más importantes para el financiamiento del creciente gasto público en estos años; efectivamente, aprovechando el alza de los precios internacionales del café, en la post-guerra, se sustituye el impuesto específico por un gravamen ad valorem y progresivo sobre las exportaciones del grano, cuya tasa máxima se mantendría desde entonces en un 30% cuando el precio del café superara los \$ 45/qq. Como resultado de esta reforma y del auge del mercado mundial, la participación de los impuestos sobre la exportación de café se duplica, pasando de 17% en 1948 a 34% de los ingresos tributarios totales en 1952 (Ver cuadro No. 5).

Mediante la modificación del gravamen sobre las exportaciones de café, la fracción oligárquica acepta de hecho financiar una parte importante de la promoción industrial, como una fuente de acumulación que se volvía necesaria e impostergable ante las debilidades y límites de la agroexportación, y que precisamente ofrecía oportunidades alternativas para la valorización del mismo capital oligárquico. Ciertamente, el capital oligárquico aprovechó las nuevas oportunidades ofrecidas por la industrialización y aceptó financiar parte de su promoción que iría en su propio beneficio; pero desde un principio definió claramente los límites de la expansión industrial: ésta sería viable sólo en la medida que no obstaculizará la dinámica de la fuente fundamental de generación de excedentes, que era y continuaría siendo, la agroexportación.

CUADRO Nº 5
Estructura Tributaria 1945-1959
En miles de colones y porcentajes)

	1945		1948		1952		1956		1959	
Ingresos Tributarios	26,414	100.0	46,104	100.0	106,381	100.0	157,776	100.0	141,067	100.0
1. Impuestos Directos	4,418	16.7	4,223	9.2	13,399	9.2	20,776	10.8	23,223	15.5
2. Impuestos Indirectos	21,996	83.3	41,882	90.8	92,982	90.8	137,000	89.2	117,844	84.5
2.1. Impuestos sobre Comercio Exterior	13,018	49.3	30,292	65.7	68,155	68.2	102,533	68.4	83,166	61.8
a) Sobre Importaciones	11,242	42.6	22,292	48.3	34,740	33.2	59,030	36.3	58,365	38.7
b) Sobre Exportaciones	1,775	6.7	8,000	17.3	32,463	34.1	43,503	32.1	24,801	23.1
2.2. Impuestos Indirectos Int.										
a) Sobre Consumo de Prod.	7,053	26.7	9,171	19.9	—	—	29,287	17.8	29,060	19.1
b) Sobre Actos Jurídicos y Transacciones	1,540	5.8	1,767	3.8	15,847	14.5	4,504	2.7	4,994	3.2
c) Otros Impuestos	384	1.4	652	1.4	8,980	8.1	675	0.4	624	0.4

Fuente: Cerna, M. y Martínez, M. Op. Cit., Anexo Nº 2.

La contracción del mercado mundial a finales del cincuenta evidenció nuevamente el carácter dependiente de la acumulación capitalista y de las finanzas públicas en nuestro país. La tasa de crecimiento del PTB a precios corrientes disminuye de un promedio de 6.3% en la primera mitad de la década, a 2.6% entre 1958-1962; la inversión privada se contrae de 12.8% a 2.5% en esos mismos años; la inversión pública también se contrae drásticamente. Asimismo, el nuevo gravamen sobre las exportaciones de café alianza el carácter dependiente de los ingresos tributarios; efectivamente, las recaudaciones sobre la exportación habían alcanzado en importancia al gravamen sobre las importaciones, y si en 1945 ambos impuestos contribuían con la mitad de los ingresos tributarios totales, en 1956 su participación había aumentado a casi el 70%, lo que en términos absolutos significa un incremento de ₡ 13 millones a más de ₡ 100 millones en las recaudaciones de impuestos sobre el comercio exterior (cuadro No. 5). La caída de los precios internacionales del café se traduce en una disminución de más del 50% en las recaudaciones de este impuesto entre 1957 y 1960, por lo que su participación dentro de la estructura tributaria vuelve a los niveles experimentados en 1948 (17%). Esta contracción en las recaudaciones del gravamen sobre las exportaciones de café se mantuvo durante toda la década del sesenta, recuperándose lentamente en los primeros años del setenta pero manteniéndose muy alejado de los niveles alcanzados durante el auge de la post-guerra; no es sino hasta 1976-1977 que el gravamen sobre las exportaciones de café recupera e incluso supera los niveles de post-guerra, participando con un 40% de los ingresos tributarios totales en este último año. Nuevamente, este auge se esfumaría rápidamente al arribar a la actual década.

El carácter tendencial a la baja de los precios internacionales del café y la rigidez tributaria derivada de una política benefactora y protectora de la acumulación industrial, van a definir por su lado otro factor clave que desembocaría en la crisis fiscal que se manifiesta claramente en la década del setenta. El sacrificio fiscal derivado de una política tributaria promotora de la industrialización se convertiría en el principal lastre que desde entonces arrastraría las finanzas públicas, cuyo peso se acrecentaría significativamente a partir de la década del sesenta con la extensión del proceso integracionista y se vuelve aún más elocuente en los años setenta, cuando ante el fracaso del mercado común se intenta relanzar la acumulación industrial mediante el estímulo a la inversión extranjera, estrategia en que las ventajas fiscales constituyeron una "carnada" muy apetecida por el capital transnacional. Efectivamente el comportamiento del gravamen sobre las importaciones en las últimas décadas nos ofrece una muestra clara del elevado y creciente costo que ha significado para las finanzas públicas la ampliación de los incentivos fiscales para el fo-

mento industrial; así la participación de los impuestos sobre las importaciones se contrae de 45% de los ingresos tributarios totales en 1961, a 24% en 1968; aún más, en la década del setenta, con la estrategia de atracción de la inversión extranjera la participación de los derechos arancelarios disminuye de 24.5% en 1971, a sólo 15% de las recaudaciones tributarias de 1976.

2.2. Dinámica Industrial y crisis fiscal (1960-1978)

Para finales de la década del cincuenta, el proceso de industrialización muestra claramente sus rigideces estructurales, que se ampliarían y profundizarían en las siguientes décadas y que se manifestaban de múltiples formas, destacándose: el reducido mercado interno; la poca capacidad de absorción de mano de obra por la acelerada mecanización del proceso productivo; la incapacidad de un desarrollo industrial autosostenido, derivado tanto de la estrechez del mercado como de la incapacidad de desarrollar un aparato productivo integrado.

Para 1958, sólo las actividades de "alimentos, bebidas y tabaco" y la de "textiles, vestuario e industria del cuero," generaban el 82% del valor agregado del sector industrial¹⁴. Además, el carácter concentrador y marginador de la acumulación fabril se manifestaba claramente desde mediados del cincuenta; así, en 1956, la gran empresa manufacturera (con más de 100 personas ocupadas) representaba sólo el 1% del total de establecimientos, pero participaba con más del 55% de la producción bruta total y del valor agregado del sector¹⁵. Para estos años, la mayor parte del capital invertido en la producción fabril era fundamentalmente de procedencia oligárquica; efectivamente, la expansión industrial del cincuenta se nutrió de los crecientes excedentes generados por la agro-exportación en las post-guerra, y fué precisamente la contracción del mercado mundial la que coadyuvó a tensionar los estrechos límites que enfrentaba la acumulación industrial oligárquica y que condujo a una fuerte recesión industrial a finales del cincuenta.

Si antes del sesenta la oposición del capital oligárquico y la estrechez del mercado interno obstaculizaban la inversión extranjera en la producción fabril, las necesidades financieras y tecnológicas y la ampliación de la integración económica regional, abrieron el camino para la penetración del capital transnacional. La contracción de los excedentes provenientes de la agro-exportación que habían alimentado la inversión en la industria desde 1945 y las dificultades tecnológicas que imposibilitaban el aprovechamiento de los mercados adicionales que aparecían con la ampliación del comercio regional, serían enfrentados mediante la apertura al capital extranjero, que desde finales del cincuenta y principalmente a partir de la década del sesenta, multiplica y redefine sus inversiones, abandonando los sectores tradicionales como transporte y comunicaciones, para con-

centrarse en la producción fabril. Efectivamente, la inversión extranjera directa registrada en nuestro país se multiplica por cinco entre 1962 y 1969; en la primera mitad de la década de los sesenta, el 54% de ese capital extranjero se localizaba en la industria manufacturera, y para la segunda mitad de la década ese porcentaje alcanzaba el 70%, mientras los rubros tradicionales de transporte y comunicaciones absorbían menos del 1% del capital transnacional.¹⁶

Más del 80% de la inversión extranjera en la producción fabril se concentró en sólo 3 ramas industriales: la rama 32 (textiles, prendas de vestir e industria del cuero), la rama 35 (fabricación de sustancias químicas e industriales) y la rama 38 (fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo). El comportamiento del capital extranjero en estas 3 ramas refleja las capacidades y rigideces de la dinámica industrial en El Salvador.

Durante el auge del mercado común y ante los mayores requerimientos de insumos y equipo para la expansión industrial del sesenta, el capital transnacional en "alianza" con la burguesía local, se orienta preferentemente a impulsar las ramas 35 y 38, aprovechando un mercado que se derivaba y ampliaba con la expansión industrial; efectivamente, en la segunda mitad de la década del sesenta, el 53% de la inversión extranjera en la producción fabril se orientó a la fabricación de sustancias químicas e industriales, y el 20% a la producción de maquinaria y equipo.¹⁷ La concentración de más del 70% del capital extranjero en estas dos ramas industriales, le permitió un control estratégico de la acumulación industrial en El Salvador; ciertamente, la producción de sustancias químicas, maquinaria y equipo, adquiere carácter estratégico tanto por ocupar "tecnología de punta" como por dedicarse a la fabricación de insumos y equipo para la producción industrial, además de constituir un eslabón básico que afianzó la incorporación y sometimiento de la acumulación industrial a las necesidades del capitalismo mundial y de su nuevo centro hegemónico, los Estados Unidos. La nueva etapa de desarrollo del capitalismo mundial, entraba en correspondencia y exigía la "modernización" de la producción fabril en la periferia, que en nuestro país se concretiza en el fuerte impulso de la industria química y metal-mecánica básica durante la década del sesenta.

La decidida penetración del capital extranjero en la producción fabril, aceleró el proceso de concentración y centralización de capital. Entre 1961 y 1971, la producción de la industria química y derivados del petróleo (rama 35 código CIU) aumentó más de cinco veces, destacándose la hegemonía de la gran empresa; efectivamente, los establecimientos con más de 100 personas ocupadas controlaban el 15.7% del valor bruto de la producción en 1961, mientras en 1971 generaban el 30% y en 1978 alcanzaban el 46%. La producción de la industria metal-mecánica básica (rama 38) aumentó más de 15 veces entre 1961 y 1978, y el con-

trol de la gran empresa subió de 19% a 65% de la producción total de esa rama entre esos mismos años. La rama 32, que absorbió más de la tercera parte del capital extranjero orientado a la producción fabril durante las décadas del sesenta, y setenta, experimentó el ritmo más acelerado de concentración y centralización del capital en la industria manufacturera; el 0.5% de establecimiento industriales de esta rama clasificados como gran empresa, generaban el 37% de la producción bruta en 1951, mientras en 1961 controlaban el 69% y para 1978 superaban el 85% de la producción total de la rama.¹⁸

El relanzamiento de la acumulación industrial a partir de la ampliación de la integración económica regional y del fuerte impulso derivado de las transnacionalización del capital, acelera el proceso de concentración y centralización de capital en todo el sector industrial; así, en 1961, el 0.5% de los establecimientos industriales generaban el 52.7% de la producción bruta total, mientras en 1978, el 2% de los establecimientos clasificados como gran empresa controlaban el 72% de la producción total. A diferencia de la expansión industrial de los años cincuenta en la que la acumulación de capital no condujo inmediatamente a la destrucción de la pequeña producción fabril, sino más bien el número de establecimientos de la pequeña empresa se habrían incrementado de 8,033 en 1951 a más de 18,000 en 1961; en las décadas del sesenta y setenta, la concentración y centralización del capital en la actividad fabril diezmo a la pequeña producción, cuyo número podría haber disminuido en un 50% entre 1961 y 1978.¹⁹

Otra forma de observar la "fusión" de capitales particulares hacia una mayor concentración y centralización, lo constiluye el creciente número de firmas industriales que se organizan jurídicamente como Sociedades Anónimas (S.A.) y como Sociedades Anónimas de Capital Variable (S.A. de C.V.), cuya participación aumentó del 5% en 1961 a más del 32% de los establecimientos industriales en 1978. En 1961 esos establecimientos ocupaban al 20% de la mano de obra del sector, mientras en 1978 controlaban el 75% del personal ocupado en la producción fabril; además, en este último año las firmas industriales organizadas como S.A. y S.A de C.V., poseían más del 90% del valor de los activos fijos del sector industrial y generaban el 90% de la producción bruta del sector.²⁰

Este fuerte impulso de la acumulación y centralización de capital en la producción fabril, se sustentaría y consolidaría a expensas de la profundización de los desequilibrios estructurales. El desempleo estructural se vió potenciado por la mecanización del proceso productivo; la expropiación de los pequeños productores fabriles y su sometimiento a las necesidades de acumulación del gran capital, ampliaría y profundizaría la pobreza; la creciente dependencia de insumos y maquinaria importada y la escasa elasticidad de la demanda interna y externa para la producción

fabril, agudizaría el desequilibrio externo conduciría a un rápido agotamiento de la acumulación industrial. Además, la expansión industrial de las décadas del sesenta y setenta, descansaría en una política fiscal promotora y benefactora de ese tipo de acumulación; la subordinación del presupuesto público a los requerimientos del proceso de industrialización, condicionada por los límites y debilidades de esta fuente de acumulación de capital, definiría claramente los factores generadores de la crisis fiscal que se sumaría y complejizaría en la crisis general del sistema.

a. Requerimientos fiscales de una industria subsidiada.

