

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
Y CIENCIAS SOCIALES

*La Política Fiscal como Instrumento
de Desarrollo Económico y Social en
El Salvador*

TESIS DOCTORAL

Presentada por

JOSE LOMBARDO MORALES VASQUEZ

PREVIA A LA OPCION DEL TITULO DE

DOCTOR

EN

JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

1975





DEDICATORIA:

A mis padres: JOSE CANDIDO MORALES
 ARMIDA VASQUEZ DE MORALES.
 con amor.

A mis hermanos: Dr. Ricardo Leonel Morales y
 Ana Beatriz de Morales.
 Julia Armida Morales V.
 Carlos Alberto Morales V.
 con cariño.

A mi abuela: Julia v. de Vasquez
 con reverencia.

A mis tíos y primos; con respeto.

A mis amigos: con lealtad.

Y a todas aquellas personas que en una u otra
forma me ayudaron o facilitaron la terminación
de este trabajo.

LA POLITICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN EL SALVADOR .-

INTRODUCCION.

1) DESARROLLO ECONOMICO.

- a) Concepto de Desarrollo
- b) Análisis de las distintas posiciones conceptuales.
- c) Obstáculos al Desarrollo:
 - 1) Naturales
 - 2) Económicos
 - 3) Internos
- d) Disparidades internas de los países subdesarrollados.
- e) Condiciones Políticas y Económicas del desarrollo.

2) SITUACION DE EL SALVADOR.

- a) Lineamientos Generales
- b) Situación económica reciente y perspectivas de desarrollo económico.
- c) Principales problemas que se atraviesan -- para el desarrollo.
- d) Soluciones posibles.

- 3) LINEAMIENTOS TEORICOS DE LA POLITICA FISCAL.
 - a) Papel de los impuestos en el Desarrollo Económico.
 - b) Política Fiscal.
 - c) Objetivos de la Política Impositiva.
 - d) Importancia de la Política Fiscal.
- 4) ACTIVIDAD FISCAL SALVADOREÑA
(Evolución Histórica)
 - a) Período Colonial
 - b) Período de la Independencia
 - c) Epoca de Tránsito.
 - d) Epoca de la Hacienda Moderna
 - e) Epoca actual.
- 5) POLITICA FISCAL E INGRESOS PUBLICOS.
 - a) Que son los Ingresos Públicos.
 - b) Clasificación de los ingresos públicos.
 - c) Ingresos Publicos y Presupuesto.
 - d) Lineamientos Generales de la Política Fiscal salvadoreña.
- 6) GASTOS PUBLICOS
 - a) Que es el gasto público.
 - b) Inversión Pública dentro de la economía.
 - c) Prioridades dentro del gasto público.

I N T R O D U C C I O N

En el proceso de Desarrollo Económico y Social, el sistema tributario como instrumento de colocación de recursos para el sector público, como dispositivo de redistribución del ingreso y como componente de la política de estabilidad económica, introduce en las bases jurídicas una nueva problemática que repercute en la propia concepción del derecho.

La problemática tributaria se desenvuelve en un cuadro interdisciplinario, donde los valores de orden económico y de orden jurídico se encuentran y se integran, formándose de esta manera un área de integración entre el derecho y la economía.

La rápida evolución de los hechos económicos y las nuevas funciones que el Estado moderno ejerce en la organización, funcionamiento y desarrollo de las actividades económicas exigen de las Ciencias Jurídicas una nueva actitud metodológica y conceptual, contribuyendo a la eficacia económica y social y a la separación de los efectos del tradicional formulismo jurídico.

La eficacia económica formulando principios orientadores de la utilización de recursos destinados a la concretización de las metas, necesita normas positivas capaces de ecuacionar y resolver antinomias resultantes de la propia aplicación de esos principios. Y por consiguiente, de la integración de la Cien

cia Jurídica, como instrumento metodológico y conceptual para la elaboración de dispositivos que respalden jurídicamente el proceso de desarrollo económico y social.

La integración de la Economía y del Derecho en la formulación de la Política Fiscal, exigen de los Economistas - competencia y formación científica que los capaciten para la elaboración de medidas económicas compatibles con un sistema jurídico coherente y evolutivo.

El Legislador y el Administrador Tributario deben tener formación profesional que les posibilite asegurar las actividades económicas en permanente evolución, un cuadro jurídico eficaz sobre el punto de vista económico-social y adaptable a esa evolución y que al mismo tiempo supla las limitaciones de principios económicos, defina funciones y determine normas para la mejor obtención de recursos con menor costo.

Es por esa razón, que la importancia económica de la Política Fiscal ha aumentado considerablemente en los países poco desarrollados .

Apoyando la idea de la integración económica-jurídica en la Política Fiscal y Tributaria, intentaremos en el presente trabajo analizar a la luz de los conceptos de Desarrollo y Subdesarrollo, la Política Fiscal, como uno de los instrumentos precisamente orientadores hacia el desarrollo.

El trabajo presentará diferentes aspectos, inicialmente hemos tratado de conceptualizar, analizar y diferenciar los conceptos de Desarrollo y Subdesarrollo; para ello haremos uso de las distintas posiciones que diferencian y por ende definen dichos conceptos, muchas de esas posiciones desechadas actualmente, pero que nos sirven para formular una idea general de las preocupaciones que en torno a esas definiciones se han elaborado. Posteriormente analizaremos la Política Fiscal en la que primeramente expondremos lineamientos generales y teorías sustentadas por los expositores de la materia, teorías que son más o menos similares en todos los países, ya que la tendencia actual es la de buscar una legislación tributaria común para un gran número de países, posteriormente, analizaremos la Política Fiscal Salvadoreña a través de la Historia del país, seguidamente, expondremos brevemente la situación socio-económica de El Salvador dentro del marco del subdesarrollo, intentaremos concluir nuestro trabajo con un análisis de la redistribución del ingreso, estudiando el gasto público, aquí investigaremos la manera como se redistribuye lo percibido por el Estado y veremos si dichos fondos se aplican en aras del Desarrollo Económico.

Debido a que existe poca literatura a este respecto,

no hemos podido talv ez ahondar determinados aspectos de la Política Fiscal, es por ello que al desarrollar este estudio se han encontrado dificultades, por lo inseguro de las estadísticas o en muchos casos por la falta de las mismas, pero aún con todos esos defectos hemos tratado de analizar la circunstancia de que una buena política fiscal podría -- ser un medio para que el país acelerara su paso en el proceso de Desarrollo Económico.-

CAPITULO I
DESARROLLO ECONOMICO..

- a) Concepto de Desarrollo.
- b) Análisis de las distintas posiciones conceptuales..
- c) Obstáculos al Desarrollo
 - 1) Naturales
 - 2) Económicos
 - 3) Internos
- d) Disparidades internas de los países subdesarrollados.
- e) Condiciones Políticas y Económicas del desarrollo.

DESARROLLO ECONOMICO.-

Concepto de Desarrollo.-

El estudio del concepto de Desarrollo Económico, requiere primeramente la delimitación de ciertos términos, pues se trata de uno de los conceptos más difíciles de señalar dentro de la problemática económica, porque diversas teorías y tendencias lo ubican de distinta forma, por esa razón, para poder dar una idea nítida de dicho concepto, es necesario señalar las diferencias con otros términos, tales como: evolución, progreso, industrialización, crecimiento, proceso de cambio estructural global, con los que se ha identificado o se identifica a veces. Hay que tener presente que el concepto de Desarrollo es en parte heredero de esas diversas concepciones, que históricamente han tenido una definición bien precisa. Sin embargo, el concepto de desarrollo, tal como ahora se le entiende, es más amplio y más complejo que cada una de las ideas señaladas.-

Significado de Desarrollo Económico.-

Como ya lo apuntamos, es bastante difícil dar un significado preciso de desarrollo económico, talvez es mucho más facil hablar de lo que no es desarrollo económico.

Primeramente, debemos de tomar en cuenta que Desarrollo

Económico no es equivalente al Desarrollo total de una sociedad, aquél es solamente una dimensión del desarrollo integral.-

También se identifica a la Nación-Estado como la unidad de desarrollo, pero, desarrollo nacional es un proceso de creación o construcción de la identidad de la nación a través de un desarrollo político, social y económico.

Por eso, dependiendo de la disciplina del investigador, es posible considerar otros tipos de desarrollo tales como el desarrollo legal y administrativo. La interrelación de estos varios tipos de desarrollo es muy importante ya que el desarrollo socio-cultural y político son solamente aspectos del desarrollo integral que coadyuvan al desarrollo económico.

Como ya hicimos la observación, es muy corriente identificar los conceptos "Industrialización y Desarrollo" como palabras sinónimas. La Industrialización tiende a ser vista como una forma de vida superior; se cree que los países -- ricos son ricos porque ellos están industrializados y los países pobres son pobres porque ellos son primordialmente -- productores de bienes primarios. Sin embargo, el que una sociedad industrial disfrute de un Standard de vida superior -- no debería ser un problema de índole económico para los paí

ses pobres; por lo contrario, el problema relevante debería estar en la selección de la estrategia apropiada de acuerdo a las condiciones políticas-económicas y sociales imperantes en cada caso y ver si el desarrollo agrícola o el desarrollo industrial es el adecuado para acelerar el desarrollo económico existente.

El Desarrollo económico pues, no debe ser identificado con Industrialización, por las siguientes razones:

1) La concentración de un porcentaje grande de la producción en el sector primario no es en si una causa de la de la pobreza, la causa es la baja productividad en el sector agrícola. La tasa alta de la población agrícola con relación a la población total en los países pobres estaría mejor vista como consecuencia y no como causa de la pobreza.

2) El progreso en el sector industrial depende grandemente del desarrollo agrícola. Sin la ayuda de los adelantos en la producción primaria las políticas de industrialización no son efectivas y sus acciones se ven retardadas.

3) Desarrollo económico es mucho más que la simple adquisición de industrias.

Podría ser definido como un movimiento ascendente del sistema social entero, o puede ser interpretado como " el logro de un número de ideales de modernización, tales como

el alza de la productividad, igualdad social y económica, conocimientos modernos, actitudes e instituciones avanzadas y un sistema racional y coordinado de medidas políticas que puedan erradicar el conjunto de condiciones no deseadas en un sistema social, los cuales han perpetuado el estado de subdesarrollo de éste"

Al hacer estas consideraciones creemos que Desarrollo Económico involucra algo más que crecimiento económico (- con el que también se le confunde) . Desarrollo significa crecimiento mas cambio, ya que existen ciertas dimensiones cualitativas esenciales en el proceso de desarrollo que pueden estar ausentes en el crecimiento de una economía a través de un simple proceso de expansión.

Esta diferencia cualitativa, aparece especialmente en la acción avanzada de los factores de producción, en las técnicas avanzadas de producción y también es muy probable que aparezcan en el desarrollo de instituciones y en un cambio de actitudes y valores.

Ahora bien, si se quiere considerar un significado mas directo de lo que es desarrollo económico, no podemos evitar caer en ambigüedades, porque la idea de desarrollo económico tiende a ser asociada con diferentes metas políticas. Los fenómenos que se escogen para definir desarrollo econó-

mico son, en su mayoría, lo que se puede llamar metas políticas de la economía, en esta forma cualquier definición de desarrollo se vuelve inevitablemente una definición persuasiva, implicando que desarrollo así definido, es un objetivo deseable.

Talvez se pueda dar mayor claridad al significado de desarrollo económico considerando estas metas explícitamente, en términos de una meta principal y una secuencia de submetas. En esta forma podríamos definir desarrollo económico como "el proceso por medio del cual el ingreso real per cápita de un país se incrementa a través de un período largo de tiempo."

Se dice que es un proceso porque éste implica la operación de ciertas fuerzas interconectadas en una forma causal. Interpretar el desarrollo en términos de un proceso envolviendo relaciones causales debe de tener mayor significado que identificar el desarrollo como un set de condiciones o catálogo de características. Si el interés en el desarrollo de un país pobre proviene del deseo de erradicar la pobreza, entonces se debe enfatizar, como meta principal, en el crecimiento del ingreso real per cápita, en lugar de un simple crecimiento en el ingreso real nacional ya que este último no toma en cuenta los cambios en la población y por ende -

sus índices no reflejan nada a cerca del Standar de vida de las personas consideradas individualmente.