Como señaláramos antes, la naturaleza subsidiada de la acumulación industrial en El Salvador se manifestaba desde la década del cincuenta. La estrechez del mercado y la "competitividad" y rentabilidad de la producción fabril, se enfrentaría con un gasto público creciente y una política tributaria benefactora de la acumulación industrial; estas características nos permitían detectar, desde finales del cincuenta, los gérmenes de la crisis fiscal, que se profundizan y dimensionan en las siguientes décadas en la medida que se amplía y agudiza el carácter monopólico y transnacional de la acumulación fabril. La subordinación y rigideces del presupuesto público se intensifica precisamente porque ahora tendrá que atender no sólo las necesidades de valorización del capital industrial de procedencia oligárquica, sino que a partir de la década del sesenta las finanzas públicas se enfrentarían también a los requerimientos de la acumulación fabril a nivel mundial; es decir, el presupuesto público se enfrenta a un capital más poderoso, altamente concentrado, centralizado y transnacionalizado.

Algunos estudios econométricos muestran cuantitativamente el efecto benéfico sobre la acumulación industrial derivado de un ritmo sostenido de crecimiento del gasto público, como el experimentado en nuestro país en las décadas del sesenta y setenta, concluyendo que la expansión del gasto ha posibilitado el mantenimiento de ritmos de acumulación industrial por encima de los niveles permitidos por la propia dinámica de funcionamiento del aparato productivo; aunque estos efectos benéficos han sido neutralizados por el carácter trunco y dependiente de la acumulación industrial en nuestro país y por la naturaleza regresiva e injusta de las fuentes de financiamiento público.²¹ De esta manera, la subordinación del presupuesto público a los requerimientos del proceso de industrialización, se habría traducido en la profundización de la crisis fiscal en la ampliación de los desequilibrios estructurales.

Sin embargo, la expansión industrial de los años sesenta y setenta no puede ser comprendida al margen de esta creciente y decidida subvención estatal. La creación de "economías externas" mediante el desa-

rollo de la infraestructura económica y social en los núcleos urbanos más importantes, principalmente San Salvador, coadyuvó fuertemente a la acumulación de capital. Entre 1962 y 1967, el 50% de la inversión física del sector público se deslinó a carreteras, energía y teléfonos. Para proveer la mano de obra calificada y productiva, y a bajo costo para el capital, se ampliaron los servicios de educación y salud, cuyas asignaciones dentro del presupuesto público aumentaron de 32% en 1961 a 42.3% en 1968 (ver cuadro No. 6). Se promovieron los bachilleratos "diversificados" y las carreras técnicas de las universidades; entre 1963 y 1969, los alumnos inscritos en bachillerato industrial y en las carreras de Ingeniería de las universidades, aumentaron más de 3 veces. Las transferencias a instituciones paraestatales que prestan servicios públicos básicos para el "abaratamiento" del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, también experimentaron incrementos significativos y permanentes,

Cuadro No. 6
Asignaciones presupuestarias por ramos del gasto público
1961-1968. En miles de colones y porcentajes

	1961		1966		1968	
Gasto Público Total	185,291	100.0	245,818	100.0	227,184	100.0
Cultura Popular (Educación)	39,827	21.5	56,064	22.8	62,374	27.5
Salud Pública y Asistencia Social	19,621	10.8	27,708	11.3	33,623	14.8
Obras Públicas	24,922	13.4	27,691	11.3	17,454	7.7
Defensa y Seguridad Pública	23,034	12.4	26,136	14.7	35,144	15.5
Otros ramos	—	—	36,136	—	—	—

FUENTE: Ministerio de Hacienda. Informes Complementarios Constitucionales. Varios años.

aumentando 6 veces el monto de sus asignaciones entre 1960 y 1969, destacando fundamentalmente el aporte estatal para el Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Por otro lado, el apoyo financiero del Estado a la acumulación privada cobra mayor importancia a partir de la década del sesenta, que en estos años se traduce en el fortalecimiento del INSAFI (creado en la década pasada con el nombre del INSAFOP) y orientado a proporcionar créditos subsidiados para la inversión industrial. Con todo ello, se define y consolida un gasto público que se caracterizaría por su alto ritmo de crecimiento y una completa subordinación a las necesidades del proceso de acumulación industrial.

Por su lado, la naturaleza regresiva y dependiente de las fuentes de financiamiento público, se acentúan dramáticamente a partir de la década del sesenta; no sólo se agudizará el carácter injusto y dependiente de la

tributación, sino también se retonara decididamente al endeudamiento externo como fuente fundamental para el financiamiento de la inversión pública, lo que no se había hecho en las dos décadas anteriores. Efectivamente, sólo durante el segundo semestre de 1963, los proyectos de inversión pública terminados y negociados fundamentalmente con la AID y el BIRF, aportaron ¢99.4 millones, el 55% de los cuales se destinaron a telecomunicaciones y energía, y ¢11.25 millones al INSAFI;²² este monto de recursos externos representaba más de la mitad del presupuesto público de 1963, que fué de ¢187 millones. Para 1964 se estudiaban préstamos adicionales por más de ¢70 millones, que representaría casi el 40% del gasto público total de ese año. Este endeudamiento externo se profundizaría y volvería irreversible en las siguientes décadas; entre 1964 y 1970, la deuda pública externa del gobierno central aumentaría de 40 a casi 100 millones de colones, y para 1978 superaría los 500 millones de colones.

Por otro lado, partir de la década del sesenta, se acentúa y define claramente la rigidez y regresividad de la estructura tributaria; al mismo tiempo que la tributaria sobre el comercio exterior se vuelve menos confiable en la medida que se profundiza su vulnerabilidad respecto al mercado muncial del café. Desde la década del cincuenta, la redefinición de la política tributaria sobre el comercio exterior, al centrarse sobre el gravamen a las exportaciones de café y fomentar la expansión industrial mediante el otorgamiento de crecientes y cuantiosas dispensas fiscales en concepto de exención de los derechos arancelarios, conduce a un profundo e irreversible debilitamiento de esta fuente fundamental de ingresos tributarios, que a mediados del cincuenta aportó un 70% del total de recaudaciones. Efectivamente los gravámenes sobre el comercio exterior disminuyeron drásticamente su participación dentro de los ingresos tributarios, alcanzando sólo un 35% de las recaudaciones totales en 1968 (cuadro No.7).

La problemática de los gravámenes sobre el comercio exterior se vuelve doblemente adversa; por un lado, ya no se podrá recurrir a los derechos arancelarios como fuente de recaudación sino, por el contrario, la constante y drástica disminución de los impuestos sobre las importaciones se convierte en resultado "natural" y pre-requisito básico para el tipo de industrialización que se impulsaba. Por otro lado, si bien el aumento del gravamen sobre las exportaciones de café adquirió importancia significativa como fuente de ingresos tributarios durante la post-guerra, en la década del sesenta su contribución se contrajo drásticamente, aportando sólo el 11% de las recaudaciones tributarias en 1968 (ver cuadro No.7). Este hecho resulta fundamental para entender la dinámica de la tributación en estas décadas.

La redefinición de la política tributaria sobre el comercio exterior, deri-

vada de las necesidades planteadas por el proceso de industrialización, conducía prácticamente a perder esta fuente de tributación que en el pasado había sostenido la mayor parte del presupuesto público; no sólo se reduce drásticamente la participación de estos gravámenes, sino que sus recaudaciones se vuelven mucho más fluctuantes e inseguras. Ciertamente, las cuantiosas y más o menos constantes recaudaciones sobre el comercio exterior en las décadas pasadas, descansaban en un gravamen mucho más confiable, el impuesto sobre las importaciones, que por sustentarse en el mantenimiento del patrón de consumo de los sectores de altos ingresos, experimentaba pocas fluctuaciones, porque aunque el precio del café disminuiera drásticamente, los hábitos de consumo de los que concentraban el ingreso no experimentaban cambios significativos, por lo que los gravámenes sobre las importaciones sólo disminuían muy levemente. Esto no sucede con el impuesto sobre las exportaciones de café, que es mucho más sensible y depende exclusivamente del mercado mundial, sobre el que no podemos ejercer ningún control.

Precisamente, la fuerte contracción, rigidez y extremada vulnerabilidad de la tributación sobre el comercio exterior, derivada y condicionada por las necesidades que planteaba el proceso de industrialización, conduciría desde los primeros años de la década del sesenta a una continua

Cudro No. 7
Estructura tributaria 1961 - 1968
En miles de colones y porcentajes

	1961		1966		1968	
Ingresos Tributarios Totales	141,451	100.0	210,125	100.0	217,019	100.0
1. Impuestos Directos	23,003	16.3	43,915	20.9	66,315	30.6
2. Impuestos Indirectos	118,448	83.7	166,210	79.1	150,704	69.4
2.1. Impuestos sobre Comercio	80,800	57.2	96,397	45.9	77,324	35.6
a) S/ Importaciones	57,888	40.9	62,677	29.8	52,912	24.4
b) S/ Exportaciones	22,972	16.3	33,720	16.1	24,415	11.2
2.2. Impuestos Indirectos Internos	37,588	26.5	69,812	33.2	73,378	33.8
a) S/ Consumo de Productos	31,534	22.3	60,968	29.0	63,125	29.1
b) S/ Actos Jurídicos y Transacciones	5,197	3.7	8,237	3.9	9,583	4.4
c) Otros Impuestos	857	0.5	607	0.3	670	0.3

Fuente: Ministerio de Hacienda. Informes Complementarios Constitucionales. Tomado de Cerna, M. y Martínez, M. "Evolución y análisis crítico de la tributación en El Salvador: Bases para una reforma tributaria". Tesis de grado. Departamento de Economía, UCA San Salvador. Anexos.

y desesperada búsqueda de fuentes tributarias alternativas que compensaran la pérdida de los gravámenes sobre el comercio exterior. En la década de los sesenta, esa búsqueda se traduce en una mayor participación de la tributación directa, posibilitada por algunas reformas al impuesto sobre la renta, pero más que todo, resultado de las altas tasas de crecimiento económico experimentadas en dicha década; la participación de la tributación directa aumentó de 16% a 30% de las recaudaciones totales entre 1961 y 1968 (cuadro No. 7), pero a partir de entonces los gravámenes directos marcarían una clara tendencia a disminuir su participación dentro de la estructura tributaria.