Se habla también de un desarrollo económico en un período largo de tiempo porque lo que es importante desde el punto de vista de desarrollo es un crecimiento sostenido del ingreso real no simplemente en un período corto tal cual sucede durante las alzas y bajas de los ciclos económicos.

El crecimiento sostenido en un período de por lo menos tres décadas es la mas fuerte indicación de desarrollo. Bajo este punto de vista, un plan quinquenal de desarrollo es solamente el comienzo de un proceso de desarrollo y solamente faltaría por ver si existe el poder necesario para mantener el proceso de tal forma que el ingreso real per cápita continúe subiendo en un período largo de tiempo. Hay por tanto una distinción vital entre desarrollo inicial y la tarea mas difícil, desarrollo sostenido en el largo plazo.-

Aunque el incremento en el ingreso real per cápita puede ser adoptado como meta principal, es muy común interpretar el desarrollo económico en términos de un número de sub-metas o categorías particulares de la meta principal.

Por ejemplo una cierta distribución en el ingreso puede ser objetivo de la política. Una disminución de las desigualdades económicas es uno de los objetivos muy generalizados entre los planes de desarrollo.-

Otras muchas posibles sub-metas podrían ser la especificación de un nivel mínimo de consumo, una cierta composición de la corriente del consumo, un nivel máximo de desempleo que pueda ser tolerado, evitar las marcadas disparidades entre el crecimiento de las diferentes regiones dentro de un país, diversificación de la economía y el logro de los ideales de modernización.

Debido a esta variedad de objetivos, el significado de desarrollo económico variará y aunque el crecimiento del ingreso per cápita real es un índice bastante imperfecto, es el único indicador disponible de la meta económica principal. Sin embargo, una vez que se haya adoptado este índice, como mayor indicador del desarrollo económico, es importante interpretar este último dentro de un marco de incremento en bienestar económico. Un incremento en el ingreso real per cápita no es por sí mismo una condición suficiente. El ingreso real per cápita es solamente un índice parcial del bienestar económico, porque un juicio sobre bienestar social involucra también un juicio de valor sobre el deseo de que este sea acompañado de una particular distribución del ingreso. Por lo tanto, no se puede hablar de que el bienestar social se ha incrementado porque simplemente el ingreso real per cápita se ha incrementado, a menos que la distribución del in

greso resultante es también considerada como buena o deseable.

En conclusión, se puede decir que siguiendo los criterios convencionales se adoptaría el incremento en el ingreso real per cápita como uno de los indicadores para definir el desarrollo; pero hay que tener presente que el análisis global del proceso del desarrollo económico exige una interpretación que abarque varias dimensiones: 1) el marco histórico del fenómeno; 2) su carácter parcial con relación al desarrollo social; 3) su carácter esencialmente dinámico, tanto en lo que se refiere a su evolución como al cambio estructural de los sistemas en estudio.

El carácter del desarrollo económico en relación al desarrollo social debe destacarse por dos razones: una de orden metodológico y otra de tipo político.

En relación a la primera, es evidente que lo que en realidad observamos es un fenómeno de cambio social global, dentro del cual destacamos los aspectos económicos por considerarlos el factor determinante y más fácilmente cuantificable; pero entendiendo que los propios aspectos económicos también son, a la vez, influenciados por otros aspectos del proceso de cambio social. La razón política, se entiende de que hay una responsabilidad explícita del Estado, es

decir la obligación de éste de orientar su política hacia el mejoramiento directo e inmediato de las condiciones de vida de la población, conjuntamente con la elevación de los niveles de producción.

DIFERENTES POSICIONES CONCEPTUALES

Para desarrollar este tema seguiremos a Roncayolo que en su obra "Las Modalidades del Subdesarrollo" analiza las condiciones de éste y señala coincidiendo con la mayoría de autores las diferencias entre uno y otro.

A) INGRESO PER CAPITA .- Hemos considerado que el incremento en el ingreso per cápita es uno de los indicadores para definir el desarrollo; razón por la cual una de las principales tendencias a considerar un país como desarrollado o subdesarrollado es, analizándole a través del ingreso per cápita. Según este criterio, se ha determinado que los países cuyo ingreso per cápita sea superior a \$ 2,500.00 anuales son países desarrollados y los que no alcanzan esta cifra serán subdesarrollados. Aquí hay que tener presente que se trata de un promedio y que no refleja enteramente el ingreso personal, porque en muchos casos el 85% del ingreso esta concentrado en pocas manos y el resto o sea el 15 % corresponde a la mayoría, quienes no alcanzan a obtener ni el mínimo de subsistencia cada año. Tal es el caso -

de Kuwait, cuyo ingreso per cápita sobrepasa a los \$ 7.000. anuales, convirtiéndose en el más elevado del mundo y sin embargo, no podríamos ubicarlos entre los países desarrollados porque la mayoría de la población no goza siquiera de un relativo bienestar general, la misma situación sucede en la mayoría de los países árabes que últimamente han elevado considerablemente su ingreso per cápita. Ahora bien, en ciertos países donde el capital está mejor distribuido si podría ser éste índice indicador de desarrollo.

b) Situación Alimenticia. Esta teoría determina el nivel de vida de una población y por consiguiente, el desarrollo o no de un país, basándose en el consumo de calorías de cada uno de sus habitantes y considera que país desarrollado es aquél cuyos habitantes consumen 2.500 calorías por día. En este sentido la mayoría de países subdesarrollados se sitúan por debajo de tal medida y algunos ni siquiera alcanzan las 2.000 calorías. De aquí proviene la clasificación de países alimentados y países sub-alimentados, considerando los primeros como desarrollados y a los segundos, subdesarrollados. Esta clasificación puede tener una crítica similar a la anterior y agregamos, que para determinar una dieta alimenticia de 2.500 calorías se requiere además de los recursos necesarios para proporcionar ese régimen, u

una dieta alimenticia balanceada, cuya situación debe ser controlada por técnicos de los que carecen los países subdesarrollados.-

C) Crecimiento Demográfico.- Otra de las tendencias para definir los conceptos objeto de nuestro análisis, es haciendo la diferencia entre la tasa de crecimiento demográfico de los países desarrollados y un porcentaje superior para los subdesarrollados. Esto llega a constituir lo que se conoce con el nombre de " explosión demográfica" y que analizaremos con mayor profundidad a través de varios países subdesarrollados agrupados en diferentes categorías: a) la tasa de crecimiento alcanza su nivel (superior a 2.4% a veces - 2.8%) en los países donde fuertes fecundidades se acompañan a una baja relativa de la mortalidad. (Natalidad superior al 40/1000 y mortalidad inferior al 20/ 1000) tres zonas críticas a este respecto: 1) América Latina encabezada por el grupo del caribe y América Central (tasa generalmente superior al 3%), pero también se incluye aquí a México, Perú y en grado menor Brasil y Chile. Solamente Argentina y Uruguay cuyas estructuras demográficas son diferentes (baja mortalidad, natalidad reducida), evolucionan a un ritmo mas lento. 2) El Medio Oriente, frecuentemente con una tasa de mortalidad ligeramente elevada (Irak, Egipto, Siria). En esta ca-

tegoría también entran Indonesia, Malasia y, sin duda, China)

3) La tasa de crecimiento de Africa y Asia Meridional (India), son mas bajas. Aquí la mortalidad se mantiene en niveles ---- más elevados (particularmente la mortalidad infantil), y -- frena parcialmente el efecto de la frecuentes fecundidades. Cabe señalar que la debilidad de la documentación estadística no permite precisar rigurosamente la tasa de crecimiento (1).

b) Los países de Europa considerados generalmente como sub-desarrollados, sea Europa Meridional o Europa del Este, tienen una evolución demográfica muy diferente, la natalidad y la mortalidad caen en los niveles más bajos.

En la mayoría de los países subdesarrollados, la aceleración del crecimiento demográfico se efectúa a lo que parece por un crecimiento de la natalidad. A esta teoría se le puede hacer la siguiente observación: que no es adaptable para todos los países subdesarrollados, por ejemplo creemos que en parte el estancamiento socio-económico que han experimentado Argentina y Uruguay desde 1955 se debe entre otros factores a la falta de elemento humano que pueda asentar y desarrollar las zonas desoladas de ambos países, es decir, que tienen un porcentaje de natalidad bajo cuando en realidad uno de los factores por los cuales no logran su desarrollo es por la falta del elemento humano. Asi también , para el caso Bra

(1) Anuario Estadístico de las Naciones Unidas, 1972

sil con un 3% de natalidad anual necesita, durante cierto tiempo más o menos prolongado, conservar este porcentaje ya que debido a su extensión territorial necesita un mayor asentamiento en regiones consideradas aún vírgenes.

Por todo ésto es necesario sin embargo observar que la tasa de crecimiento de numerosos países subdesarrollados, puede ser inferior o simplemente igual a la de los Estados Unidos o de la URSS. Esta tasa no es por si misma, una manifestación del subdesarrollo. Alcanza una amplitud dramática solamente cuando se le relaciona con la rigidez de las estructuras y la inelasticidad de la producción.-

D) Extensión Territorial. Otra de las teorías para diferenciar los países desarrollados de los subdesarrollados estriba en la extensión territorial de los mismos, considerando que los más grandes territorialmente, tienen que contar con más recursos naturales y que por consiguiente su desarrollo es más fácil y completo, en cambio, a los países pequeños, dada la estrechez de su territorio les resulta más difícil lograr el desarrollo. Se critica esta teoría en el sentido de que no es cierto que la extensión territorial de un país determine su desarrollo, para el caso: Brasil, Argentina y Mexico, son países con grandes extensiones territoriales y no son desarrollados; en cambio, Suiza, Japón e Is-

rael con su estrechez territorial han logrado su desarrollo económico y social.-

E) Estructura Dual.- Esta teoría sostiene que los países subdesarrollados se caracterizan por la predominancia del sector primario (minas, agricultura) y su doble orientación: una producción destinada al gran comercio (Productos de Intercambio) y a la par, una producción de "Subsistencia" que - escapa en la mayoría de los casos al circuito comercial, por lo menos en el plan local.

Esto trae como consecuencia que se forme lo que se denomina estructura dual, o sea que existe en un determinado lugar del territorio un polo comercial con la tecnología y los adelantos de las ciudades desarrolladas, donde funciona perfectamente la actividad comercial y en torno de la cual - se concentra gran cantidad de la población, coincidiendo todo esto con una serie de polos rurales dedicados exclusivamente a las artesanías y a la agricultura. La estructura dual es - característica esencial de los países subdesarrollados. Esta es una de las teorías que sirven de argumento fuerte para - hacer esa diferencia entre un tipo y otro de países. La parte de la población ocupada en el sector primario para la agricultura , en los países subdesarrollados es generalmente significativa, siendo en la mayoría de los casos, superior a un

cincuenta por ciento de la población activa.-

F) Comercio Exterior.- El comercio exterior en los países subdesarrollados se encuentra estrechamente dependiente del mercado de los productos primarios, que constituyen la casi totalidad de las exportaciones y muy a menudo una gama reducida de productos (café, algodón, petróleo, azúcar, banano), la importancia de este comercio exterior es muy variable. Se puede representar por el porcentaje de las exportaciones, con respecto al producto nacional bruto. Dentro de América Latina, se resaltan diversos grados de complejidad de las economías, para el caso, si se toma en cuenta el valor de las exportaciones por habitantes, tres tipos de países subdesarrollados aparecen.-

a) Países con un comercio exterior importante: la tasa por habitantes puede alcanzar la de los países industriales avanzados, sin embargo, corresponde aquí a economías generalmente poco diversificadas.

b) Para el conjunto de países subdesarrollados, el comercio de explotación es, pues, menor que en los países avanzados; inclusive aquéllos cuyo mercado interior es predominante. Sin embargo hay que distinguir dos nuevos tipos de países subdesarrollados: los que tienen una economía bastante diversificada y un mercado interno muy importante, y aquellos cuya

economía no ha llegado aún a un grado considerable de diversificación. Aquí es conveniente considerar que en la mayoría de los países subdesarrollados es factor importante la dependencia con respecto a los productos primarios y en la mayoría de los casos de una gama muy reducida de productos, por ejemplo: el petróleo, el café, y el azúcar. De esto se deduce que en la mayoría de los países subdesarrollados dos productos constituyen más del setenta y cinco por ciento de las exportaciones. Por eso, las posibilidades de intercambio en el mercado internacional se encuentran ligadas a algunos productos básicos, cuyas condiciones de venta pueden variar grandemente, en función de los aforos, el almacenamiento, el progreso tecnológico etc. La venta de estos productos es, a la vez, un arma indispensable para asegurar el desarrollo y la fuente de múltiples decepciones y de una inelasticidad crónica.-

OBSTACULOS AL DESARROLLO.-

No se trata aquí de una interrogación sobre las causas profundas del subdesarrollo. Si no es fácil, en efecto, mostrar como la organización de intercambio de tipo colonial originó la mayoría de los desequilibrios que hoy caracterizan los países subdesarrollados, es menos fácil explicar por que razón los llamados países desarrollados se han beneficiado. Basta entonces, presentar un cuadro de los obstáculos que impiden a los países subdesarrollados, fomentar su creci-

miento, modificar sus estructuras o por lo menos los obstáculos que frenan las realizaciones.