El tipo de gravamen que se iría perfilando como la mejor alternativa para compensar la pérdida de recaudaciones sobre el comercio exterior, es aquel que recae sobre el consumo interno y las ventas, que por su amplitud y regresividad profundizará el carácter injusto de la estructura tributaria. La participación de estos gravámenes aumenta decididamente desde la década del sesenta; mientras hasta finales de la década del cincuenta los impuestos sobre el consumo interno y las ventas mantuvieron una participación promedio de un 20% de las recaudaciones tributarias totales, en 1961 aportaban ya el 26%, alcanzado casi el 34% de los ingresos de 1968 (cuadro No. 7).

En la medida que se acentuaba la vulnerabilidad y rigidez de la tributación sobre el comercio exterior y que se alcanzaban los límites que enfrentaba la tributación directa, los impuestos sobre el consumo y las ventas acentuaban su importancia y su regresivo impacto; así desde principios de la década del sesenta se perfila y desarrolla claramente el instrumento tributario específico que serviría como alternativa para enfrentar la fuerte contracción y poca confiabilidad de los gravámenes sobre el comercio exterior, los timbres fiscales, cuyas "virtudes" se descubrirían desde 1970, cuando al aumentarse la tasa del impuesto de 1 por mil a 1 por ciento, sus recaudaciones crecieron más de 4 veces, de ¢9.7 millones en 1970 a casi ¢40 millones en 1974; además, los mayores ritmos de inflación que se experimentarían a partir de este último año, revelarían la segunda gran "virtud" de impuesto de timbres: que es altamente elástico respecto al crecimiento de los precios; efectivamente a pesar que la tasa del impuesto se mantuvo en 1% durante toda la década del setenta, como resultado de las mayores tasas de inflación experimentadas, entre 1974 y 1978 las recaudaciones del impuesto de timbres se duplicaron en esos años. En la década de los ochenta, la profundización de la crisis estructural y los requerimientos económicos y políticos de la guerra, acentúan dramáticamente la regresividad del presupuesto público y de sus fuentes de financiamiento, consolidándose el impuesto de timbres como la principal fuente tributaria, aumentando su participación de 7.6% en 1979 a 26% de las recaudaciones obtenidas en

1985, llegando a superar los ingresos provenientes del gravamen sobre las exportaciones de café, así como las recaudaciones generadas por el conjunto de impuestos directos.

La continuada contracción, rigidez y vulnerabilidad de los impuestos sobre el comercio exterior, el rápido agotamiento y los estrechos límites de la tributación directa, la profundización del carácter regresivo e injusto de la estructura tributaria y la dinámica fuertemente expansiva del gasto público, todo ello condicionado y como pre-requisito básico del tipo de industrialización que se impulsaba, resultaba muy evidente y peligroso impacto y dinámica expansiva eran incluso reconocidos oficialmente desde finales de la década del sesenta. Durante la Segunda Reunión Conjunta al Consejo Económico y Monetario Centroamericano en 1968, Rafael Glower Valdivieso, en ese entonces Ministro de Economía de El Salvador, señalaba que: "Cometeríamos un gravísimo error si creyésemos que los problemas de la balanza de pagos y crisis fiscal son fenómenos pasajeros, creados por la interferencia de factores dirigistas...es evidente que el desarrollo del estrato industrial centroamericano y el perfeccionamiento del Mercado Común han significado sacrificios de orden fiscal. No tendríamos, seguramente, mayores dificultades en lo referente a ingresos fiscales si hubiésemos negado al empresario Centroamericano la oportunidad de importar materias primas libres de aforos y si no hubiésemos establecido liberalidades en lo que se refiere a exenciones del impuesto sobre al renta."²³

Efectivamente, los factores generadores de la crisis fiscal se manifestaban claramente, y ya desde la década del sesenta habían entrado en una dinámica expansiva e irreversible, que con la saturación y crisis del mercado regional y los requerimientos fiscales para un nuevo relanzamiento de la acumulación industrial, desembocarían abiertamente en una crisis fiscal profunda en la década del sesenta.

b. La Crisis Fiscal. Naturaleza y Dinámica de la Crisis

El agotamiento del mercado común y de la dinámica expansiva de la producción fabril a finales del sesenta, exigió aún mayores sacrificios económicos y sociales para posibilitar la continuación del proceso de acumulación de capital. El nuevo relanzamiento de la producción industrial se sustentaría en la ampliación de las facilidades y apertura al capital extranjero, así como en la profundización de una política fiscal promotora y benefactora de la acumulación fabril; todo ello conduciría a un mayor tensionamiento de las rigideces y desequilibrios económicos y sociales, y a una crisis estructural profunda a finales de la década del setenta.

Las mayores facilidades y apertura al capital extranjero se garantizó mediante una serie de mecanismos y reacomodos institucionales, cuya manifestación más elocuente lo constituyó la "Ley de Fomento de

Exportaciones," que se creó en 1970 y quedó definitivamente adecuada a los requerimientos del capital transnacional con las modificaciones implementadas en 1974; con esta ley se perseguía "otorgar incentivos a las empresas establecidas en el territorio nacional que exporten sus productos fuera del mercado Centroamericano." Hay que tener en cuenta que, como los hemos señalado anteriormente, las enormes "liberalidades" para la concesión de incentivos fiscales de fomento industrial ha constituido un requisito básico para el tipo de industrialización impulsado en nuestro país desde la década del cincuenta²⁴, beneficios de los cuales ya estaba gozando la inversión extranjera; sin embargo la "Ley de Fomento de Exportaciones" que entra en vigencia en la década del setenta está dirigida fundamentalmente al capital transnacional, consolidando los mecanismos de sometimiento de los instrumentos fiscales a los requerimientos del proceso de acumulación capitalista mundial.

De acuerdo con esta ley de fomento de exportaciones se crea el régimen de zonas francas y la correspondiente infraestructura a cargo del Estado; se crean facilidades para la libre e irrestricta remisión de utilidades y dividendos del capital extranjero; se crea el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior (que luego se convertirá en Ministerio), el Fondo de Garantía para créditos de pre-exportación y Exportación (con fondos del Estado), el seguro de créditos de exportaciones y el Certificado de Compensación tributaria además de conceder exenciones totales (100%) de los derechos arancelarios para importación de materia prima y equipo, así como exención total del pago de impuestos directos, (impuestos sobre la renta, sobre las utilidades de las empresas y de los socios individuales, y del impuesto sobre el patrimonio). La ampliación de los estímulos orientados directamente al capital transnacional, condujo a un aceleramiento de la Inversión extranjera en nuestro país, cuyos montos se triplicaron entre 1970 y 1979.

Si bien la producción de las ramas estratégicas de la industria (ramas 35 y 38) continuó mostrando una fuerte dinámica expansiva en la década del setenta, el tensionamiento de las rigideces estructurales sobre las que se sustentaba se profundizó durante la década, quedando muy claros los estrechos límites que enfrentaban los intentos de lograr cierto grado de integración del aparato productivo, que en la década del sesenta se había manifestado en cierta diversificación de la producción al habilitarse e impulsarse la industria química y de equipo básico. Precisamente, el fuerte componente importado de la producción de estas ramas²⁵ profundizaba y había vuelto irreversible la tendencia al desequilibrio externo, mostrando su incapacidad para generar demanda interna adicional y neutralizando los efectos benéficos de la política fiscal expansiva. La tendencia al estancamiento de la inversión industrial y al agudizamiento de los desequilibrios estructurales era ya evidente desde

la década del sesenta y el rompimiento del mercado común, aunado a los mayores requerimientos para la expansión industrial del setenta, profundiza y define claramente la dimensión y gravedad de la crisis.

Precisamente, el énfasis y la dedicación exclusiva de la ley de Fomento de Exportaciones hacia el otorgamiento de beneficios fiscales a las empresas "que exporten sus productos fuera del mercado centroamericano," constituye un claro reconocimiento oficial de los estrechos límites e incapacidad del aparato productivo para generar demanda interna (y regional) adicional, por lo que la expansión industrial debería buscar y sustentarse en la "captura" de mercados fuera del área Centroamericana. Dado que la producción fabril salvadoreña no podía competir en el mercado mundial con materias primas y equipo, la expansión industrial debía sustentarse en la reactivación de las ramas tradicionales de productos alimenticios, bebidas y tabaco (rama 31 código CIIU) y la producción de textiles y prendas de vestir (rama 32). Si bien estas han sido las ramas tradicionalmente más importantes por su participación en la producción total de la industria en nuestro país, resulta notoria su reactivación en la década del setenta; así la rama 31 tuvo una participación promedio de \$ 750 millones en la producción total del sector en la década del sesenta, pero en el setenta alcanzó una producción de la rama 32 aumentó casi 3 veces entre esas décadas.²⁶

Ante esas circunstancias el capital extranjero readequó su inversión dentro del sector industrial, orientando una menor cuota de nuevas inversiones a las ramas estratégicas (35 y 38), que en la década del sesenta absorbieron más del 70% de la inversión extranjera directa registrada en nuestro país, para dedicarse prioritamente a la producción de textiles, vestuario e industria del cuero (rama 32). Si bien durante la segunda mitad de la década del sesenta, la rama 32 sólo absorbió un 10% de la inversión extranjera en la producción fabril, desde los primeros años de la década del setenta y de manera creciente, mantuvo una participación superior al 50% del total del capital extranjero invertido en el sector industrial; por el contrario, la rama 35 (productos químicos) que había absorbido el 53% de la inversión extranjera, redujo su participación a sólo 11% del capital extranjero total en la segunda mitad de la década del setenta.²⁷ Todo esto aceleró el proceso de concentración y centralización del capital; efectivamente, hacia 1978, la gran empresa de la rama 32 controlaba más del 85% de la producción total de la rama, habiéndose convertido en otra alternativa atractiva y prioritaria para el capital extranjero, que ahora controlaría no sólo las ramas estratégicas de la producción fabril, sino que acrecentaría su poder sobre la industria tradicional (ramas ejes)²⁸, ampliando y aprovechando todas las alternativas rentables para invertir su capital y profundizando el sometimiento de la dinámica industrial a los requerimientos del capital mundial.

La subordinación de las finanzas públicas a los requerimientos para la valorización del capital local y mundial, se profundiza y se vuelve irreversible en la década del setenta, tensionando las rigideces y la regresividad del presupuesto público, y acelerando la dinámica de una crisis fiscal de carácter estructural. Ciertamente, la crisis fiscal de la década del setenta es el resultado del carácter concentrador (oligárquico y transnacional), marginador, trunco y dependiente de la acumulación de capital en El Salvador; precisamente la crisis fiscal constituye una manifestación clara del agotamiento del modelo, es su resultado "natural."

Los factores generadores de la crisis fiscal entran en una dinámica fuertemente expansiva e irrefrenable desde los primeros años de la década del setenta. El ritmo de crecimiento del gasto público se triplicó en los años setenta con respecto a la década pasada, alcanzando una tasa promedio de crecimiento de 18% anual. Los gastos de capital absorbieron más del 50% del presupuesto público total en estos años, mientras en la década pasada absorbían sólo el 10% del gasto total; sólo el gasto en inversión real aumentó más de cinco veces entre 1972 y 1978 y casi el 80% fue absorbido únicamente por tres rubros: transporte y almacenaje, energía, comunicaciones y correos; la inversión financiera, principalmente en concepto de compra de valores y préstamos al sector privado, adquiere también fundamental importancia dentro del presupuesto público en la década del setenta, incrementándose de un monto de ¢80 millones en 1972 a más de ¢ 400 millones en 1978 (ver cuadro No. 8). Así, la valorización del capital descansaría no sólo en la generación de demanda adicional y las economías externas derivadas de la expansión del gasto público, sino que a partir de la década del setenta, el apoyo (subsidio) financiero del Estado se convierte en un mecanismo más directo y fundamental para paliar las necesidades de valorización del capital.

Por otro lado, es importante destacar la readecuación del gasto público en la década del setenta a nivel de sus dos grandes componentes: los gastos corrientes y los gastos de capital. Ciertamente, desde mediados de la década del cincuenta, la inversión pública no había adquirido relevancia hasta los primeros años del setenta; como señaláramos antes, en la década del sesenta los gastos de capital no lograron superar el 10% del presupuesto público, pero en la década del setenta mantienen una participación promedio superior al 50% del gasto total, constituyendo un fuerte estímulo para la formación de capital y las ganancias privadas. Sin embargo, ya para finales del setenta la estructura presupuestaria va recuperando su tendencia "natural," en la que los gastos corrientes y principalmente los de consumo recuperan su prevalencia como principal asignación presupuestaria, frenando aún más la capacidad de gasto público para ampliar el stock de capital de la economía. Este

Cudro No. 8
Estructura de los gastos y compromisos del
presupuesto público 1972 - 1978
En miles de colones y porcentajes

	1972		1976		1978	
Gasto Total	608.1	100.0	2,112.3	100.0	2,448.2	100.0
1. Gastos Corrientes	365.9	60.2	866.7	41.0	1,145.0	46.8
1.1. Gastos de Consumo	327.9	53.9	734.5	34.8	995.9	40.7
a) Remuneraciones	241.1	39.6	415.4	19.7	657.5	26.9
b) Compra de Bienes y Servicios	67.1	11.0	224.3	10.6	249.6	10.2
1.2. Transferencia	37.9	6.2	132.2	6.2	149.1	6.1
2. Gastos de Capital	242.2	39.8	1,245.6	59.0	1,301.2	53.2
2.1. Inversión Real	85.6	14.1	311.3	14.7	461.5	18.8
2.2. Inversión Financiera	94.7	15.6	518.9	24.6	490.4	20.0
a) Compra de Valores y Préstamos al Sector Privado	79.8	13.1	414.1	19.6	410.3	16.8
2.3. Transferencias de Capital	0.9	0.1	138.6	6.6	67.8	2.8
2.4. Amortización de la Deuda Pública	61.0	10.0	276.98	13.1	281.5	11.5
a) Rescate Deuda Interna	47.7	7.8	250.0	11.8	249.3	10.2
b) Rescate Deuda Externa	13.3	2.2	26.7	1.3	32.2	1.3

Fuente: Ministerio de Hacienda. Análisis del presupuesto por sectores.

deterioro se profundiza y complejiza en la década de los ochenta, como veremos más adelante.

Así el carácter fuertemente expansivo del gasto público, su extremada subordinación a los requerimientos para la valorización del capital y su creciente incapacidad para estimular la ampliación del stock del capital y la demanda interna, constituyen los rasgos característicos del comportamiento del gasto público en la década del setenta, definiéndose claramente e intensificando su poder como factor generador de una crisis fiscal estructural profunda.

Por su lado, la rigidez y regresividad de los ingresos fiscales se intensifica en la década del setenta. El sacrificio fiscal derivado del estímulo a la inversión industrial, principalmente mediante la Ley de Fomento de Exportaciones, consolida y profundiza la tendencia a la baja de los derechos arancelarios como fuente de recaudación tributaria; la participación de los impuestos a las importaciones alcanza sólo un 15% de las recaudaciones totales a finales del setenta. Además, la exención total del pago del impuesto sobre la renta y el patrimonio, contemplados en la mencionada ley, tensionó los estrechos límites que enfrenta la tri-

butación directa como fuente de ingresos para el Estado; como señaláramos antes, a excepción de la década del sesenta en la que la tributación directa experimentó un crecimiento significativo aportando un 30% de las recaudaciones obtenidas en 1968, en la década del setenta su participación se contrae a un 24% (ver cuadro No. 9) y los intentos recientes por aumentar la contribución de los que "más tienen", evidencian claramente los estrechos límites y la incapacidad de aumentar la tributación directa, cuya rigidez se deriva y agrava con la profundización de los desequilibrios estructurales y con la dinámica de funcionamiento y el agotamiento del modelo de acumulación de capital en El Salvador.

La rigidez, vulnerabilidad y contracción de los impuestos sobre el comercio exterior, se profundiza en la década del setenta; su participación se reduce de más del 50% de los ingresos tributarios en la primera mitad de los años sesenta a un 40% 10 años después. La extraordinaria y pasajera alza de los precios internacionales del café en la segunda mitad de la década del sesenta, suavizó temporalmente la crisis fiscal que se había definido a lo largo de la década, traduciéndose en un incremento de \$400 millones en las recaudaciones del gravamen sobre las exportaciones de café; aunque ya para 1978 estas recaudaciones nuevamente se reducían drásticamente, aportando sólo para \$ 244 millones en este año (ver cuadro No. 9).

A medida que se profundiza la rigidez y vulnerabilidad de los gravámenes sobre el comercio exterior, y que se manifiestan claramente los estrechos límites de la tributación directa, se recurre crecientemente a los impuestos sobre el consumo y las ventas, y principalmente al impuesto de timbres, cuya participación dentro de los ingresos tributarios aumenta más de 2 veces. Entre 1970 y 1974 (cuadro No.9), convirtiéndose en la principal fuente tributaria en la década de los ochenta.

El fuerte ritmo de crecimiento del gasto público y la rigidez y vulnerabilidad de los ingresos tributarios, se tradujo en un déficit fiscal y un endeudamiento público que en la década del setenta entraron en una dinámica fuertemente expansiva e irreversible, reflejando y coadyuvando una crisis fiscal profunda. El déficit fiscal creció más de 7 veces, de \$25 millones en 1970 a \$191 millones en 1978, mientras la amortización de la deuda pública aumentó de \$61 millones en 1972 a \$277 millones en 1976; es decir, desde la segunda mitad de la década del sesenta, la crisis fiscal contaba con todos los condicionamientos estructurales que la volverían irreversible: carácter expansivo del gasto, rigidez tributaria, déficit fiscal y endeudamiento público crecientes. Además, desde finales de esa década la dinámica de la crisis fiscal mostraba su carácter "explosivo", que con la profundización de la crisis estructural y la guerra se manifiesta claramente a mediados de la actual década.

CUADRO N° 9
Estructura tributaria 1970-1978
En miles de colones y porcentajes

	1970		1974		1977		1978	
Ingresos Tributarios Totales	264,593	100.0	453,264	100.00	1,131,487	100.0	972,079	100.0
1. Impuestos Directos	64,564	24.4	109,435	24.1	237,450	21.0	285,557	29.4
2. Impuestos Indirectos	200,029	75.6	343,829	75.9	894,028	79.0	686,522	70.6
2.1. Impuestos sobre el Comercio Exterior	113,506	42.9	186,274	41.1	623,686	55.1	401,554	41.3
a) Sobre Importaciones	65,033	24.6	93,108	20.5	163,641	14.5	157,338	16.2
b) Sobre Exportaciones	48,473	18.3	93,166	20.5	460,045	40.6	244,216	25.1
2.2. Impuestos Indirectos Internos	86,522	32.7	157,556	34.8	270,342	23.9	284,967	29.3
a) Sobre Consu. Produc.	71,694	27.1	109,217	24.1	185,539	16.4	191,030	19.6
b) Sobre Actos Jurídicos y Transacciones	13,858	5.2	47,560	10.5	84,174	7.4	93,314	9.6
. Timbres Fiscales	9,785	3.7	39,977	8.8	72,447	6.4	80,314	8.3
c) Otros Impuestos	970	0.4	779	0.2	639	0.1	623	0.1

Fuente: Ministerio de Hacienda. Informes Complementarios Constitucionales.

3. Factores propagadores de la crisis fiscal (1979-1986)

El elevado costo económico, social y político derivado de la dinámica del modelo de acumulación de capital en El Salvador, resulta muy evidente y de grandes dimensiones desde la década del setenta; el carácter concentrador, marginador, trunco y dependiente del aparato productivo²⁹ se volvió transparente en esos años. Con la ampliación y profundización de la pobreza, cobró impulso la manifestación política de las mayorías desposeídas, sumándose y complejizándose en la dinámica de la crisis estructural que se intensifica desde mediados de la década pasada. La profundización y estallido de la crisis a finales del setenta, se traduce en la expansión de los desequilibrios estructurales y en el afloramiento de factores (como la guerra), que amplían y aceleran la dinámica de la crisis.

La utilización de la fuerza para "controlar" o "reprimir" las protestas populares ha sido un recurso muy usado en nuestro país, que se ha ampliado en la medida que crece el descontento popular. Entre 1972 y 1978, los gastos de defensa, policía y gobernación, aumentaron de ¢45 a ¢159 millones³⁰; y con el desarrollo de la guerra, los gastos de defensa constituyen un rubro prioritario del presupuesto público.

La profundización de las dificultades y requerimientos para la valorización del capital y la dinámica de la guerra, se convierten en factores propagadores de la crisis fiscal, que no sólo aceleran su dinámica, sino que agudizan la naturaleza regresiva e injusta del financiamiento público y le imprimen un carácter "explosivo" a la crisis.

3.1. Los requerimientos de la guerra y de la valorización del capital

Entre 1979 y 1985, el monto de las asignaciones al ramo de defensa y seguridad pública se multiplicó por cuatro, aumentando su participación de un 12% a más del 30% del presupuesto nacional entre esos mismos años³¹. En 1985 las asignaciones a este ramo y el servicio de la deuda pública, en gran parte derivada de las necesidades del conflicto bélico, absorbían casi la mitad del gasto público total; es decir, la mitad del presupuesto nacional se orienta a fines totalmente improductivos, que además de no aportar nada al bienestar de la población, alimenta un proceso irracional de muerte y destrucción.

Este fuerte deterioro de la capacidad del gasto público para estimular incrementos adicionales en el stock de capital de la economía, como resultado de los requerimientos de la guerra, se manifiesta claramente en la readecuación de sus asignaciones entre gastos de funcionamiento y gastos de capital. Si durante la década del setenta, los gastos del capital mantuvieron una participación promedio superior al 50% del presupuesto público, ya desde los últimos años de esa misma década, como lo se-

ñalamos anteriormente, la estructura presupuestaria recuperaba su tendencia, incrementándose la participación de los gastos de funcionamiento, que a partir de entonces absorben la mayor parte de las asignaciones presupuestarias. Entre 1979 y 1985, la participación de los gastos de funcionamiento aumenta de 63% a 83% del presupuesto nacional.³²

Obviamente, la guerra profundiza las dificultades que enfrenta el proceso de valorización del capital, intensificando la crisis estructural y la inviabilidad del modelo. Precisamente, la provisión de paliativos fiscales para la valorización de capital, constituye la otra gran prioridad del presupuesto público en la actual década, que no sólo propaga y acelera la crisis fiscal, sino que profundiza la naturaleza regresiva del presupuesto. En efecto, además de los gastos de defensa, las asignaciones presupuestarias que se destacan por su fuerte expansión, son los orientados al "desarrollo de la producción", cuyo monto aumenta de ¢379 millones en 1979 a ¢986 millones en 1985, cantidad que superaba, incluso, las asignaciones a defensa y seguridad pública que en este último año fueron de ¢ 725 millones.³³

Es importante destacar que el sector "desarrollo de la 'producción" incluye el fomento a la producción agropecuaria, industrial, comercio y servicios; sin embargo, y a pesar de la reforma agraria que entra en vigencia desde 1980 y que se sustentaría en el apoyo estatal, los fondos asignados al fomento agropecuario se mantienen básicamente congelados en esta década, disminuyendo su participación dentro del presupuesto público de 8.3% en 1979 a poco menos de 6.0% en 1983. En cambio, el monto de las asignaciones al "fomento" industrial y comercial crecieron 5 veces entre esos mismos años, alcanzando ¢711 millones en 1985; es decir, la "protección" de la producción fabril, ligada al comercio, no sólo se mantiene sino que se profundiza en la medida que se expanden las dificultades para la valorización del capital; incluso, el ritmo de crecimiento de las asignaciones al fomento industrial y comercial, supera el crecimiento de los gastos de defensa en ese período.³⁴

Gran parte de estas mayores dificultades que enfrenta el proceso de valorización del capital, son resultado directo o indirecto de la guerra, que acelera la crisis estructural; precisamente, casi la totalidad de las asignaciones presupuestarias para el desarrollo de la producción industrial y comercial se orientaron a paliar las dificultades para la valorización del capital que ocasionaba el sabotaje a la energía eléctrica. Efectivamente, las asignaciones presupuestarias para la CEL, con el objeto de garantizar la comercialización y distribución de energéticos, aumentaron de menos de ¢100 millones en 1979, a más de ¢600 en 1983 y a más de ¢750 millones en 1985; su participación dentro del presupuesto público total

(Gobierno Central e Instituciones Autónomas), se incrementa de menos del 4% en 1979 a más del 16% en 1985.³⁵

La subordinación de los recursos del presupuesto público a los mayores requerimientos para la valorización del capital, se refleja también en el comportamiento de la inversión financiera del gobierno, principalmente en concepto de compra de valores al sector privado, cuyos montos aumentan casi 5 veces entre 1979 y 1985, de ¢ 184 a ¢ 891 millones entre esos años³⁶, alimentando la descapitalización de las empresas y la fuga de capitales.