OBSTACULOS NATURALES.-

Se ha considerado muchas veces que los países subdesarrollados son países pobres por estar mal dotados por la naturaleza. Para contradecir esta expresión, basta recordar el hecho de que el subdesarrollo aparece en zonas geográficas muy diferentes, ya sea en zonas continentales templadas (Europa Oriental), Zonas Mediterráneas, y además un conjunto de zonas intertropicales, no existiendo por consiguiente -- condiciones climáticas particulares que impondrían por sí mismas el atraso económico.

Se ha dicho muchas veces que la falta de recursos naturales, minerales y sobre todo energéticos, hacen que muchos países permanezcan en el subdesarrollo, a esto se puede contestar que esta situación obedece más que todo a un problema de incentivos al capital para desarrollar los recursos, pero también a la falta de explotación de los mismos, pues muchos países subdesarrollados cuentan con una serie de recursos naturales, pero les hace falta disponibilidad económica y asistencia técnica para poder desarrollar los recursos, por esa razón no solamente se puede aducir a la falta de recursos naturales, sino también a la falta de --

explotación adecuada de ellos cuando los hay.

b) Dificultades Agrícolas. Estas dificultades tienen indudablemente estrecha relación con la dotación de los países ya sea con los recursos que estos cuentan, su territorio, su clima y su suelo, por esa razón, en este caso se debería analizar país por país y ver por qué no se logra a través de la agricultura el desarrollo del sector agrícola. Es claro, que estas dificultades aparecen mayormente en climas mediterráneos y tropicales, porque en ellos existe una irregularidad en el periodo lluvioso, pues la cantidad y duración de las lluvias origina variaciones considerables en la agricultura año con año, por lo que en dichos países no se puede saber con la anticipación debida, de que producción agrícola se dispondrá en un año, pues generalmente el azar juega un papel muy importante.

2) OBSTACULOS ECONOMICOS.-

Las riquezas naturales han sido explotadas durante mucho tiempo, según un sistema de intercambio de tipo colonial que dividía al mundo entre países industrializados y países exclusivamente productores de materias primas. Estos intercambios eran organizados de manera tal que los países industrializados se apropiaban del grueso de los beneficios provenientes de este comercio; al mismo tiempo y no sin cierta contra-

dicción, fundaban su potencial industrial sobre el bajo precio de las materias primas importadas. Así, los países subdesarrollados no han podido a partir de esas ventas en el mercado internacional, constituir un capital inicial indispensable para crear una industria. Si las estructuras coloniales han desaparecido desde el punto de vista político, siguen existiendo ampliamente en el campo económico.

Veamos ahora, como evolucionan los precios de la materia prima en los mercados. Los precios de las materias primas han sido siempre más sensibles a las variaciones de la coyuntura que los precios de los productos manufacturados. Debido a la especulación, a veces se elevan para después caer, sea porque hay suficiente materia prima depositada en el mercado, o porque la disminución del ritmo de los asuntos industriales hacen suponer las compras de materias primas, o por cualquier otra razón. Esas variaciones de amplitud, aumentadas por los efectos de la actual crisis económica mundial vienen a causar de hecho un desequilibrio económico, y se dé por consiguiente una situación cíclica que lleva consigo la caída de las producciones características de los países subdesarrollados, tales como, las materias y los productos alimenticios. Se dá con más gravedad en los productos menos solicitados o producción anárquica, es-

pecialmente los cereales tropicales . Pero, contrariamente a los accidentes cíclicos, esta desvalorización progresiva de las materias primas se hace paralelamente a una actividad normal de los países industriales y siempre de crecimiento-rápido (Europa del Mercado Común). De esto se deduce que el comercio aumenta más rápidamente entre países desarrollados que entre aquellos de desarrollo desigual. El poder de compra internacional de los países subdesarrollados tiende a bajar y las importaciones indispensables al desarrollo económico resultan en este caso comprometidas.

Se ha podido establecer que en América Latina la pérdida resultante de la caída de los precios mundiales supera mucho a los créditos, recibidos de los Estados Unidos y de los Organismos Internacionales. Esto quiere decir que la ayuda bien entendida supondría una organización de los mercados más favorable de los productores de materias primas. No obstante, esta evolución divergente de los precios no constituye la única forma de giro que los países avanzados operan sobre los países subdesarrollados, Las estructuras comerciales heredadas de la fase colonial indican otras formas más directas de apropiación y de no inversión de los beneficios en los países productores.

Estructuras Comerciales. Los grandes establecimientos comerciales, pueden ser integrados por organismos que controlan a la vez el comercio y la producción. Otros, cum-

plen un papel limitado en los negocios, tales como la compra y la comercialización de productos o materias primas -- suministradas por productores locales o la venta de productos manufacturados. En los dos casos, esas estructuras comerciales establecen una barrera entre la economía interna de los países subdesarrollados y el comercio internacional, además, otra barrera entre el precio de venta del mercado internacional y el precio otorgado por su trabajo al productor local, ya sea este Jefe de explotación o asalariado. Finalmente, también hay una barrera entre los beneficios -- realizados y la inversión local.

3) Obstáculos Internos.

Sería inútil atribuir únicamente a las estructuras - externas las dificultades que afectan a los países subdesarrollados y paralizan su economía. El subdesarrollo es un fenómeno de estructura, de mentalidad, de actitudes humanas que modelan el conjunto de un país. Aún cuando la dependencia externa es responsable del mantenimiento o del crecimiento de esos obstáculos, la desaparición o disminución de esta dependencia no basta para suprimir toda la secuela del pasado. Es difícil hacer un balance y aún más, un análisis geográfico de todos los atrasos materiales o intelectuales que frenan el desarrollo. Por eso aquí se tratará de defi-

nir algunas características de estructura interna, más fáciles de discernir y de localizar, porque se refiere a la demografía, a la organización social o geográfica de esos países.-

a) Superpoblación. Ella es indicada generalmente como una de las manifestaciones del sub-desarrollo y, al final de cuentas, como uno de los obstáculos más difíciles de corregir. El Sub-desempleo crónico de la mano de obra, la débil productividad del trabajo del campesino, el bajo nivel de vida de la población, los movimientos migratorios desordenados que acumulan las ciudades, que resultan incapaces por su estructura económica y material de absorberlos, una masa creciente de desarraigados, son tantas situaciones que resultan de la superpoblación.

Esta impresión general abarca sin embargo realidades muy diferentes. En primer lugar existen diferencias en cuanto a la densidad que se hace mas notoria a nivel de continente o de grandes conjuntos regionales. Entre las densidades extremadamente débiles de Africa y de América del Sur por un lado y China, India, Indonesia etc. por el otro no existe ninguna medida común. Aquí no se trata de promedios de magnitud, sin relación con las realidades geográficas ya que se debe bajar a niveles de las pequeñas unidades regio-

nales para captar los verdaderos contrastes. Se conoce bien el amontonamiento de las masas humanas en Asia, con tasas - variadas entre 500 y 1500 habitantes por Kilómetro cuadrado. La densidad traduce una relación precisa en un espacio determinado, en función de una organización social y técnica determinada. El carácter de los países subdesarrollados es - precisamente yuxtaponer espacios superpoblados y espacios vacíos.

Sin duda, existe una superpoblación indiscutible, absoluta tal vez, en función de una economía socialmente agrícola. Puede medirse por la carga demográfica que pesa sobre la tierra. El número de trabajadores por hectárea constituye una dosis de sub-empleo o empleo disfrazado, que ningún aumento de los rendimientos agrícolas bastaría para hacer - crecer razonablemente empleos y recursos.

Con frecuencia se trata de una superpoblación muy relativa, estrictamente determinada por prácticas de una agricultura demasiado extensiva. Y aquí habrá que tomar en consideración un crecimiento demográfico que nos permita analizar los problemas sólo a nivel de la presión demográfica actual.

Finalmente, no se debe olvidar que esos problemas de superpoblación están ligados en la mayoría de los casos, a

la historia de la población y del suelo. Así, en América Latina, la población determinada en su gran masa por la explotación colonial, queda aún periférica, sin que las posibilidades del interior hayan sido totalmente evaluadas. Se trata entonces de otro problema el de la repartición social de la tierra.

b) Concentración de la Riqueza.

La propiedad del suelo en los países subdesarrollados es de una gran complejidad. Dos regimenes agrarios se han generalmente sucedido y yuxtaponen aún sus formas. Un régimen agrario anterior al siglo diecinueve, que proviene de costumbres o derechos escritos muy variados, sostenido bajo una infinidad de aspectos jurídicos, ya sea que se trate a veces de una propiedad comunitaria, tribal o aldeana, y otro posterior en que la tierra llega a pertenecer a castas, o grupos determinados (clero), o a veces en forma de apropiación de hecho o de derecho en beneficio de ciertas familias o personas, aristocracia o personajes notables (estamentos). La colonización había añadido un sistema jurídico agrario variable. Después de la conquista española en América Latina se constituyeron grandes propiedades al estilo latifundista, a la par del desarrollo en cientos casos, de un campesinado indígena marginado a pequeñas plantaciones; por lo

tanto, dos tipos de propiedades aún existentes, son particularmente criticables y consideradas como fuentes de desequilibrio económico y social: 1) La Propiedad Latifundista que lleva muy a menudo al uso extensivo de la tierra, a la devilidad de la inversión rural, a la multiplicación de una masa campesina sin tierras con un nivel de vida bajísimo, y por consiguiente la concentración de ésta en pocas manos, beneficiándose una porción mínima de la población económicamente activa, y en el otro de los casos, el gran propietario que posee tierras colosas mantenidas simplemente por orgullos tradicionales de la familia que económicamente no producen nada. Estos son los sistemas de latifundio comunes en América Latina donde la repartición del suelo constituye un contraste violento. 2) La propiedad minifundista, que resulta lógicamente improductiva por cuanto el propietario no -- tiene los medios necesarios para su explotación, dando por consecuencia, que estas parcelas cultivadas caprichosamente no alcanzan a alimentar aún a los que habitan en ella, además este tipo de propiedades dificulta más la tecnificación y la experiencia arroja que económicamente no rinden siquiera el mínimo por hectárea.

La explotación de la tierra de tipo capitalista no varía en nada la tenencia de la misma, sin embargo introduce --

muy a menudo, en los límites de la rentabilidad, la noción del programa técnico. Esto provoca tres tipos de desequilibrios: 1) Que esa explotación es realizada generalmente por Sociedades extranjeras, o sociedades vinculadas a ellas, engendrándose entonces las críticas que pueden hacerse a este tipo de dependencias (explotación de los beneficios, la dificultad de la reivindicación in locus) 2) Constituyen en la mayoría de los casos, extensiones especializadas en un producto de explotación; y 3) Que juegan así con la diversificación de la agricultura que durante mucho tiempo ha contribuido a aumentar la distancia entre los cultivos de exportación y los cultivos alimenticios. Finalmente podríamos agregar que emplean obreros agrícolas mal remunerados en función de la estructura del mercado de trabajo, y que se ven amenazados por las irregularidades de los trabajos estacionales, por la evolución de los precios y de las técnicas. Este tipo descrito se encuentra más esparcido en los países subdesarrollados donde está menos ligado a condiciones locales que a empresas de los grandes mercados industriales o financieros.

Es normal que al sentimiento más o menos confuso que tiene el campesino por sentirse explotado por los grandes propietarios, se añadan movimientos de repudio por los contrastes violentos que se presentan entre el cultivo extensi-

vo y el monocultivo, la explotación del hombre por una parte y el hambre del mismo por otra, el amontonamiento que éste hace en pequeñas parcelas, etc. de donde se vuelve como imperiosa necesidad para los países subdesarrollados, donde la tierra esta concentrada en pocas manos la reforma agraria, - pues ésta se convierte no sólo en un medio para reducir las cargas que pesan sobre el campesino, sino que sirven tambien para integrar en la sociedad una masa rural marginalizada hasta entonces.

Hay que tener presente que la reforma agraria, no responde ipso facto, al conjunto de problemas planteados por la relación tierra-hombre.

La experiencia de las reformas agrarias emprendidas en América Latina comprtan numerosas enseñanzas. En primer lugar, esas reformas son frecuentemente parciales, porque se hacen sobre las grandes propiedades o sobre las peores tierras de los latifundios. En segundo lugar, si la distribución de los lotes contribuye a aumentar la roturación, corre el riesgo de llegarse a una multiplicación de extensiones insuficientes. En tercer lugar, si la propiedad perteneciera directamente al campesino o a una comunidad de ellos, se obtendría a lo menos en un buen número de años una débil productividad agrícola, y esto es porque no lograría asimilar en muy poco

tiempo la técnificación y capacitación adecuada y seguirían por cierto tiempo con las prácticas de rutina, que producirían en la mayoría de los casos rendimientos inferiores a los que se lograban con sus antiguos propietarios, particularmente cuando se trata de cultivos comerciales como el algodón, bananos, café etc. Lo que en otras palabras significa que en América Latina, los latifundios son injustos y el minifundio resulta meramente improductivo.

La reforma agraria requiere pues, de "estructuras de acogimiento".

Las tentativas para reencontrar el estilo de las antiguas comunidades campesinas (ejidos) no parece haber tenido tampoco completo éxito, salvo en algunos casos donde éstos se han convertido en el punto de partida de las cooperativas. En otros lugares, los campesinos no se han adherido a la colectivización, cuando ella aparece impuesta por el Estado y frecuentemente como un medio para éste, de aumentar una especie de "colecta", que se asemeja a una requisición.

Finalmente, la reforma agraria no se plantea siempre en los mismos términos. En América Latina, supone la eliminación de los latifundios, en otros lugares, la supresión de las prácticas usurarias, de los contratos exorbitantes de aparcería etc. Pero creemos sobre todo que el problema cen-

tral de toda reforma agraria, es el bajo nivel cultural del campesino, la falta de medios de financiamiento para las actividades que realizan éstos, la ausencia de técnicas adecuadas y de conocimientos modernos, unido todo esto al atraso total provocado por la falta de obras de infraestructura, como son las vías por donde circularán en el país los productos agrícolas, así como la falta de electrificación.

Estos serían los principales obstáculos que cercan al desarrollo agrario, sin embargo, políticos latinoamericanos vociferan todavía como culpables directos las operaciones de mercado en el exterior, basadas en las llamadas cuotas fijas a la exportación, base principal de los precios tanto internos como externos, que vienen a borrar los incentivos al deseo de producir más y mejores productos. Estos políticos sancionan la política de mercado, la cual no objetamos; pero de admitirla totalmente sería reconocer como culpables de nuestro subdesarrollo a otros, sin ver y analizar en toda su integración nuestros verdaderos problemas.

c) La falta de obras de Infraestructura.

Este es otro de los principales problemas de los países subdesarrollados, quienes durante mucho tiempo no se preocuparon por realizar obras de gran envergadura que facilitara y sentara las bases para un desarrollo económico y social.

Acostumbrados a dirigir su vida por una cultura religiosa - antiquísima que no podía diferenciar las necesidades materiales y espirituales del hombre, y , sobre todo, interpretar - que el mismo hombre materialmente completo llena cualquier necesidad, es que estos pueblos confundieron la dirección - socio-política a seguir a través de la historia. Ejemplo clásico de ello lo constituyen : La India, los países Arabes y los países Indoamericanos.

Sin duda alguna, en la época actual el establecimiento de obras de infraestructura, así como su constante y creciente interés , se debe en gran parte al distanciamiento - observado entre los países llamados desarrollados y los -- subdesarrollados. Esto sin lugar a dudas dió origen al abuso del más fuerte contra el más débil, y la brecha se hizo cada vez mayor.

Ultimamente estos países han comprendido que no pueden lograr su desarrollo sin antes fincarlo en obras que logren a corto plazo equilibrar hasta cierto punto la desventaja con los países desarrollados.

El inconveniente que se encuentra es que, tratándose de países de economías primarias, generalmente el financiamiento de estas obras se hace a base de créditos, que obtienen de los países económicamente fuertes, convirtiéndolos de

todas maneras en países dependientes; además, la mayoría de países subdesarrollados han descuidado tanto estas obras de infraestructura que la realización de una de ellas, conlleva la necesidad de la creación de otras, al grado que muchos países subdesarrollados no pueden ni con el financiamiento externo realizar obras de infraestructura, porque les resulta totalmente imposible poder pagar los créditos.

Por otro lado, aquellos países que de una u otra forma han logrado desarrollar cierta infraestructura, han tropezado con la muralla más fuerte y tenaz del subdesarrollo cual es la cultura, elemento este muy difícil de lograr porque sus metas son generalmente indefinidas.

d) Nivel Cultural Bajo.

Otro límite interno de los países subdesarrollados, que se mantiene constante, aún en el caso de que estos realicen obras de infraestructura, es el bajo nivel cultural de los mismos. Determinándose que no se logre por este estatus cultural obtener los beneficios totales que producirían dichas obras. De aquí que se deduzcan dos consecuencias determinantes en las economías de estos pueblos; 1) Sucede generalmente que como el provecho total de las obras de infraestructura no se logra, los gobiernos, aprovechando los beneficios que de ellas se derivan procuran incentivar al inversionista

extranjero a fin de que utilice las obras y 2) Mientras sucede lo anterior, los nacionales del estado, para poder aprovechar dichas obras necesitan de la tecnología adecuada que por cierto también es importada, retrazando en consecuencia los planes, proyectos y actividades trazadas por un gobierno.

Otra de las consecuencias del nivel cultural bajo, es la desintegración del conglomerado que componen dicho Estado, de donde resulta una primera marginalización de cierto sector de la población que debido a su escaso nivel cultural se aparta de la realidad económica y se convierte en un sector flotante sin ninguna especialidad y que en último caso genera lo que se llama desocupación.

Una de las metas principales que debe llevar a cabo todo país subdesarrollado es integrar culturalmente a su pueblo, esa labor se presenta mucho más difícil en lugares o regiones que están totalmente desvinculadas ya sea cultural, religiosa o lingüísticamente y es uno de los problemas básicos de muchos países subdesarrollados, sobre todo los de América Latina, en los que se pueden observar contrastes violentos, entre aquellas personas altamente capacitadas y conocedoras de todas las tecnologías y adelantos propios de lugares culturalmente desarrollados, y aquellos que viven aún

en la época primitiva que no saben siquiera que existe una moneda que sirve de patrón para intercambiar los objetos, - mucho menos que existe un idioma que ha sido tomado como oficial por el Gobierno de ese Estado.

La integración cultural por consiguiente es una de las más arduas faénas que se deben de proponer los países subdesarrollados a fin de equiparar a la generalidad y aprovechar los adelantos que otros han logrado desarrollar.

e) Disparidades de los países subdesarrollados.

Existe, en los países subdesarrollados muchas disparidades que son el resultado de la coexistencia de dos sectores de la producción: Sector de "Subsistencia" y sector integrado a la economía moderna, ya se trate de productos de exportación o de tareas meramente locales creadas por el principio de industrialización.

Dichas disparidades son señaladas por la extrema desigualdad social en la distribución de los ingresos. Se consolida a ésto, otros elementos de heterogeneidad, de origen étnico o geográfico, y son tan fuertes, que los sectores avanzados, lejos de impulsar el conjunto de la economía y de la sociedad, parecen al contrario paralizar el desarrollo económico. La presencia de estos múltiples desequilibrios en el seno de la sociedad y de la nación, caracterizan una -

vez más, a los países subdesarrollados. Las disparidades sociales de estos países son tan grandes, que la mayoría de la población vive afuera o al margen de la economía monetaria. Su poder adquisitivo y aún más su poder de ahorro es casi nulo, por otra parte, las clases privilegiadas no encuentran en la estructura del mercado interno una incitación suficiente para invertir. Sus ingresos son absorbidos en gastos de lujo, de inversiones "suntuarias" que no tienen ningún efecto sobre la economía del país, y, finalmente, en depósitos en el exterior. La ausencia de una clase media y de una clase empresarial no permite a los mecanismos capitalistas dar un impulso al conjunto de un país.

f) Condiciones Políticas.

Las condiciones políticas y económicas que acompañan y orientan los actuales esfuerzos de desarrollo, establecen de nuevo líneas de demarcación entre países subdesarrollados. Les da, también oportunidades desiguales de arranque. Sin embargo, no es muy fácil definir estas condiciones: Las palabras no corresponden siempre a las mismas realidades y las realidades a las afirmaciones ideológicas. Entre estas condiciones, algunas vienen de la persistencia, de vínculos institucionales, etc. Otros dependen de la selección de un cuadro político y económico. Liberalismos y socialismo se.

encuentran, se oponen y a menudo se cobinan no sin haber alguna contradicción entre países subdesarrollados. Y aún en el seno de la mayoría de ellos, las preocupaciones políticas, el deseo de consolidar la independencia de dichos países, no va siempre en el mismo sentido que los intereses económicos establecidos.

Es bien sabido que los pueblos subdesarrollados, al lograr su independencia, el proceso de descolonización los ha llevado por direcciones tan controvertidas, que sin darse cuenta, en una u otra forma han caído en la dependencia, no solo económica sino también cultural e ideológica. Este juego de falta de definición estructural ha hecho que no se pueda seguir una dirección. Por esa razón, la historia política de estos pueblos, está sujeta a días ya que cambian los sistemas, ideas, planes, etc. en función de intereses de determinados grupos o castas de donde resulta muy difícil -- que el poder político en turno, pueda coordinar y planificar obras que se deberían llevar a cabo en largos períodos de tiempo, ya que cada gobierno, introduce modalidades propias, con más interés de realizar obras proselitistas que ver el interés social, con lo que equivaldría afirmar que el interés político de grupo o casta, está sobre el interés general.

De lo anterior se deduce que la falta de ideología, --

unida a un cambio constante de gobiernos golpistas, hace de estos países el prototipo de naciones llamadas de inestabilidad política que no traen más que el desconcierto e inseguridad a los nacionales de los Estados y el temor del gran inversionista extranjero, al volverse notorio y por cierto, regla general de estos pueblos no tener gobiernos verdaderamente constituidos, tan siquiera constitucionalmente.

Esto por consiguiente conlleva a un atraso ya que los planes y métodos se improvisan, y aunque parezcan eficientes, en muchos casos, no tienen los créditos de financiamiento - por los Organismos Internacionales, al no estar suficientemente avalados.

CAPITULO II.

SITUACION DE EL SALVADOR.

- a) Lineamientos Generales
- b) Situación Económica reciente y perspectivas de Desarrollo Económico.
- c) Principales problemas que se atraviesan para el desarrollo.
- d) Soluciones posibles.