Obviamente, los requerimientos de la guerra y de la valorización del capital aceleran la crisis fiscal, no sólo por la expansión y subordinación del gasto, sino también por la rigidez, vulnerabilidad y regresividad de las fuentes de financiamiento público. No sólo se ha vuelto más injusta la estructura tributaria, sino que el financiamiento del déficit se hace recaer también sobre las mayorías marginadas y desposeídas de nuestro país, en la medida que se recurre al "financiamiento inflacionario" mediante la emisión monetaria; sólo entre 1981 y 1984, el monto acumulado de préstamos recibidos para financiar el déficit fiscal creció casi cuatro veces, de ¢ 602 a ¢ 2,343 millones, de los cuales un 70% correspondía a financiamiento interno procedente del Banco Central.³⁷ El financiamiento del déficit mediante emisión monetaria contribuye a propagar la inflación; si tomamos en cuenta la rigidez de la oferta de bienes y servicios y que el multiplicador monetario en El Salvador es 3, ese efecto propagador es considerable. Los textos clásicos de macroeconomía definen al financiamiento del déficit mediante emisión monetaria, como el "impuesto más cruel".

3.2. La naturaleza regresiva e injusta del financiamiento público

Además de marginar aceleradamente de los beneficios del gasto público a las mayorías desposeídas de nuestro país, es sobre ellas que se hace recaer en mayor medida el peso de su financiamiento, profundizándose la regresividad de la estructura tributaria. El ejemplo más elocuente lo constituye el comportamiento del impuesto de timbres, cuyas recaudaciones aumentan 5 veces entre 1979 y 1985, de ¢87 a ¢433 millones entre esos años; aportando más de la cuarta parte de los ingresos tributarios totales en 1985, superando al gravamen sobre las exportaciones y al conjunto de los impuestos directos (ver cuadro No. 10). Esta fuerte expansión de las recaudaciones de timbres fiscales se debió a las reformas impositivas decretadas en 1980 y 1983, gracias a las cuales la tasa del impuesto de timbres aumentó de 1% a 5% entre esos años; además, la alta elasticidad de las recaudaciones de este impuesto ante el aumento de los precios y su carácter acumulativo, agudiza la incidencia regresiva de esta fuente de financiamiento público que

CUADRO N° 10
Estructura Tributaria 1979-1985
En millones de colones y porcentajes

	1979		1981		1985	
Ingresos Tributarios Totales	1,162.3	100	990.3	100.0	1,659.4	100.0
1. Impuestos Directos	277.3	23.9	297.2	30.0	384.8	23.2
2. Impuestos Indirectos	885.0	76.1	693.1	70.0	1,274.6	76.8
2.1. Impuestos sobre el Comercio Exterior	571.2	49.1	322.5	32.6	532.9	32.1
a) Sobre Importaciones	178.3	15.3	86.9	8.8	170.2	10.3
b) Sobre Exportaciones	392.9	33.8	235.6	23.8	362.7	21.9
2.2. Impuestos Indirectos Internos	313.8	27.0	370.7	37.4	741.7	44.7
a) Sobre Consumo de Productos	212.4	18.3	216.5	21.9	292.8	17.6
b) Sobre Actos Jurídicos y Transacciones o Timbres	100.8	8.7	153.4	15.5	447.6	27.0
c) Otros Impuestos	87.8	7.6	142.0	14.3	432.8	26.1
	0.6	0.1	0.8	0.1	1.3	0.1

Fuente: Ministerio de Hacienda. Informe Complementario Constitucional. Varios años.

se ha vuelto fundamental en los últimos años; obviamente, el impuesto de timbres se convierte también en otro elemento propagador de la inflación en El Salvador, en la medida que se incorpora como un componente del precio del producto, que se paga y acumula en cada transacción hasta llegar al consumidor final (efecto "cascada"). Este "efecto cascada" del impuesto de timbres constituye otra gran "cualidad" del gravamen, ya que con una tasa nominal relativamente baja, en la medida que el efecto se acumula en cada transacción y dependiendo de la amplitud del proceso de comercialización de los diferentes productos, se obtienen elevadas recaudaciones impositivas; según estimaciones del Ministerio de Hacienda, el impuesto de timbres vigente en El Salvador con una tasa nominal del 5%, genera recaudaciones equivalentes a una tasa efectiva superior al 18%.

La consolidación de los gravámenes sobre el consumo interno y las ventas, que conjuntamente aportaron el 45% de las recaudaciones totales en 1985, como la principal fuente de financiamiento público, es resultado de la fuerte rigidez y contracción de la tributación directa y sobre el comercio exterior que se profundiza en estos años. La participación de los gravámenes sobre el comercio exterior se reduce de 49% en 1979 a sólo 32% en 1985; los derechos arancelarios continúan su frenética caída, resultando de la profundización de la crisis y de algunas medidas de política económica que prohibieron la importación de algunos productos suntuarios en los primeros años de la década; por su lado, los gravámenes sobre las exportaciones recuperan su tendencia "natural" a disminuir su participación y a demostrar una vez más su poca confiabilidad como fuente de financiamiento público; la participación de los impuestos sobre las exportaciones se contrae de 34% en 1979 a 22% en 1985 (ver cuadro No. 10).

Por su lado, la tributación directa mantiene una participación promedio de un poco más del 23% entre 1979 y 1985. Durante estos años se manifiesta claramente la rigidez de los gravámenes directos; y aunque formalmente estos impuestos se caracterizan por su progresividad, en la realidad adolecen de la misma naturaleza regresiva e injusta que caracteriza a la estructura tributaria en su conjunto y que se profundiza en los últimos años. Del conjunto de gravámenes directos (sobre la renta, sobre el patrimonio vialidad serie "A"— y sobre las transferencias de propiedades), los más importantes son los que recaen sobre la renta personal y de las empresas, que participan con más del 75% de las recaudaciones generadas por los gravámenes directos. Sin embargo y a pesar de que tradicionalmente los impuestos sobre al renta han sido considerados como los instrumentos más adecuados para lograr alguna equidad o justicia tributaria, al analizar su estructura se aprecia la incapacidad de este instrumento tributario para lograr su objetivo en El Salvador.

CUADRO Nº 11
Estructura de las recaudaciones del Impuesto Sobre la Renta 1979 y 1984
(Miles de colones y porcentajes)

Año	Tramos de Renta Imponible		PERSONAS NATURALES						PERSONAS JURIDICAS					
			Contribuyentes		Renta Imponible		Impuesto Pagado		Contribuyentes		Renta Imponible		Impuesto Pagado	
	Desde	Hasta	Número	%	Colones	%	Colones	%	Número	%	Colones	%	Colones	%
1979	10.0	25.0	24,860	32.7	372,643	34.0	13,352	14.4	515	17.6	8,601	1.9	575.4	0.6
	25.0	100.0	7,952	10.5	335,046	30.6	41,813	45.0	838	28.7	44,737	9.9	3,807.4	4.0
	100.0	200.0	522	0.7	69,125	6.3	17,805	19.2	291	9.9	41,055	9.1	5,280.5	5.5
	200.0	1,000.0	165	0.2	48,522	4.4	18,853	20.3	330	11.3	138,567	30.7	26,740.8	27.9
	1,000.0	4,000.0	1	—	1,079	0.1	216	0.2	72	2.5	136,285	30.2	36,406.3	38.0
	4,000.0	en adelante	—	—	—	—	—	—	14	0.4	78,339	17.4	22,904.4	23.9
1984	10.0	25.0	45,767	38.3	653,377	40.6	19,884	19.3	623	18.7	10,331	1.6	481	0.3
	25.0	100.0	10,094	8.5	420,134	26.1	51,450	49.8	881	26.5	45,852	7.2	3,654	2.5
	100.0	200.0	477	0.4	63,520	3.9	16,472	16.0	305	9.2	43,171	6.8	5,554	3.8
	200.0	1,000.0	124	0.1	34,936	2.2	13,106	12.7	369	11.1	158,240	24.9	30,325	21.0
	1,000.0	4,000.0	2	—	3,000	0.2	1,255	1.2	89	2.7	172,190	27.0	46,597	32.2
	4,000.0	en adelante	—	—	—	—	—	—	25	0.8	202,460	31.8	58,721	40.6

Fuente: Ministerio de Hacienda. El Salvador.

En el cuadro No. 11 se aprecia claramente que los gravámenes sobre la renta de las personas naturales se ha concentrado tradicionalmente sobre aquellos contribuyentes que podrían clasificarse como de "ingresos medios," que se ubican en un tramo de renta imponible entre ¢25,000 y ¢100,000, y que en 1979 aportaron el 45% del total de recaudaciones generadas por este gravamen. Es importante destacar que a pesar de la enorme concentración del ingreso en nuestro país, muchas veces evidenciada en diferentes trabajos, sólo se registra un contribuyente con renta imponible entre 1 y 2 millones de colones en 1979 y que sólo participa con el 0.2% de las recaudaciones en ese año. Casi el 80% del total de recaudaciones del impuesto sobre la renta personal en 1979 se obtenían de contribuyentes con rentas inferiores a ¢200,000; mientras en 1984, más del 85% de los ingresos provenían de este tramo de contribuyentes, destacando las personas con renta imponible entre ¢25,000 y ¢100,000, que ya para entonces aportaban el 50% de las recaudaciones totales de este impuesto (ver cuadro No. 11).

Entre 1979 y 1984, el número de contribuyentes del impuesto sobre la renta personal aumentó de 76,000 a 119,414 personas, resultado fundamentalmente de la "captura" de contribuyentes con renta imponible inferior a ¢25,000. Efectivamente, el número de contribuyentes con renta imponible inferior a ¢10,000 aumentó 50% entre 1979 y 1984, mientras aquellos ubicados en el tramo de renta entre ¢10,000 y ¢25,000 se duplicó en esos mismos años; en estos tramos de renta se concentran el 90% del total de contribuyentes del impuesto sobre la renta personal, pero lógicamente, por su escasa capacidad contributiva, no generan ni el 20% de las recaudaciones de este impuesto, la mitad de las cuales son aportadas por las personas que declaran una renta imponible entre ¢25,000 y ¢100,000 que en 1984 representaban el 8.5% de contribuyentes. La mayor incidencia de este gravamen sobre los tramos de "ingresos medios" y su incapacidad para afectar a los que concentran el ingreso de nuestro país, es resultado de la subordinación de los instrumentos fiscales a los requerimientos de la estructura de propiedad y de la dinámica de funcionamiento de la economía, que se manifiestan en una serie de vicios y vacíos de la legislación y control tributarios, que en nuestro país han conducido a una verdadera e incontrolable "evasión institucionalizada."

El comportamiento del gravamen sobre la renta de las personas jurídicas permite evidenciar aún más los vicios y oportunidades legales que estos gravámenes ofrecen a los que concentran el ingreso. A diferencia del impuesto sobre la renta personal, el gravamen sobre la renta empresarial se concentra en los tramos más altos de renta, de ¢200,000 en adelante, que aportan el 90% del total de recaudaciones; destacándose las empresas que declaran una renta superior a los 4 millones de colones,

que constituyen menos del 1% de total de contribuyentes pero que en 1979 aportaron el 24% de las recaudaciones y en 1984 contribuyen con más de 40% del total de ingresos generados por el gravamen sobre la renta empresarial (cuadro No. 11).