CAPITULO II

En el capítulo anterior hemos tratado de exponer los lineamientos generales del desarrollo y el subdesarrollo, - distintas teorías, causas y remedios. En el capítulo actual intentaremos enmarcar la situación de El Salvador, dentro - de estos lineamientos, procurando analizar la posición socio económica desde 1950, ya que de lo contrario entraríamos en el análisis que por sí solo podrá ser objeto de una tesis. No se ha buscado caprichosamente el año de 1950, pues a par - tir de él se redacta una nueva Constitución que establece - las bases para el camino hacia el desarrollo económico y - social, creando una Constitución definitivamente de tipo - intervencionista, como se contempla en la aplicación y alcan - ces de la misma, deducido de sus artículos tales como en - los casos de expropiación; así como cuando se crean nuevos impuestos , tasas contribuciones etc cuando el Estado esti - mare necesario. A esta Constitución también se le ha consi - derado como socialista cuando reconoce la propiedad privada pero en función social, el problema es definir cuando el - Estado salvadoreño considera la función social en relación a la propiedad reconocida, ya que no hay definición de esta garantía ni en la Constitución ni en el decreto interpreta - tivo, mucho menos por interpretación auténtica de la Ley.-- Los postulados principales de dicha constitución fueron: a)

la propiedad privada en función social; b) la creación de -
Instituciones para beneficio general, tales como el Seguro
Social etc., y el reconocimiento de que el interés general
del Estado priva sobre el interés particular. No estudiare-
mos la situación nacional año por año, ni seguiremos en es-
te capítulo orden cronológico, sino que buscaremos los prin-
cipales problemas y las soluciones posibles; nos detendremos
concretamente en los últimos tres años y veremos las pers-
pectivas y logros alcanzados. Trataremos de no repetir en -
esta capítulo los conceptos vertidos anteriormente, debido
a que en el bosquejo hecho de una manera general, en el ca-
pítulo anterior , se podría enmarcar la situación de El Sal-
vador.

Trabajaremos a base de estadísticas y datos del Conse-
jo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, así -
como de datos proporcionados por el Gobierno Central y el -
Banco Central de Reserva de El Salvador.

LINEAMIENTOS GENERALES.

El Salvador es un país eminentemente agrícola y concen-
tra su economía básicamente en el café, el algodón y el azú-
car. Esta característica , ha hecho que en el país la percep-
ción mayor se obtenga a través del café. Su actividad indus-
trial es apenas incipiente, aunque desde el año de 1950, --

cuando se redactó una nueva Constitución, se le da primacía a la industria y se establecen bases, leyes e instituciones, tendientes al fomento de la actividad industrial y comercial.

Este nuevo panorama constituyó sin lugar a dudas una visión sino del todo equivocada, bastante ambigua, porque -- aún cuando la industria era factor decisivo, la agricultura era factor primario y fundamental, es decir, que el hecho -- de darle auge a un sector no quería decir descuidar al otro, que por decirlo así, estaba establecido. Tal período en --- consecuencia no fue ni de transición y menos de cambio, so lamente se descuidó la agricultura y ganadería, sin poder despegar la industria ya que un sector estable es siempre base o complemento para el inicio de otro. Por esa razón la gran mayoría de la población sigue dedicándose a la agri-- cultura, ya sea produciendo alimentos de consumo doméstico, o como trabajadores en las industrias del café, azúcar o algodón, base de la principal exportación del país.

Esto es digno de relacionar, pues la mayoría de las -- divisas extranjeras proceden en su totalidad de las exporta ciones del café, constituyendo de esta manera este producto el elemento principal de la economía salvadoreña.

Hasta hace poco tiempo, la prosperidad y la ventajosa posición competidora de la industria del café de El Salvador

hicieron que disminuyera la importancia que la Constitución de 1950 le había dado a la diversificación agrícola, así como la industrialización del país. Ultimamente la presión de los habitantes sobre una tierra limitada, ha llegado a constituir un grave y serio problema y es en la actualidad el problema económico de largo alcance que tiene más importancia en El Salvador. Su solución habrá de encontrarse aunando una serie de esfuerzos y mediante el uso de mejores sistemas de producción agrícola, reforma agraria y el establecimiento de industrias ligeras, es decir, mediante un desarrollo equilibrado e intensivo de los recursos del país.

En los últimos años se ha manifestado un movimiento gradual en este sentido. La producción de azúcar, algodón, y henequén y otros productos alimenticios han aumentado. Se ha establecido un número más o menos significativo de industrias que comprenden plantas textiles, fundiciones de hierro, fábricas de productos farmacéuticos y químicos, molinos, etc. Existen ciertas obras de infraestructura, como : buenas carreteras, presas hidroeléctricas , además , se cuenta con instituciones como el INSAFI, que tienden al fomento industrial; por otra parte, se han establecido incentivos fiscales, con el objeto de fomentar determinados tipos de actividades.

En cuanto a la estabilidad monetaria, hasta hace aproximadamente

madamente tres años se preciaba El Salvador, de haber tenido un tipo de cambio estable y tener una de las monedas cuya variación había sido tan insensible que casi no se había podido apreciar en el marco internacional de precios.

Pero quizás el principal problema lo constituye el aumento de la población y la pequeñez de su territorio.

SITUACION ECONOMICA RECIENTE

Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO ECONOMICO

Al hacer un bosquejo sobre la situación económica reciente y las perspectivas de desarrollo económico, podemos considerar, tomando en cuenta, la economía internacional, a partir de 1972, cuando se registró una brusca elevación de los precios del café, algodón, azúcar y carne, que constituyen productos de exportación por excelencia, trayendo como consecuencia que, en 1973 el producto interno bruto creció a una tasa estimada del 5.4% en comparación del 4.3% del año anterior. En ese mismo año las exportaciones de bienes y servicios resultaron ser el factor más dinámico del crecimiento registrado. Otro factor importante lo constituyó la inversión pública, que creció en mas de un 20%, pero hay que tener presente que, el efecto favorable del alza de los precios fue contrareestado por la crisis del petróleo, en el sentido de la brusca elevación en los precios del mismo, en el

mercado mundial (1)

La balanza de pagos que había tenido superávit hasta el año de 1972, registra déficit en 1973 y en 1974, reflejando, por un lado, la expansión del 27 % de las importaciones de bienes y servicios, que en parte se vinculan con la expansión crediticia; y por otro lado la liquidación de ciertos pasivos externos a largo plazo.

En lo referente a los sectores productivos, las condiciones favorables ya mencionadas, derivadas de la firmeza de la demanda externa durante 1972-1973, estimularon el crecimiento de las ramas agrícolas de explotación tradicionales (café, azúcar y algodón) y dando por consiguiente, un aumento en el sector agropecuario. En cambio, la dependencia del sector industrial respecto al Mercado Común Centroamericano, resultó en un lento crecimiento de su producto 5.9 en 1972 y 6.9 en el año de 1973 (2)

En la década de los 60, la política monetaria limitó la expansión del crédito del Banco Central de Reserva, a cantidades comparables con la estabilidad interna y externa del país. En 1973 esta política se hizo más expansionista aunque en la actualidad se ha restringido considerablemente los créditos bancarios.

El índice de precio al por mayor, aumentó aproximada-

(1- 2) Plan de Desarrollo económico y Social- 1973/1977.
Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

mente en un 6% en 1973, en relación con el aumento del año anterior, esta tasa fue superior en gran medida a la prevista por el Gobierno, quien consideraba un aumento aproximado en 3%. Este creciente aumento fue una consecuencia de factores externos e internos. Entre los primeros factores hay que considerar el crecimiento de los precios de los bienes importados y el desajuste del sistema monetario internacional que obligó a El Salvador, a realinear el tipo de cambio del colón con respecto a las monedas europeas y japonesa, y mantener la paridad con el dolar americano, ahora bien: entre los factores internos el principal y fundamental fue la expansión crediticia que se dió en ese año de 1973.

Habiendo sido considerable el alza de los precios y causado con ello, un desajuste en el ingreso familiar, obligó que se adoptaran las siguientes medidas: el aumento de salarios, tanto en el sector público como en el privado, compensando así el alza de precios; asimismo, como el gravamen mayor para artículos suntuarios importados; también se intentó regular los precios, aunque no se llevó a la práctica.-

En el campo fiscal se tuvieron muchos logros, tales como, el del año de 1973 en el que se dio un incremento del 18.7% en los ingresos corrientes del Gobierno central, muy

superior a la expansión del 11% estimado en el presupuesto para dicho año. Este incremento refleja, tanto la gran alza en el valor de las exportaciones, que resultará en un aumento del 60% en el impuesto a la exportación, con respecto al del año anterior. Es notorio hacer constar que este aumento demuestra con claridad los avances realizados en la administración del impuesto a la renta, al poner en práctica el número de identificación tributaria, que elevó considerablemente el total de los contribuyentes registrados. (1). También se logró incrementar notablemente los ingresos del Estado con la creación del impuesto selectivo al consumo, al cual va agregado su respectivo timbre fiscal.

A la par de estos avances de carácter económicos se han puesto en práctica importantes iniciativas relacionadas con el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Aún cuando, hasta el presente, resulta difícil apartarse de las bases tradicionales del marco de desarrollo hacia el proceso productivo y su financiamiento. Hay que tener presente que se establecen metas para elevar los niveles de producción e ingreso en el sector rural e importantes medidas para mejorar las condiciones de vida de la población.

(1) El Salvador.- Informe económico y social 1973. Consejo Nacional de Coordinación y Planificación Económica. Febrero 1974.-

Haciendo un bosquejo sobre el desarrollo o subdesarrollo del país, y siguiendo en este punto el "Plan de Desarrollo Económico y Social 1973/1977" editado por el CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION Y COORDINACION ECONOMICA (CONAPLAN) y que sigue y seguirá el gobierno dentro de los tres próximos años, encontramos los siguientes interesantes apuntes.

"El crecimiento económico durante la década pasada, es tuvo condicionado a diversos factores que influyeron en la actividad económica en general. En consecuencia, es necesario referirse a los aspectos de mayor relevancia, desde dos puntos de vista. El primero, trata de la producción por sectores productivos, de manera que el crecimiento se interpreta con relación a las actividades más sobresalientes. El segundo, señala los aspectos económicos en términos del destino de la producción, es decir, en atención a su distribución en consumo interno, inversión y exportación.

(1).

Siguiendo el aludido plan, encontramos, en cuanto a los distintos sectores, que al observar la estructura de la producción por su origen, se destaca su comportamiento de los sectores agropecuario, industrial y comercial, por cuan

(1) Plan de Desarrollo Económico y Social 1973/1977.- Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.- CONAPLAN.-

to conjuntamente dichos sectores contribuyen con la mayor - parte de la producción y asimismo determinan los niveles de empleo e ingreso de la mayoría de la población económicamente activa. Para poder explicar esto, el referido documento, señala los aspectos principales a través de la siguiente ta bla.

PARTICIPACION DE SECTORES EN EL PRODUCTO
TERRITORIAL BRUTO Y TASA DE CRECIMIENTO.

Participación Relativa

Año	Agrop.	Indust.	Comerc.	Otros	Total
1961	33.3	16.2	19.9	30.6	100.0
1962	33.5	16.0	19.8	28.7	100.0
1963	32.8	16.7	21.3	29.2	100.0
1964	31.3	17.2	24.5	27.0	100.0
1965	28.5	18.4	24.2	28.9	100.0
1966	27.0	19.1	24.0	29.9	100.0
1967	27.1	19.6	23.5	29.8	100.0
1968	26.8	19.9	23.6	29.7	100.0
1969	26.8	19.3	22.8	31.1	100.0
1970	27.7	19.5	21.5	31.3	100.0
1971	27.1	19.2	21.7	32.0	100.0

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL.

Año	Agrop.	Indust.	Comerc.	Otros	Total
1961	5.9	9.1	6.3	5.7	3.6
1962	19.1	10.4	11.4	5.3	11.9
1963	3.5	8.7	12.2	5.7	4.2
1964	4.1	12.6	25.6	1.4	9.3
1965	4.2	12.6	3.9	13.1	5.4
1966	1.8	11.3	6.4	10.4	7.2
1967	5.8	8.4	3.5	4.9	5.5
1968	1.8	4.4	3.3	3.7	3.2
1969	3.7	0.7	0.0	7.8	3.5
1970	6.5	3.8	2.8	3.8	3.0
1971	2.4	3.6	5.8	7.1	4.8

TASA DE CRECIMIENTO.

1961/1971	3.6	7.6	6.6	6.3	5.8
1961/1966	3.1	11.1	11.7	7.0	7.6
1966/1971	4.0	4.1	1.9	5.5	4.0

++ FUENTE- Cuadro No. 6 "PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1973/1977". CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION Y COORDINACION ECONOMICA.