Si sólo tomamos en cuenta esos elementos y analizamos aisladamente el impuesto sobre la renta empresarial, podría concluirse que este gravamen cumple con el objetivo de lograr mayor equidad tributaria. Pero analizando más detenidamente este instrumento, podemos detectar los vicios y oportunidades que ofrece al gran capital. En primer lugar habría que señalar la naturaleza jurídica (impersonal) que adquiere el capital y las ventajas legales que ello le confiere; en el campo tributario estas ventajas se traducen en mayores oportunidades para evadir legal e ilegalmente el impuesto sobre la renta y en una tasa impositiva muchísimo menor que la aplicada a las personas naturales. La tasa marginal máxima que recae sobre la renta personal es de 60%, mientras que para la renta empresarial alcanza sólo un 30%; además de que la renta imponible incluye sólo las utilidades efectivamente distribuidas por la empresa, quedando exentas del pago durante 5 años aquella parte del excedente que, al menos en teoría, se destinaría a reinversión, lo que constituye otro importante mecanismo legal para evadir el pago del impuesto mediante la constitución de corporaciones o sociedades "fantasmas," que luego "quiebran" o desaparecen esfumándose con ellas el importe del gravamen; ese es un recurso muy utilizado por el gran capital en nuestro país.

Resulta notorio el fuerte incremento de la participación de las empresas que declaran los mayores niveles de renta, principalmente las de ₡4 millones en adelante. Resulta claro deducir que las ventajas ofrecidas por el impuesto sobre la renta empresarial, aunado a la profundización de la crisis, ha llevado a que los que concentran el ingreso busquen paliar los problemas que enfrenta la valorización del capital, transformándose en personas jurídicas y lograr de esa manera un mayor excedente disponible a expensas de las arcas fiscales; efectivamente, el cuadro No. 11 muestra cómo las personas naturales que declaran renta imponible superior a ₡ 100,000 han disminuido su número entre 1979 y 1984, al mismo tiempo que aumenta el número de empresas que declaran rentas superiores a ese nivel.

El impuesto sobre el patrimonio (antes "vialidad serie "A") segundo en importancia después del impuesto sobre la renta personal y empresarial, también presenta una mayor participación de aquellos contribuyentes que concentran el capital. En 1985, el 2% de los contribuyentes declaraban patrimonios superiores al millón de colones, pero aportaban el 57% del total de recaudaciones de este impuesto; aún más, las personas jurídicas que declaraban su capital superior al millón de colones, aportan un

90% del total de recaudaciones del impuesto sobre el patrimonio empresarial.³⁸ Sin embargo, la reducida tasa de este impuesto lo convierte en una fuente de financiamiento público insignificante; efectivamente, en 1985 el impuesto sobre el patrimonio aportaba sólo un 3% de total de recaudaciones tributarias para ese año.

Los beneficios tributarios obtenidos por el gran capital se amplían si consideramos el enorme sacrificio fiscal derivado de la concesión de incentivos al "desarrollo industrial," que de manera continuada desde la década del cincuenta y cada vez con mayor amplitud, permiten la exención del pago de derechos arancelarios y del impuesto sobre al renta y el patrimonio a las empresas beneficiadas. Se estima que sólo en concepto de exención de los gravámenes sobre la importación de materias primas y bienes de capital, se generó un sacrificio fiscal de ¢ 113 millones en 1979, el 40% del cual provenía de los incentivos ofrecidos a la industria química (rama 35 código CIU) y casi un 30% era generado por las empresas de las ramas 32 y 38³⁹ (producción textil y metal-mecánica básica, respectivamente); es decir, el 70% del sacrificio fiscal es generado por aquellas empresas industriales que han mostrado mayor dinamismo en el proceso de concentración y centralización de capital, y en las que el capital extranjero se ha vuelto hegemónico. El 68% del sacrificio fiscal derivado de la exención del pago de derechos arancelarios proviene de los beneficios otorgados a la gran empresa, que sólo representa un 13% de los establecimientos industriales; en relación a su valor agregado, la gran empresa ocasiona 37 veces más sacrificio fiscal que el resto del sector industrial.⁴⁰

En la medida que se incrementa aceleradamente los requerimientos financieros del gobierno y que se profundiza la rigidez y vulnerabilidad de los impuestos directos y sobre el comercio exterior, se intensifica el carácter regresivo e injusto del financiamiento público: se recurre cada vez más a la tributación regresiva, al financiamiento inflacionario y/o al endeudamiento externo, que comprende aún más los escasos márgenes para un desarrollo menos dependiente y autosostenido.

3.3. El carácter "explosivo" de la crisis fiscal

El impacto de la profundización y dinámica de la crisis estructural en la década de los ochenta, le imprime un carácter "explosivo," incontrable, de grandes dimensiones y trascendencias, al desequilibrio presupuestario del gobierno, minimizando aún más su efecto dinamizador de la actividad económica y alcanzando los límites económicos y políticos de la dinámica presupuestaria. La incapacidad para controlar el fuerte ritmo expansivo del gasto, la fuerte rigidez e imposibilidad para aumentar las recaudaciones tributarias, la profundización de los desequilibrios estructurales, el rápido agotamiento de las políticas económicas compensatorias y

la profundización de la guerra y de la crisis política, nos conducen a la "explosión" de la crisis fiscal, a una verdadera e irreversible quiebra fiscal.

a) La dinámica de la crisis

El aceleramiento de la crisis se refleja en el ritmo fuertemente expansivo del déficit presupuesto del gobierno y en la imposibilidad de revertir esa tendencia. Ciertamente, el déficit fiscal no es algo nuevo en El Salvador, por el contrario es un resultado "normal" del funcionamiento de nuestra economía; en los últimos sesenta años, sólo en dos ocasiones se han registrado superávits transitorios: en la segunda mitad de la década del veinte y entre 1935 y 1957, que han sido precisamente épocas de auge del mercado mundial del café; a partir de entonces, sólo en 3 años aislados se ha repetido semejante hazaña: en 1960, 1964 y 1977.⁴¹ Si bien el déficit fiscal es un resultado "natural," la profundización de la crisis estructural lo ha vuelto irreversible y de grandes dimensiones desde la década del setenta; mientras en 1970 ese déficit alcanzaba sólo \$25 millones, en 1978 ascendía a \$191 millones; y en la medida que se profundizan los requerimientos de la guerra y de la valorización de capital y se intensifica la rigidez de los ingresos tributarios, dicho déficit alcanza los \$755 millones en 1982.⁴² manteniendo esa tendencia fuertemente expansiva e irreversible a lo largo de la década actual.

Como hemos mostrado anteriormente, el aceleramiento del gasto público ha tratado de sostenerse recurriendo a fuentes de financiamiento fundamentalmente regresivas: los gravámenes sobre las ventas y el financiamiento inflacionario. Aún más, la insuficiencia de estas fuentes de financiamiento interno ha conducido a un fuerte endeudamiento externo y a un creciente sometimiento de nuestra soberanía nacional; los "donativos" del gobierno norteamericano a través de la AID para reforzar el presupuesto público, se han convertido en una indispensable y significativa fuente de financiamiento, que sólo en 1984 alcanzaron un monto de \$490 millones, lo que representa una tercera parte de los ingresos tributarios totales de ese año.⁴³ No obstante la deuda pública acumulada superó los \$2,500 millones en 1985 y el déficit fiscal continúa su frenética marcha. Ciertamente, el "presupuesto extraordinario" financiado por el gobierno norteamericano (que según algunas estimaciones supera los \$1,500 millones anuales), ha logrado paliar la crisis financiera del gobierno salvadoreño, evitando o retardando la quiebra fiscal. Sin embargo, los límites de estas alternativas de financiamiento, ante la gravedad y la profundización de la crisis, se vuelve transparente y su naturaleza explosiva es evidente en estos años.

A pesar de los esfuerzos por reducir aquellos gastos "prescindibles," no relacionados directamente con la guerra y/o con la acumulación de ca-

pital, el gasto público se distanció aún más de los ingresos del gobierno. No sólo resultaba preocupante el monto, sino también la composición misma del gasto; en 1985, de un gasto total de ¢2,360 millones, el 83% correspondía a gastos corrientes mientras que el 34 % de los reducidos gastos de capital se destinaban a la amortización de la deuda pública. El 70% de los gastos totales se destinaba a 3 grandes rubros: defensa y seguridad pública (¢710 millones), remuneraciones excluyendo defensa y seguridad pública (¢ 631 millones), pago de intereses y amortización de la deuda pública (¢313 millones). Estos tres rubros absorbieron la totalidad de los ingresos tributarios de este año.⁴⁴

La situación fiscal de 1985 se volvía más alarmante al considerar las fuentes de financiamiento público. Los ingresos tributarios parecían estar sobre sus límites estructurales. Los impuestos directos, que participaban escasamente con un 23% de los ingresos tributarios de ese año, no podían incrementarse a menos que se estuviese dispuesto a "desestimular" la inversión privada y/o a sufrir las protestas desestabilizadoras del gran capital; la continua disminución de los impuestos sobre la exportación (que llega sólo 22% de los ingresos tributarios en 1985) y la poca confiabilidad de esta fuente de financiamiento, hacia más difícil la situación del gobierno. Los impuestos sobre el consumo y transacciones internas se convierten en la principal fuente tributaria, específicamente el impuesto de timbres; pero dada su naturaleza regresiva agudizada por el efecto "cascada," se ha convertido en otra causa importante del deterioro del ingreso real de la mayoría de la población, y en la medida que el descontento y las demandas populares se intensifican, se restringen aún más los escasos márgenes, económicos y políticos, a que se enfrentan los intentos por ampliar la incidencia de este gravamen.

Por otro lado, los ingresos de capital no constituyen ninguna alternativa financiera adecuada; en 1985 este rubro sólo contribuyó con el 6.4% de los ingresos totales del gobierno. Además, el endeudamiento público alcanza niveles peligrosos; la deuda directa del gobierno central aumentó 5 veces entre 1979 y 1985, dentro de ésta, la deuda interna creció más de 10 veces. Este aceleramiento del endeudamiento interno se refleja también en la mayor participación del gobierno central en los créditos otorgados por el sistema bancario nacional, aumentando de 4.1% en 1979 a 29.5% en 1985. Esto, además de agitar las protestas empresariales, incide en el proceso inflacionario, descargando de esta manera sobre los sectores populares ese gravamen financiero a través de mayores precios.⁴⁵

b. Los "paquetazos" fiscales y sus límites económicos y políticos

La continuada y acelerada expansión de los desequilibrios macroeco-

nómicos durante la década de los ochenta, ha conducido a varios intentos por "estabilizar" la crisis desde los inicios de la década. Entre las políticas más destacadas están: la congelación de los salarios y las plazas disponibles; los recortes presupuestarios a las ramas que prestan servicios públicos básicos; las "reformas tributarias" de 1980 y 1983, cuyo logro fundamental fue el aumento en la tasa del impuesto de timbres; la creación de un "mercado paralelo de divisas" y los intentos por controlar la expansión fiscal y monetaria. La insuficiencia de estas resultaba evidente a mediados de la década y anunciaba la implementación de programas de política económica de corte ortodoxo, rígidamente ceñidos a los lineamientos del FMI y la AID.

El incontenible deterioro fiscal y la profundización de los desequilibrios internos y externos, conducen a la adopción del "programa de estabilización y reactivación económica" en enero de 1986, cuyo objetivo en el área fiscal era reducir el déficit presupuestario y fijar el financiamiento otorgado por el Banco Central al gobierno en un máximo de 100 millones de colones. Las medidas más destacadas del programa y que ejercerían una mayor incidencia en el área fueron, la devaluación del colón y el "impuesto de emergencia" sobre el café, que contemplaba una tasa adicional del 15% sobre las exportaciones del grano y que junto con la extraordinaria y por lo tanto temporal alza de los precios internacionales del café, permitía esperar incrementos sustanciales en las recaudaciones sobre el comercio exterior.

Si bien la devaluación aumentaría en un 35% los gastos corrientes y en 68% los gastos de capital, se esperaba un incremento de más de mil millones de colones en ingresos tributarios fundamentalmente provenientes del impuesto a las exportaciones de café. A pesar de que el café no se exportó a los \$200 previstos sino a un precio promedio de \$167/quintal, lo que ocasionó pérdidas operacionales al INCAFE de alrededor de ¢50/quintal⁴⁶, un 75% del incremento experimentado por los ingresos como resultado del "primer paquetazo," fueron aportados por las exportaciones de café, aumentando en un 60% los ingresos tributarios de ese año.

Un 90% de esos ingresos adicionales, en su mayoría "extraordinarios" o fortuitos, obtuvieron una respuesta de gasto que se vuelve permanente: los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda pública aumentaron en un 30%; los empleados públicos lograron un aumento salarial promedio de 17%; el aumento salarial y parte del incremento en los costos de las instituciones autónomas sería subvencionado por el Estado, por lo que hasta mayo de 1986 las transferencias presupuestadas para estas instituciones ascendían a ¢500 millones, con lo que su participación en el presupuesto general aumentaba a 14% asimismo, las transferencias al sector externo aumentan en 100% como resultado de la

devaluación y los gastos en adquisición de activos fijos subieron un 48%. Sólo un 10% de los ingresos adicionales se destinaron a gastos de capital.

Al impacto fiscal del "primer paquetazo habría que agregarle los efectos derivados del terremoto, que podría aumentar el déficit fiscal proyectado para 1986 en un 25%.

La recaudación de ingresos tributarios por debajo de lo esperado, aunado a la irreversible dinámica del gasto, condujo a un déficit fiscal global (excluyendo donativos) en 1986 que oscilaría entre €600 y 800 millones, muy superior al de 1985 que fue de €538 millones. Las donaciones, multiplicadas por la devaluación, jugaron nuevamente un papel relevante para paliar la crisis financiera del gobierno; gracias a ellas el déficit financiero se reduciría a sólo €173 millones en 1986 ⁴⁷

Los resultados fiscales de 1986 y las previsiones para 1987 mostraban la insuficiencia del "primer paquetazo" y la "explosión" de la crisis fiscal se vuelve transparente. El "programa de estabilización" se traducía en un incremento de los gastos permanentes del Estado, mientras gran parte de los ingresos adicionales desaparecían con la baja en los precios internacionales del café. Ciertamente, el agotamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento y las previsiones de una contracción de más de €300 millones en el rendimiento de impuesto a las exportaciones de café, a pesar de mantenerse la sobretasa "temporal" a la exportación de este grano, adelantaba el anuncio del "segundo paquetazo" que de acuerdo con su fundamento "filosófico" pretendería "avanzar un paso más en la búsqueda de justicia en nuestro país",⁴⁸ ya que hasta ahora la tributación "cargaba más a los sectores desposeídos que pagaban el 86% del total que percibía el gobierno; y los que tenían más y ganaban más, sólo pagaban el 14%."⁴⁹

El incremento de 60% en los ingresos tributarios de 1986 se logró a costa de una devaluación del 100%, una sobretasa del 15% en el impuesto a las exportaciones de café y una situación extraordinaria bonancible en los precios internacionales de este grano; condiciones tales que no es realista suponer que pudieran presentarse de nuevo en el corto plazo. Realmente, parece ser que el primer paquetazo "exprimió" las fuentes tradicionales de financiamiento público.

Ciertamente, un claro reconocimiento de la "insuficiencia" de ese programa de estabilización y del agotamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento, lo constituiría el anuncio del "segundo paquetazo." Los estrechos márgenes para la obtención de recurso a que se enfrentaba el gobierno, lo llevaría a proponer una reforma tributaria que trataría de aprovechar una fuente impositiva hasta ahora "marginada": la tributación directa; aún a sabiendas del consecuente rechazo empresarial que,

efectivamente , llegó a convertirse en una peligrosa fuente adicional de desestabilización; ciertamente, el descontento y las manifestaciones empresariales de rechazo al "segundo paquetazo, llegó a convertirse en una de las mayores crisis políticas que ha enfrentado el gobierno de Duarte.

El ataque empresarial se concentró fundamentalmente sobre 3 de los impuestos "reformados": el patrimonio, el de la renta y el impuesto de "soberanía nacional." Ciertamente, estos tres impuestos serían los más importantes en términos de recaudaciones tributarias; según estimaciones oficiales optimistas, de llevarse a cabo la reforma tributaria, se generarían ingresos adicionales por unos 350 millones de colones y el 80% provendría de estos impuestos. Además, aparentemente en estos impuestos se fundamentaba la "progresividad" de la reforma.

A todas luces, el monto de recaudaciones esperadas no era suficiente ante la urgencia financiera del gobierno; estos ingresos "adicionales" apenas compensarían la baja esperada en las recaudaciones del impuesto al café. Sin embargo, resulta indispensable analizar el supuesto carácter "progresivo" de la reforma.

Ciertamente, si bien las modificaciones al impuesto sobre al renta personal reducirían el peso del gravamen hasta una renta promedio imponible de 22,500 colones, a partir de este nivel la incidencia subiría aceleradamente, concentrándose en las rentas entre 27,500 y 60,000 colones, alcanzando su peso máximo con una renta de 35,00 colones anuales.⁵⁰

Similar comportamiento se deriva de las reformas al impuesto sobre la renta de las empresas y el del patrimonio. Como puede observarse en el cuadro No. 12, con las reformas propuestas, las empresas con una renta imponible de 50,000 verían incrementando su gravamen en más de 300%; en cambio, con una renta de 500,000 colones el gravamen sólo aumenta 69% respecto a lo que le correspondería pagar según la ley vigente.

La mayor incidencia de la reforma tributaria sobre los sectores que poseen relativamente menores ingresos y/o capital imponible, se manifiesta también en el impuesto al patrimonio. Con las modificaciones propuestas a este impuesto, el gravamen aumentaría 300% para un capital imponible de 100,000 colones y 224% para un capital de 2 millones.

Por otro lado, el aceleramiento de la inflación en los últimos años vendría a agudizar la incidencia de la reforma, ya que las nuevas tasas se colocarían sobre al renta "inflada." Estimaciones hechas por FUSADES, muestran que el "impuesto inflacionario" (recaudaciones derivadas exclusivamente del aumento de precios), de aplicarse la reforma tributaria, alcanzaría un 100% para un capital imponible de 100,000 colones y

llegaría a un máximo de 537% con una renta promedio de 45,000 colones."51 Es decir, la incidencia de la reforma tributaria, agudizada por al inflación, se concentraría fundamentalmente en los sectores de ingresos "medios," con rentas imponible entre 27,500 y 60,000 colones y con un capital imponible promedio de 100,000 colones. Ciertamente, el gran capital no sería el mayormente afectado.

Cuadro No. 12
Incidencia de la reforma al impuesto sobre
la renta de las empresas

Niveles de renta imponible (colones)	Aumento porcentual del gravamen como resultado de la reforma, según niveles de renta imponible
50,000	329%
100,000	253%
500,000	69%

Fuente: Elaborado en base a cifras procesadas por FUSADES, en "Análisis crítico de la política fiscal," San Salvador, diciembre de 1986.

Las modificaciones propuestas al impuesto sobre la renta empresarial pretendían también eliminar uno de los privilegios tributarios de que gozan los empresarios salvadoreños, introduciendo una modificación según la cual se gravaría "a las sociedades que operan como subsidiarias, por ejemplo de un "holding" y las de éste cuando la subsidiaria le traspasa sus dividendos." Uno de los mecanismos idóneos para evadir la tributación sobre la renta empresarial es ciertamente, la "reversión" de los dividendos en sociedades ficticias ("fastamas") que luego "desaparecen" o "quiebran," esfumándose con ellas la base impositiva.

El rechazo empresarial de las reformas al impuesto sobre al renta y el patrimonio, se fundamentó en el señalamiento de los efectos "desincentivadores" de tales modificaciones, haciendo énfasis en su carácter contradictorio respecto a la necesidad de "reactivar la economía." De acuerdo con los planteamientos empresariales, la reforma tributaria conduciría a una mayor "dolorización" y fuga de capitales, a un endeudamiento neto artificial, a la fragmentación deliberada de la propiedad, al retiro masivo de depósitos como resultado de la eliminación del "secreto bancario" y a la intensificación en el uso de fórmulas para reducir artificialmente el capital imponible. Al mismo tiempo que se "debilitaría el desarrollo empresarial," en la medida que los nuevos gravámenes restarían "competitividad" a las empresas que producen para la exportación y a la producción nacional

que compite con las importaciones, obstaculizando seriamente la "reactivación económica."⁵²

El rechazo empresarial a la "ley del impuesto para la defensa de la soberanía nacional" se fundamentó, en cambio, en análisis de tipo jurídico del decreto. Este impuesto se rechazaba porque era "inconstitucional" al justificarse argumentando que los fondos generados se utilizarían para la "defensa de la soberanía nacional," lo cual sólo sería válido si se tratase de una "agresión externa" que, según los voceros empresariales, no es el caso salvadoreño, sino más bien, al guerra en El Salvador es un conflicto de "carácter interno." Este impuesto de "soberanía" consistía fundamentalmente en una soberanía del impuesto al patrimonio, que o to de "carácter interno." Este impuesto de "soberanía" consistía fundamentalmente en una sobretasa del impuesto al patrimonio, que oscilaría entre 1.0% y 4.0% para un capital imponible superior a 1 millón de colones.

Si bien el carácter intensivo y desestabilizador del rechazo empresarial parecía indicar que la incidencia de la reforma tributaria se agudizaría y concentraría en ese estrato, realmente el peso económico del gravamen sería insignificante para el gran capital, tal como el análisis anterior lo demuestra. Esto lo reconocía el mismo gobierno y su partido. El PDC señalaba que con la reforma tributaria sólo se esperaba aumentar la "contribución de los grandes propietarios en unos ciento cincuenta millones," es decir, un 5% de los ingresos tributarios de 1986; por su lado, el presidente Duarte declaró que el impuesto de soberanía aportaría "apenas un 10% de los costos de la guerra durante 1986" y serviría "sobre todo para que puedan vivir con tranquilidad aquellos que tienen millones."⁵³

El rechazo empresarial agudizaba la irreversible crisis financiera del gobierno. Según cifras oficiales, 1986 significó un incremento de 1,000 millones de colones en el presupuesto general de la nación, "herencia" legada al presupuesto de 1987 que se mantendría a los mismos niveles del año anterior, es decir, alrededor de 3,500 millones de colones. Para el financiamiento de este gasto se esperaba contar con las recaudaciones adicionales que generaría la reforma tributaria y que optimistamente se estimaban en unos 350 millones de colones; además, se esperarían donaciones superiores a 500 millones y para cubrir la brecha se recurría a financiamiento externo por un monto de 600 millones de colones, lo que significaría un incremento de 132% en este tipo de endeudamiento respecto a lo contratado en 1986. El déficit global (excluyendo donativos) proyectado para 1987 alcanzaría 763 millones de colones, 26% superior al de 1986.

Ciertamente, la situación fiscal para 1987 sería peor que la planteada por las proyecciones oficiales, en parte como resultado de la "marcha atrás" del gobierno en la implementación de la reforma tributaria. Efec-

tivamente, en una "sesión de emergencia" convocada por los diputados del PDC el 20 de enero de 1987, se aprobaron las primeras modificaciones al impuesto de "soberanía" y dos días después se dejó sin efecto el aumento del impuesto a los cigarrillos. Posteriormente, el 12 de febrero, el Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa "importantes" reformas a la ley del impuesto sobre al renta y el patrimonio, aceptándose nuevamente algunas deducciones y rentas exentas que habían sido suprimidas por la reforma tributaria y estableciendo que el patrimonio neto imponible será calculado al valor real actual de los activos, mediante el "autovalúo que consigne el contribuyente," excluyéndose de su pago bienes tales como los bonos de la reforma agraria, viviendas, escuelas, etc. Asimismo, se modifica la disposición de gravar las utilidades de sociedades que operan como subsidiarias de un "holding" y las de éste cuando la subsidiaria le traslada sus dividendos; esto se hace introduciendo la siguiente modificación: "las personas jurídicas domiciliadas tendrán derecho a un crédito contra su impuesto por las utilidades gravables recibidas de otra sociedad..."