Las cifras relacionadas indican que la producción agropecuaria representa por sí sola la mayor proporción de la producción nacional, aún cuando se redujo de 33.3% en 1961 a 27.1% en 1971 . Esto indica una participación declinante de la actividad agropecuaria dentro de la producción total, como resultado de los esfuerzos de la diversificación productiva de otros sectores, con todo, la actividad agropecuaria sigue constituyendo el factor determinante del comportamiento global de la economía y su declinación relativa no representa una reducción en términos absolutos, hay que tener presente además que ésta es una actividad importante en la generación de divisas extranjeras, que es un factor importante para el sostenimiento del desarrollo.-

La producción industrial registró una tendencia creciente en su participación relativa dentro del producto total, pasando del 16.2% en 1961 al 19.2% en 1971. El desarrollo industrial por su parte tuvo un carácter compensatorio por la declinación del sector agropecuario . Sin embargo, el crecimiento industrial ha venido evolucionando estrechamente ligado a las magníficas condiciones en el cual se desarrolló el Mercado Común Centroamericano, por lo que su notable deterioro en los últimos años causó una contracción en la producción manufacturera.

El Sector Comercial mostró una situación similar a la - descrita por el agropecuario e industrial. Su crecimiento - fue mucho mas lento después de 1964, llegando a ser inferior al de la producción total.

En cuanto al rubro, ingresos y gastos corrientes del - Gobierno Central.

INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES DEL
GOBIERNO CENTRAL.
EN MILLONES DE COLONES.

AÑOS	INGR.CTES.	GASTOS DE FUNC.	AHORRO CTE.
1964	213.2	164.7	48.5
1965	239.0	174.4	53.0
1966	241.5	188.5	53.0
1967	266.9	193.9	33.0
1968	231.0	207.8	23.2
1969	252.0	243.9	8.1
1970	281.8	247.0	34.0
1971	299.7	243.9	55.2

Incremento

del período 40.6% 46.1%

Tasa del cre

cimiento 5.0% 5.8%

FUENTE: Cuadro No. 8.- Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977.- Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Estas cifras indican que los ingresos corrientes aumentaron 40.6% en el período de 1964 a 1971. Este incremento es inferior al observado por los gastos de funcionamiento que aumentaron en un 48.1%. En términos generales puede decirse que los ingresos, a pesar de haber mostrado una -- tendencia , en breve plazo, dichos ingresos resultarían insuficientes y darían lugar a un ahorro negativo en las cuentas corrientes del Gobierno:

La deuda pública externa es una de las fuentes con que cuenta el sector público para cubrir sus gastos de capital y diremos que en los primeros años de la década del-60, ésta fue la principal fuente de ingreso de capital del país, siendo complementado en algunos años, principalmente en los últimos del decenio por la deuda pública interna.

MAGNITUD DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA RES-
PECTO AL P T B Y EXPORTACIONES.-

Valores en Millones de Colones.

Deuda	<u>Pago de Deuda</u>		<u>Pago del servicio de la deuda.</u>				
	P.T.B.	Porcent.	Amortiz.	Exp.	Porcent.	Prom.	
(1)	(2)	(3)	(4)	int. (5)	(6)	(7)	(8)
1960	59.0	1.420.0	4.2	7.7	256.6	3.0	----
1961	63.7	1.444.1	4.4	7.5	297.0	2.5	----
1962	70.5	1.602.6	4.2	9.9	347.2	2.9	8.

...pasa.....

1963	91.4	1693.6	5.4	10.7	375.6	2.8	7.5
1964	111.7	1866.7	6.0	12.3	438.8	2.8	9.2
1965	146.6	1992.2	7.4	14.7	475.0	3.1	9.0
1966	182.7	2109.7	8.7	15.7	475.0	3.3	8.5
1967	205.7	2215.7	9.3	12.1	473.8	2.3	9.1
1968	214.3	2.2919	9.4	15.2	475.0	2.9	10.6
1969	225.1	2381.8	9.5	15.6	529.3	3.1	---
1970	233.0	2564.6	9.1	16.4	505.3	2.9	----
1971	243.0	2681.3	9.1	19.5	570.8	3.4	----

FUENTE: Revista del Banco Central de Reserva de El Salvador, Cuadro N° 11. Plan de Desarrollo Económico y Social-1973-1977. CONAPLAN.-

Se observa que el saldo de la deuda pública externa - pasó de 59.0 millones de colones en 1960 a 243.0 millones - en 1971 creciendo a una tasa acumulativa anual del 13.8%. - Este saldo comprende lo adeudado por el gobierno central e Instituciones autónomas, siendo a estas últimas a las que - corresponde una porción superior al 60 % de la deuda total.

La relación de la deuda pública y el P T B (Producto Territorial Bruto) ha aumentado durante los últimos años -- como consecuencia del crecimiento más dinámico de la deuda, sin embargo este porcentaje se considera aún bastante bajo, si se compara con el que mantienen otros países en vía de desarrollo.

En cuanto a la moneda y el crédito, diremos lo siguiente: a principios de la década anterior, se inició una nueva etapa en la evolución monetaria y bancaria del país con la nacionalización del Banco Central de Reserva de El Salvador, en abril de 1961, esta medida tuvo fundamento en la Constitución Política, que establece que al Estado corresponde la función del control directo de la Economía monetaria en el país. El artículo 143 de la Constitución Política lo dice literalmente: " El poder de emisión de especies monetarias corresponde exclusivamente al Estado, el cual podrá ejercerlo directamente o por medio de un instituto emisor de carácter público. El régimen monetario , bancaria y crediticio será regulado por la Ley. El Estado deberá orientar la política monetaria con el objeto de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional."

La transformación indicada puso a la disposición del Banco Central de Reserva nuevos instrumentos para regular el crédito, los medios de pago y la liquidez internacional, todo ello con el fin de proporcionar un clima agradable para el desarrollo de la actividad económica, mediante la coordinación de la política monetaria del Banco con la política económica del Estado. En tal sentido, la política monetaria

procuró que el crédito y los medios de pago crecieran de tal manera que impulsaran la producción nacional, pero sin presiones en el nivel general de precios.(1)

Los continuos desequilibrios de la balanza comercial obligaron a las autoridades monetarias a iniciar también, una política destinada a mantener las importaciones, a fin de sostener el nivel adecuado de las reservas internacionales. Las medidas adoptadas en este campo, recayeron generalmente sobre aspectos, tales como la regulación del endeudamiento a corto plazo, permitiendo a los importadores la fijación de depósitos previos para la importación de ciertos bienes suntuarios, reformas administrativas al régimen para la autorización de las importaciones, así también se creó la Ley de Impuestos Selectivos al Consumo según Decreto Legislativo del 22 de Agosto de 1974, así también se dictaron disposiciones que disminuyeron la cuota de venta de las divisas para viajes etc. Todas estas medidas afectaron al comercio de bienes; pero no bastaron para contener la demanda de divisas, haciéndose necesario en varios casos el endeudamiento externo con el Fondo Monetario Internacional u otra organización, para poder mantener niveles de re-

(1) Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977. Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

servas suficientes, a efecto de atender el comercio de importaciones de bienes esenciales para la economía nacional (1)

El día 29 de agosto de 1973 entró en vigencia la Ley de Creación de la Junta Monetaria de El Salvador, dicha -- junta tiene a su cargo la formulación y dirección de la Política Estatal en materia monetaria, cambiaria, crediticia y financiera en general, orientada hacia el Desarrollo Económico y Social de la Nación. Decreto N° 407 D. O. N° 159 tomo N° 240, del 29 de agosto de 1973.

OBSTACULOS AL DESARROLLO

Podemos señalar en síntesis que los principales problemas que atraviesa El Salvador y que lo mantienen en el subdesarrollo son los siguientes:

1) Problema Poblacional.- En nuestro país se cuenta con una de las tasas más elevadas de natalidad, dicha circunstancia lo convierten en uno de los más densamente poblados de América (187 H por Km²) . Este problema acarrea otra serie de situaciones de difícil solución como por ejemplo: el problema habitacional, el de la población flotante y en general, la migración hacia el principal centro de trabajo que lo constituye San Salvador. Consecuencia de esto --

(1) Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977 .Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.-

es que, en dicha ciudad se observa la principal y peor miseria del país.

2) La Extensión Territorial.- Este viene a ser uno de los más serios problemas, ya que su extensión territorial es una de las más limitadas de América, y la tierra, trabajada totalmente desde hace mucho tiempo, se ha convertido en una de las más agotadas, pues soporta una serie de cultivos diferentes en el transcurso del año. Hay que tener presente - que ésta, está concentrada en pocas manos y se forman por - consiguiente latifundios o en caso contrario en minifundios inoficiosos. Presentaremos ahora un cuadro que nos aclara el número y superficie de las exportaciones según formas de tenencia en el año 1961.-

Formas de tenencia	total	%	Hectáreas	%
Total	226.896	100.0	1.581.428	100.0
Propias	89.918	39.6	1.125.428	77.5
Arrendadas.....	43.457	19.1	70.877	5.0
Propias y Arrendadas....	29.850	13.1	1 123.319	7.8
Propias	-----	-----	79.878	5.1
Arrendadas	-----	-----	43.441	2.7
Colonato.....	55.769	24.6	44.076	2.8
Otras formas	7.947	3.6	109.935	7.0

FUENTE.- Dirección General de Estadísticas y Censos . Censo Agropecuario 1961. Tomado de la Memoria del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria Pagina 251.

3) La mala distribución de la riqueza y el poco poder adquisitivo de las personas. Tanto las tierras como los diferentes bienes incorporados al comercio pertenecen a pocas manos, la gran mayoría de la población no percibe ni lo necesario para su subsistencia. Hay que recordar aquí que el ingreso per cápita de \$ 360.00 anuales, no refleja la situación del nacional porque generalmente y en muchos casos, no alcanza a lograr esa cantidad de dinero al año.

4) La falta de distintos polos industriales. Solamente existe un polo industrial, agrávase ésto con la falta de tecnificación necesaria del personal que labora en las distintas actividades industriales, comerciales o agrícolas. La existencia de un solo polo industrial, viene a tipificar la estructura dual, propia de los países subdesarrollados; el resto de la población, como ya se indicó, anteriormente se dedica a la agricultura.

5) El analfabetismo y el bajo nivel cultural. Aunque últimamente el analfabetismo ha disminuido, debido a una intensa campaña a fin de alfabetizar a todo salvadoreño, este sigue siendo muy representativo, pues en la actualidad, aún el 46.1 % de la población no puede leer y escribir, es decir aproximadamente 1,600.000, la estadística es relativa, porque aunque ha aumentado el número de alfabetas,---

aún con ellos existe bajo nivel cultural. (1)

6) La mala administración estatal y la falta de planificación por sectores que influyen notablemente a la anterior situación.-

POSIBLES SOLUCIONES

Las posibles soluciones para poder llevar al país al desarrollo integral, las podemos encontrar a través de varias actividades difíciles que implican mucho gasto y esfuerzo de parte de todos los sectores interesados en el proceso de desarrollo , pero que en general resultan ser una inversión porque redundan en beneficio del total de la población. Aquí enumeraremos talvez las principales tareas, pero dado el cuadro general de este trabajo se presentan a manera de ilustración.-

a) Control de la Natalidad. Dicho control deberá planificarse integralmente; hacer conciencia en todas las personas de la necesidad de reducir el índice de natalidad para beneficio general. Para ésto es necesario hacer campañas divulgativas, que deberán hacerse según la escala de nivel cultural y social, dirigiéndolas directamente en el orden siguiente primeramente al campesinado y llegar posteriormente a los habitantes de la ciudad; en un país como el nuestro, es necesario que se aunan en este sentido las fuerzas sociales , religiosas y políticas.

(1) Dato Proporcionado por . Ministerio de Economía. Dirección General de Estadística y Censo. IV Censo Nacional de Población. 1971

b) Una reforma agraria integral que transforme toda la estructura nacional, así como, promover el desarrollo integral del sector agropecuario. Consecuentemente, con esto se llegaría a una mejor distribución de la riqueza y por consiguiente del ingreso personal. Al respecto en nuestro medio se piensa en una Reforma Agraria escalonada, crándose primero el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria donde se determinarán los distritos o Zonas en que se aplicará. La ley también estipula no sólo la creación de zonas sino que la aplicación de la misma en el territorio entero (expropiación por falta de cultivos o tierras ociosas); prevee también el otorgamiento de créditos y asistencia técnica. En la actualidad opera áun que como una derivación de la Ley de Avenimiento y Riegos , los distritos de Zapotitan que se le ha llamado Primer Distrito, y se esta trabajando por el segundo denominado Atiocoyo. Creemos que la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria no es clara en la determinación y adecuación de Distritos porque se puede interpretar en un solo Departamento e incluso en todo el territorio (art 33) .

c) Preciso es, también, el establecimiento y ejecución de obras de infraestructura capaces de sentar las bases para el desarrollo integral del país. Esto traería como consecua.

cia directa el establecimiento de polos industriales en diversos lugares, que permitirían la desconcentración de la población en determinado lugar;

d) Deberá de establecerse una serie de incentivos para fomentar la inversión interna, procurando el establecimiento de las industrias de transformación;

e) Es necesaria la intensificación de la acción de fomento de nuevas exportaciones, teniendo en cuenta que el estímulo de la actividad privada es esencial en el logro de resultados en este campo, ya se han tomado providencias a este respecto, el día 5 de septiembre de 1975 entró en vigencia la "Ley de Fomento de Exportaciones" y además ha sido creada una institución dedicada exclusivamente a esta actividad cual es el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior.

f) Deberá de agilizarse el proceso de preparación y ejecución de proyectos de inversión del sector público y continuar fortaleciendo el proceso de planificación;

G) El establecimiento de una política monetaria acorde con el mismo proceso de desarrollo; en relación a la política monetaria, señalaremos diferentes hipótesis que se aplican o pueden aplicarse en El Salvador y que han sido enumeradas por Ernesto Fernandez Holmann en su libro "Política Monetaria, Estabilidad Financiera y Desarrollo Económico

co en Centroamérica". La primera de estas es que la política monetaria puede contribuir significativamente a la estabilización económica debido a que las variaciones en el crédito otorgado por el sistema financiero tendrán una acción inmediata y predecible sobre el gasto total. Continúa diciendo que lo anterior se deriva del efecto ejercido sobre los gastos por las variaciones en el exceso de liquidez del público. Tal reacción tiene lugar en un período relativamente corto. La segunda de las teorías es que el sector financiero puede desempeñar un importante papel en la aceleración del proceso de desarrollo económico de Centroamérica porque cumple la función de distribuir una parte considerable de los ahorros del público. Esto supone que dichos ahorros en forma líquida, representan un porcentaje importante del total y que puede esperarse que crezca con el desarrollo económico de estos países así como con las innovaciones financieras. De esta manera, se presume que las autoridades monetarias poseen los necesarios instrumentos de política a fin de asignar los ahorros líquidos de la población entre las actividades económicas que se consideran que más contribuyen al desarrollo económico de los países.

h) intensificar los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de la población y reducir los déficit existen

tes en educación, salud y vivienda;

I) Fiscalización, vigilancia y administración de los dineros del Estado, mediante una política Fiscal adecuada. Es necesario incrementar los recursos fiscales, por medio de reformas tributarias y administrativas al sistema, que a la vez tiendan a una mejor distribución del ingreso;

Todas estas medidas, cual mas cual menos, inciden en el desarrollo del país, y para pasar al problema central de nuestro estudio analizaremos la influencia de la política fiscal como instrumento para el desarrollo.

CAPITULO III

Expuesto lo que antecede, aparece claro que el desarrollo no es exclusivamente un problema de carácter económico, sino que admite implicaciones de toda índole, básicamente sociales. Pero a nuestro juicio lo fundamental es el aspecto económico. Veamos la evolución que se advierte en este sentido.

PAPEL DE LOS IMPUESTOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO.-

Se ha expuesto a grandes rasgos la importancia que asume el problema económico en el crecimiento de los países; ello nos pareció necesario para ir encausando el trabajo hacia el tema central que ahora se ha de abordar. Analizaremos entonces el papel de la Política Fiscal y en particular de los impuestos en el Desarrollo Económico.-

Scholders (1) Llama la atención acerca de la influencia decisiva que las finanzas públicas están ejerciendo sobre la evolución a largo plazo de la economía, a través de su impacto en las empresas, y por tanto, en el sistema productivo, en la acumulación y distribución de la renta y de la propiedad. Señala finalmente que las esencias mismas del capitalismo se están viendo afectadas.

(1) SCHOLDERS.- Teoría General del Impuesto- Madrid.1962. Pag. 68. Editorial Castillas.

Pese a lo anterior, nos anticipamos a decir que los estudios acerca de la repercusión de los impuestos con relación al desarrollo económico, no son frecuentes.

Adler ya lo señala al decir: " Existen desgraciadamente muy pocos estudios teóricos de los problemas fiscales de los países subdesarrollados "(1) Nosotros agregaríamos que los autores estudian en general la política económica y dentro de ella se analizan los aspectos particulares: política bancaria, monetaria, crediticia, cambiaria y fiscal. Sin embargo es dable apreciar, concordando con Adler, un cierto desinterés acerca de los efectos de la política fiscal, quizás producto de la propia dificultad en estudiar con intensidad, los efectos de ella y de la tributación en particular. Adler prefiere no insistir en profundidad sobre este aspecto, según lo expresa manifiestamente en su trabajo. Una de las cosas que nos resultan sugerentes, es que las preocupaciones mas evidentes y concretas en esta materia, parten significativamente de autores de países desarrollados, y esto desde ya plantea una doble observación: en primer lugar, el desconocimiento o desinterés que ello implica, en parte, para los teóricos de los países subdesarrollados y en segundo lugar, la relatividad de las conclusiones que

(1) Adler.- Recursos Financieros y Reales para el Desarrollo. Pag. 76 . 1961.- CEMLA - MEX.

emanan de dichos estudios, relatividad fundamentada en la distinta mentalidad, con que esos autores encaran los problemas de los países subdesarrollados. Quizas alguno de los aspectos que expliquen este desinterés o falta de material que indudablemente se advierte, sobre todo, para formular incluso una teoría de la política fiscal de los países subdesarrollados, podemos sintetizarlo de la siguiente manera. "Existen aspectos que se pueden oponer al uso ajustado de la política fiscal en los países subdesarrollados, la organización social, la psicología rudimentaria de los individuos, la capacidad administrativa, el carácter poco diversificado de la producción, la presencia de un sector fuerte en la economía doméstica etc. (1)

Sin embargo, podemos señalar para ser justos, los esfuerzos que sobre el tema se han realizado en los últimos tiempos. Sin perjuicio de algunos estudios específicos realizados en varios países latinoamericanos y asiáticos. Aparece como fundamental, el estudio genérico formulado por la CEPAL, en 1957, sobre la Política Tributaria y el Desarrollo Económico Centroamericano; asimismo creemos que es de relieve universal el Congreso Internacional de Finanzas Públicas, realizado en Bruselas, a iniciativa del Instituto Internacional (1) Política Tributaria y el Desarrollo Económico en Centroamérica.- año 1957. CEPAL.-

de Finanzas Públicas, como se trató con el tomo "La importancia estructural de los recursos y de los gastos en función al desarrollo económico."

Señalamos así, los esfuerzos más o menos recientes, pero también cada vez más crecientes en torno al papel de la política fiscal, comprendiendo en ella globalmente el estudio de los ingresos y los gastos públicos y del presupuesto, lo que constituye uno de los medios por los cuales se desarrolla la política económica general; más admitamos, en el instante, que el papel de los impuestos, como elemento integrante de la Política Fiscal y, entre tanto, también, de la política económica, ha resultado de indudable relevancia. De anterior conduce también a afirmar que cuando se habla concretamente de una planificación del desarrollo, de una política de Desarrollo, es decir de una política tendiente a aumentar el bienestar individual y global de la población, nos estamos refiriendo a un conjunto de medidas que, como tal, deben tratar de coexistir sin que exista entre ellas gran contradicción.

Ya veremos la importancia que a nuestro juicio asumen los sistemas impositivos en el cuadro de una política o plan de desarrollo, importancia que viene siendo dada a través de los antecedentes que hemos expuesto.

Señalaremos enseguida cuál puede ser el papel de la política fiscal y de la impositiva en particular, como instrumento de la política de desarrollo nacional.

Creemos que lo fundamental es promover una conducta económica, ajustada a cada estructura política social. Supone ello una planificación previa; una planificación orientada de acuerdo a cada estructura político-social. Y aquí recordamos con especial interés las concepciones de Raúl Previsch, en donde es revalidado para siempre el carácter universal de la planificación como instrumento necesario e idóneo para cualquier tipo de estructura político-económico social (1)

Y agrega: " En las organizaciones de tipo capitalista es la planificación la que debe atender a la intervención del Estado como elemento orientador de la vida económica social, como impulsor e incentivador. En las estructuras socialistas, la planificación atiende a la intervención directa coactiva las más de las veces del Estado, con el avasallamiento, incluso de los derechos individuales (2)

La orientación de la Política Fiscal debe establecerse, tomando en cuenta esa diferente modalidad, pero además de -

(1) "Revista de Información y Polémica" Nº 231- Pag.20
1972. Santiago de Chile"

(2) " Revista de Información y Polémica" Nº 231- pag. 21
1972. Santiago de Chile.

acuerdo con los objetivos del desarrollo.

Si se acepta que la Política de desarrollo es un conjunto de decisiones públicas y privadas que tienden a afectar el monto y la compensación de la demanda global y, en particular, a elevar la proporción del gasto destinado a inversión productiva, y si, además, dicha política es susceptible de expresarse en el marco de un plan o programa a mediano, o largo plazo, lo que supone la adopción de objetivos cuantitativos- la necesidad de un plan global-de financiamiento que permite alcanzar esos fines resulta evidente.

Due dice: " En momentos que se utiliza cada vez más el término desarrollo económico y social, me parece adecuado constatar claramente que la distribución equitativa del ingreso constituye uno de los fines de la política del desarrollo. En los casos- Quizas, menos frecuentes de lo que se supone- por lo que este objetivo puede chocar con el desarrollo mismo, se presenta la necesidad de una opción, cuyo resultado depende de las circunstancias, de cada caso. Frecuentemente, podrá ser conveniente inclinarnos hacia el lado del crecimiento, pues éste, en última instancia, posibilitará, también , una mejora en el nivel de vida de los sectores de menos ingresos; pero es imperativo, en mi opinión, tener ---

ciencia clara del costo social que está en juego. (1)

Breve Evolución Histórica de la Política Fiscal.

Durante mucho tiempo, el tributo era un pago que se hacía al señor dueño de la tierra con el fin de que este protegiera a todas aquellas personas que en un determinado momento residían en su jurisdicción; cada región tenía su tributo especial y por esa razón se establecieron tantos tributos que en un determinado momento se llegó a un uso tal que necesariamente hubo que cambiar el sistema de recaudación de dineros; tiempo después y para evitar el abuso de los "Señores" se establecieron impuestos similares en diferentes demarcaciones territoriales que eran recolectados por emisarios del "Rey"; poco a poco se fue perfeccionando el sistema de recaudación de tal manera que en cierta época las arcas estatales se encontraban suficientemente respaldadas para poder financiar cualquier tipo de obras. Generalmente estas se vaciaban nuevamente cuando un Estado tenía que protegerse contra otro o atacar.