La marcha atrás del gobierno en la implementación de la reforma tributaria condujo hasta la declaratoria de "inconstitucionalidad" del "impuesto de guerra," fallo emitido por la Corte Suprema de Justicia el 19 de febrero de 1987 esfumándose los 120 millones de colones que se esperaba recaudar con dicho impuesto. Un día después, el Vice-Ministro de Hacienda señaló que la decisión de la Corte aumentaría el déficit fiscal en unos 600 millones de colones, ya que a esos 120 millones que dejarían de percibirse habría que sumar la contracción esperada de 400 millones de colones en las recaudaciones del impuesto al café como resultado de la baja en los precios internacionales de ese grano.⁵⁴

Con las modificaciones hechas a la "reforma tributaria", sólo se esperaba obtener de ella unos 60 millones en ingresos adicionales, con lo que el déficit global podría alcanzar 1,000 millones de colones en 1987 es decir, el mayor déficit fiscal en toda la historia del país y a un nivel verdaderamente explosivo.

El gran capital ha mostrado nuevamente su poder y su rechazo a participar, ni siquiera mínimamente, en el financiamiento de la guerra; a pesar que con ésta se defienden fundamentalmente sus intereses. Todo indica que sus intenciones son las de continuar obteniendo las mayores ganancias mientras se pueda, sin ceder un ápice en este cometido. El afán de lucro del gran capital y la ampliación y profundización de la crisis, conducen al gobierno al borde de la quiebra fiscal.

La dinámica explosiva de la crisis fiscal no sólo ha tensionado las rigideces que enfrenta la tributación como fuente de financiamiento, también nos acerca aceleradamente a los límites estructurales que enfrenta

el financiamiento mediante emisión monetaria y endeudamiento externo. La deuda pública externa creció más de 3 veces entre 1979 y 1985; el servicio de esta deuda representa más del 40% de las divisas generadas por nuestras exportaciones y aún esto a costa de continuas regeneraciones que difieren para el futuro inmediato el mayor peso acumulado de este tipo de endeudamiento. Sólo como resultado de la devolución la amortización de la deuda pública se duplicó, que aunado al pago de intereses absorbía el 19% del presupuesto de 1986.⁵⁵

Por otro lado, estudios realizados por el Ministro de Planificación señalan que la máxima recaudación posible mediante emisión monetaria se alcanzaría cuando la inflación llegue a un 60%;⁵⁶ a partir de ese nivel, incrementos adicionales de la oferta monetaria se traducirán cada vez en más inflación. Pero la emisión monetaria como instrumento de financiamiento público no sólo alcanza aceleradamente sus límites técnico-económicos; el acelerado deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de salvadoreños, el agotamiento político del gobierno y los niveles alcanzados por la organización y la lucha laboral, marcan los límites políticos de ese instrumento tradicional de financiamiento público.

4. A manera de conclusión

A lo largo de este estudio se han identificado y analizado los factores generadores de la crisis fiscal en El Salvador, demostrándose que esta crisis es un resultado "natural" de las características estructurales y de la dinámica de funcionamiento del aparato productivo. Ciertamente, la naturaleza agro-exportadora y dependiente de la fuente fundamental de acumulación de capital en El Salvador, condicionó la vulnerabilidad del presupuesto público con respecto al sector externo; pero es el desarrollo y requerimientos de la producción fabril, lo que define claramente y profundiza los factores generadores de la crisis fiscal, que entran en una dinámica expansiva e irreversible en la década del setenta, manifestándose en: el elevado ritmo de crecimiento del gasto público y su extrema subordinación a los requerimientos de la producción fabril, una estructura tributaria "benefactora" de la acumulación industrial, rígida y peligrosamente dependiente del comercio exterior; un déficit fiscal y un endeudamiento público crecientes.

Las debilidades y límites de la acumulación de capital en El Salvador genera una industria fuertemente subsidiada por el Estado, en donde el "intervencionismo estatal" se convierte en una necesidad del proceso mismo de valorización de capital. Sin embargo, si bien ese decidido y creciente apoyo estatal ha coadyuvado fuertemente a la continuación del proceso de valorización los desequilibrios y límites que enfrenta se profundizan con la dinámica de funcionamiento del modelo y en la medida

que se acelera la concentración, centralización y transnacionalización del capital. Todo ello se traduce en el agudizamiento de la crisis estructural, en el agotamiento del modelo y en un desequilibrio fiscal profundo e incontrolable.

La profundización de las dificultades y requerimientos para la valorización del capital y la expansión e intensificación de la pobreza y el descontento popular, que desemboca en una guerra civil abierta desde los primeros años de la actual década, se convierte en factores que propagan y aceleran la crisis fiscal, imprimiéndole una dinámica "explosiva" en la medida que se tiende a alcanzar rápidamente los límites económicos y políticos del manejo presupuestario.

Las rigideces estructurales y la dinámica de la crisis le señalan márgenes muy estrechos a los programas de política económica mediante los cuales se ha tratado de enfrentar el desequilibrio fiscal en los últimos años. Más bien, estos programas de corte monetarista ortodoxo tienden a agravar la crisis, "exprimiendo" las fuentes tradicionales de financiamiento público y alimentando la dinámica explosiva de la crisis.

Ciertamente, el modelo ha mostrado claramente su agotamiento e incapacidad, no sólo para satisfacer las necesidades populares, sino también para mantener la dinámica misma del proceso de valorización y acumulación de capital. La redefinición del modelo es una necesidad para el gran capital y su readecuación en función de las mayorías populares es la única posibilidad de sobrevivencia para El Salvador.

NOTAS

1. Para "disciplinar" a esta fuerza de trabajo que había sido liberada de la propiedad de medios de vida y que entraría a formar parte de una nueva lógica de producción y distribución, se crea una serie de medidas y aparatos policiales, entre los que se destacan: creación de la Ley contra la Vagancia en 1881, creación de la Policía Rural en 1884 y la Policía Montada entre 1889 y 1895. Además, el aparato estatal provee la infraestructura básica e incentivos para la expansión cafetalera; en 1845 se inicia la construcción de una carretera entre San Miguel y La Unión, y otra que relacionaría Acajutla—Sonsonate—Santa Ana; en 1853 se inicia el servicio marítimo regular entre La Libertad, Acajutla y La Unión, y se firma el primer contrato comercial con los Estados Unidos; se conceden excepciones impositivas a los cafetaleros y se exige del servicio militar a los trabajadores de estas fincas.
2. Wilson, Everett A. "La crisis de integración nacional en El Salvador," en "El Salvador de 1840 a 1935." UCA editores, San Salvador. Pp. 178-180.
3. Los precios del café cayeron de un nivel de \$ 12.88/qq en 1913 a \$ 8.40/qq en 1914; aún en 1921 el precio del café no había recuperado su nivel, alcanzando en ese año un precio de \$11.0/qq. Ver Wilson, Op. Cit., P. 168.
4. Wilson, Everett. Op. Cit., P. 197.
5. Ibid, Pp. 200-202.

6. Ver: Véjar, Rafael G. "El ascenso del militarismo en El Salvador." UCA Editores, San Salvador.
7. López, Carlos. "Industrialización y Urbanización en El Salvador." UCA Editores, 1984.
8. Dada, Héctor H. "La economía de El Salvador y la integración centroamericana (1945-1960)." UCA Editores. San Salvador, P. 30.
9. Ibid.
10. Ibid. Pp. 38-55
11. Ibid. P. 62
12. Fuente: CEPAL. Citado por Dada, Héctor en Op. Cit. Pp. 47-48.
13. Dada, Héctor H., Op. cit. Pp. 48-49.
14. Fuente: Anuarios estadísticos. DIGESTIC. El Salvador.
15. Galo Bonilla, A. "La concentración y centralización de capital en la industria manufacturera de El Salvador." Tesis de grado. Departamento de Economía, UCA. San Salvador. Anexos.
16. Villaherrera, S. y Martínez, M. "La inserción actual de la economía salvadoreña en la economía mundial: La inversión extranjera directa como un mecanismo de inserción." Tesis de grado. Departamento de Economía, UCA. San Salvador, Anexos.
17. Ibid.
18. Galo Bonilla, A. Op. Cit. Anexos.
19. Ibid.
20. Ibid.
21. Ver: Moreno, C. y Chorro, M. "Acumulación industrial y política fiscal en El Salvador: 1964-1984. Un enfoque Kaleckiano." Tesis de grado. Departamento de Economía, UCA. San Salvador.
22. Fuente: Proyectos elaborados por diferentes ministerios e instituciones autónomas. San Salvador.
23. SIECA. "Acta de la segunda reunión conjunta del consejo económico y monetario centroamericano." Marzo de 1986.
24. En 1952 se crea la "Ley de Fomento de Industria de Transformación," en 1961, la "Ley de Fomento Industrial" y el "Convenio Centroamericano de incentivos fiscales al desarrollo industrial" que se suscribió en 1962 y entró en vigencia a finales de la década.
25. El componente importado de la producción industrial salvadoreña en su conjunto, se amplía desde la década del sesenta; así, la proporción de la materia prima importada para la producción industrial en nuestro país, aumentó de 12% en 1961 a 46% en 1971. Pero sobresalen la industria química y metal-mecánica (ramas 35 y 38), que importan más del 80% de sus materias primas; mientras que la rama 32 (textiles) y principalmente la rama 31 (alimentos, donde sobresalen la industria del café) se nutren preferentemente de materias primas nacionales.
Fuente: "Memoria del segundo congreso de ingeniería," Tomo I, P. 365. Tomado de: Orellana, A. y Alfaro, J. "Necesidades básicas y reactivación de la economía." Tesis de grado. Departamento de Economía, UCA San Salvador. Anexos.
26. Galo Bonilla, A., Op. cit. Anexos.
27. Villaherrera, S. Op. Cit. Anexos.
28. Las ramas ejes o tradicionales son aquellas actividades en las que se fundamentó la acumulación industrial en la década del cincuenta y que han mantenido gran parte de la dinámica industrial en nuestro país. Hasta finales de la década del sesenta, estas ramas dedicadas a la producción de alimentos, bebidas, tabaco y textiles (ramas 31 y 32), habían sido relativamente marginados de los "beneficios" de la inversión extranjera debido fundamentalmente a que eran consideradas como patrimonio exclusivo del capital oligárquico; pero la recesión industrial de finales del sesenta y las mayores necesidades tecnológicas para "capturar" mercados fuera del área centroamericana,

- condujeron a una fuerte apertura y penetración de capital extranjero en estas ramas tradicionales durante la década del sesenta.
29. Ver: Departamento de Economía. "Dinámica y crisis de la economía salvadoreña." ECA, enero-febrero 1986. UCA, San Salvador.
 30. Fuente: Ministerio de Hacienda "Informes complementarios constitucionales de la Hacienda Pública." El Salvador. Varios años.
 31. Ibid.
 32. Ibid.
 33. Fuente: Ministerio de Hacienda "Clasificación sectorial del gasto público"
 34. Ibid.
 35. Ibid.
 36. Ibid.
 37. FUSADES, "Análisis crítico de la política fiscal." San Salvador, P. 13.
 38. Fuente: Ministerio de Hacienda. San Salvador.
 39. Fuente: Ministerio de Hacienda. Departamento de Asuntos Industriales, citado en Campos, M. y Landaverde, M. "Los incentivos fiscales a la industria manufacturera como mecanismo estimulador de beneficios extraordinarios en una economía concentrada." Tesis de grado, Departamento de Economía, UCA. San Salvador.
 40. Fuente: Ibid.
 41. Fuente: Banco Central de Reserva. "Conferencias conmemorativas del cincuenta aniversario de fundación del banco." San Salvador.
 42. Ibid.
 43. Alvarado, J.A., "Análisis de la situación fiscal." Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, enero-febrero 1987. UCA. San Salvador. P. 68.
 44. Ibid.
 45. Ibid., P. 69.
 46. FUSADES. "Opciones para financiar el déficit fiscal de 1987." San Salvador. P.6.
 47. Estadísticas del BCR. San Salvador.
 48. PDC. "la reforma tributaria, justicia para el pueblo." La prensa Gráfica, 18 de diciembre de 1986. San Salvador. P. 57.
 49. Ibid.
 50. FUSADES. "Análisis crítico de la política fiscal." San Salvador, Diciembre de 1986.
 51. Ibid.
 52. Ibid.
 53. Véase proceso No. 276. "Alternativas fiscales para financiar la guerra." UCA. San Salvador. P. 9.
 54. Ibid. P. 10
 55. Alvarado. J.A. Op. Cit., P. 72
 56. MIPLAN. Documento de Trabajo. San Salvador.