En la década de los años treinta, surge el pensamiento económico de John Mainer Keynes, que indudablemente causa una revolución en lo económico pero de una manera especial

(1) Due John .- " Análisis Económico de los Impuestos".Pag 273. 5ª Edición 1969- Buenos Aires.-

en lo tributario, pues en su " Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero" crea lo que hoy se conoce con el nombre de "Política Fiscal". Durante la época de la gran depresión americana, surge como una de las medidas salvadoras la política fiscal: Keynes consideró que en esa época de incertidumbre económica el Estado debía de financiar distintas actividades a fin de mantener un nivel regular de ocupación, causando con esto, via multiplicador, una redistribución del ingreso y por consiguiente volvería poco a poco a normalizarse la situación económico-financiera nacional. La aplicación del pensamiento Keynesiano tuvo un éxito inusitado y durante un tiempo más o menos prolongado el Estado se convirtió en el máximo inversionista; ya no costearo cualquier tipo de obras sino que planificando, pues así lograría desarrollar actividades que por el costo, la naturaleza misma o por el poco lucro que se podía obtener, no eran realizados por los particulares, ya que estos no se encontraban lo suficientemente motivados para realizar tal actividad por el costo que ella representaría y por el poco lucro que de ella obtendría. De esta manera se originó la Política Fiscal como un medio para financiar obras estatales y sobre todo como una forma de redistribución del ingreso.

OBJETIVO DE LA POLITICA IMPOSITIVA.

La importancia de la Política Fiscal, en especial de la Tributaria y más específicamente de la impositiva, guarda directa relación con la evolución del pensamiento económico; aún cuando las circunstancias de que sean precisamente economistas puros los que hayan enfocado, con mayor énfasis, este problema, nos comprueba dos cosas: en primer lugar, que los mismos descartan casi por completo el valor de la política fiscal dentro de las medidas económicas, y en segundo término, el desconocimiento de su utilización nacional.

Los tres dogmas del pensamiento clásico en materia fiscal, sustentados en las enseñanzas de David Ricardo, de Say y de Adán Smith, son los siguientes:

- 1) Los gastos públicos constituían un mal necesario y, en consecuencia con un "estado juez y gendarme".
- 2) Consecuente con lo anterior, los impuestos afectaban gravemente la economía del Estado y el Estado, debía -- de mantener en este terreno una neutralidad absoluta.
- 3) El presupuesto debía de estar equilibrado en el año.

Hoy día, algunas Legislaciones manejan todavía esos argumentos. Pero el panorama ha cambiado junto con la evolución del pensamiento económico. De acuerdo a la estructura político-social, distinta será la orientación que tenga la política fiscal y en particular la impositiva; pero el pensamiento económico clásico, ya no puede ni debe concebirse.

Creemos que la intervención del Estado en la vida de los países es atribuible a razones obvias, eso ha traído como consecuencia que los principios clásicos han perdido casi toda su vigencia y que nos encontramos ante un horizonte nuevo. (1)

Deberíamos definir cuáles son los objetivos globales modernos de la Política Impositiva.

Podemos sintetizar los mismos en tres grandes conceptos, a saber:

- 1) Principio de Productividad.
- 2) Principio de Justicia, y
- 3) Otros principios económico-social.

Veremos seguidamente a cada uno de ellos.

1º) Principio de Productividad:

En primer lugar, entendemos que es básico aportar re-

(1) Nada mejor que recordar a Luis Einaudi para reconocer la gravitación de la conducta financiera del Estado en la vida económica y social.-

cursos al Estado, para financiar los servicios públicos y el desarrollo económico.

En el comienzo de la década de los 50, la Presidencia del Consejo de Ministros de Italia, inició la publicación de diversos folletos de una serie denominada "Divulgación". En los mismos se intentaba hacer conocer a la opinión pública en forma ágil y sencilla el verdadero lugar que los impuestos ocupan en toda comunidad civilizada. Creemos que es fundamental ponernos de acuerdo de cómo los impuestos resultan imprescindibles para la construcción de una Organización Nacional. Sin los impuestos no se podría estructurar el Estado ni los servicios públicos. Esto es un principio válido para cualquier tipo de Organización Política (capitalista o comunista) ó para cualquier modalidad de Gobierno (Democrático o Totalitario).

El impuesto tiene entonces como primera función trascendente, la de proveer los recursos necesarios para cubrir el costo de los servicios generales del Estado, que por sus características no pueden ser solventadas a base de prestaciones individuales, con relación al beneficio específico que cada uno recibe de los mismos. (En doctrina se le llama a esto la finalidad fiscal del impuesto)

El servicio público, llámase policía, salud, educación

justicia, defensa, relaciones exteriores, etc se monta sobre la base de una suma algebraica de necesidades individuales, variables en el tiempo y en el espacio, según las geniales concepciones de EINAUDI Y GRIZIOTTI.

La precisa idea de lo que se ha expuesto refleja, con claridad, la base moral, vinculada en un principio de solidaridad social, que fundamenta la existencia del Instituto pero, a la vez, justifica en un riguroso fondo jurídico, la necesidad de contar con el impuesto para montar los servicios.

De aquí entonces que no puede ser jurídicamente aceptada la posición de quienes actúan exhortando a las "Huelgas de Impuestos", o los que realizan operaciones ilícitas evadiendo el pago de los tributos. En la actualidad el nuevo Código Penal establece como delito, la evasión del pago de cierto tipo de impuestos, tal es el caso de los Directos de Renta y Vialidad, e indirectos de Tibres, así el art 352 - En dice lo siguiente: " El que con el fin de evadir el pago de los impuestos directos de renta y vialidad y el indirecto de timbres que está obligado a satisfacer no declarare o contabilizare la totalidad o una parte de sus bienes u operaciones en el plazo que señala la ley, será sancionado con veinte a noventa días multa, según la capacidad económica -

del infractor y la gravedad y circunstancias del caso. Las anteriores sanciones se aplicarán sin perjuicio de lo que al respecto dispongan las leyes fiscales, en lo que no contradigan lo dispuesto en este artículo".

2) Principio de Justicia.

La Revolución Francesa nos dejó una nueva orientación, lo cual ha de traducirse en distintos órdenes a toda una nueva mentalidad. Se alinea así, lo que hoy es principio aceptado en todo sistema democrático; el parlamento es quien decide la elección de los recursos del Estado. El Tesoro Público será en lo sucesivo independiente ante el Rey; será del pueblo y éste por medio de la Ley, será el dueño de los fondos.

Pero además la Revolución Francesa trae, por boca de sus paladines clásicos, toda una fundamentación filosófica de los impuestos, que si no determina un cambio inmediato en la concepción de los mismos, indica el comienzo de algo nuevo que irá poco a poco ensanchando esa idea por proyecciones de futuro trascendentales.

Es así como encontramos en los principios revolucionarios, producto del espíritu individualista de sus teóricos, la noción de la justicia en la distribución de la carga fiscal, latente entonces y que constituiría con el tiempo uno

de los problemas sobre lo que más se ha escrito en la ciencia financiera . Y concomitantemente, con ello fue naciendo una ciencia económica y una ciencia financiera que fueron enseñando la utilidad del impuesto. No sólo utilidad meramente fiscal, sino también el logro de principios que podrían sustentarse por el mecanismo tributario.

Las necesidades fiscales han hecho efectivo el predominio de aquellos impuestos que gravan directa o indirectamente el consumo. La imposición indirecta es atrayente a los ojos del gobernante, según ya se manifestó, y cumple magníficamente con la fórmula de "comodidad" exigible al tributo, su percepción es normalmente fácil. El contribuyente es "anestesiado" y no siente particularmente el peso del tributo, ya sea por que él mismo se esconde en el precio o bien se paga en momentos psicológicamente favorables para el interesado. Sin duda que los impuestos al consumo constituyen la negación más clara de los postulados de justicia fiscal. Es evidente que cuando dos personas fuman una misma marca de cigarrillo o beben una bebida similar, están pagando un importe igual al Estado, pero ese importe que ambos pagan en cantidades iguales, no responde a una misma situación familiar, a un mismo nivel de renta o de patrimonio. Y esto que resulta notorio en el caso de los típicos impuestos al consumo, se

hace cierto en todos aquellos tributos que gravando la actividad comercial, industrial o profesional, se transmiten por efecto de la traslación y los precios, y son pagados de hecho por el propio consumidor.

Esta desigualdad, esta injusticia tan clara, se ha pretendido atenuar.

Se ha introducido el principio de la discriminación, por el cual aquellos consumos imprescindibles se les dejó libre de impuestos en casi todas las legislaciones y los tributos se han aplicado con fuerza creciente en los artículos de consumo prescindible y suntuario. Esta posibilidad, sin embargo, está limitada por las propias necesidades fiscales y en un aspecto todavía fundamental por la propia traslación, que determina que una enorme masa de impuestos que no pueden tipificarse como al consumo, se descarga inexorablemente en los precios, desvirtuando la solución jurídica. Es que los impuestos al consumo, tanto los que inciden como los que repercuten en el consumo, son intrínsecamente injustos y una cualidad viene dada por su estructura y por la tasa proporcional que les resulta propia.

La búsqueda de la justicia en la aplicación de los impuestos, ha dominado el panorama desde los clásicos hasta la fecha. Y en esa lucha se ha querido naturalmente asignarle

al impuesto, condiciones de personalidad y progresividad. Einaudi, con toda su autoridad nos enseña las razones que impulsan el pago del sistema de imposición. Y dice que "no obstante los caracteres de sencillez, claridad, generosidad y exactitud del sistema real de imposición, es preciso reconocer que va perdiendo terreno, sobre todo desde principios del siglo actual, otro sistema va afirmándose cada vez mas(1)

La personalidad del impuesto es algo que subyuga. Sin embargo, el concepto va unido a la necesidad de que cada uno sepa lo que debe pagar, y aquí el hecho es difícil de plantear. Es violento decir a una persona: " Usted debe declarar correctamente y pagar un impuesto progresivo en relación a su renta, a sus gastos y a su situación familiar". Porque esta situación choca con nuestros principios individualistas. La fórmula es la de que en base a las razones de solidaridad social que nos impone el pago de los tributos, cada uno sea consciente de advertir la exacta causa por lo que debe pagar mas impuestos que otro. Es una verdad a veces dolorosa y que a veces exige una cierta madurez, una conciencia social que no todos poseen. Pero la nueva fórmula va todavía más lejos.

Debe admitirse que todos deben pagar impuestos en base a su capacidad contributiva, esta afirmación que arranca de
 (1) Einaudi Luis " Principios de Hacienda Pública ". Madrid- 1948. pag. 329.

Adán Smith es recogida por Griziotti. La capacidad contributiva atiende el poder económico de cada persona. Y ese poder económico que antes se pensó que podía venir, dado exclusivamente por el monto del patrimonio acumulado, ha dado paso en la evolución histórica a un concepto dinámico de riqueza. No es más rico, más poderoso económicamente quien más tiene capital, sino quien más gana, es decir, quien más renta tiene. Y la renta es la que debe gravarse antes bien o mejor - que el capital, y la renta como todo bien económico cumple con los principios clásicos que le asignan un decrecimiento en la utilidad de sus dosis más altas.

Se trata del ejemplo del sediento y del vaso de agua. El primer sorbo de agua, representa para esa persona la vida; las sucesivas dosis de agua, contribuyen cada vez con menor intensidad a satisfacer su necesidad vital, y así, el bien que contribuyó a devolverle la salud puede llegar a hartarlo, puede ser innecesario hasta el extremo de quitarle la vida. Y surge entonces la progresividad aplicable a la renta de una persona, tratada lujosamente por " Seligman ". 1º Las primeras cantidades de renta son destinadas por la persona a la atención de las necesidades básicas, suyas o de su familia, en consecuencia, el impuesto debe desgravarse del Impuesto sobre la Renta, y luego a medida que la renta aumen

ta y que su utilidad marginal decrece para su detentor, la imposición sobre las mismas se hace progresiva, se hace creciente en intensidad.

Debe establecerse que últimamente esta concepción ha merecido críticas de varios autores, aún cuando a nuestro juicio permanece inalterable en sus bases esenciales.

La progresividad, elemento que tipifica la justicia social, se torna así inherente al impuesto a la renta.

Due (1) nos informa de la versión contemporánea -- cuando da los postulados de Smith y admite como principios básicos de la imposición, los siguientes:

a) La máxima neutralidad económica compatible con el favorecimiento de una mejor distribución de la renta.

b) Equidad.

c) Costo mínimo de recaudación y asegurar un correcto cumplimiento y observancia de las obligaciones fiscales.

Y dentro de la exigente concepción de Due, se llega a la conclusión de que el rédito neto constituye el mejor criterio para estimar el bienestar económico de la familia, así como debe considerarse a la renta como la mejor medida de la capacidad contributiva, como principal determinante del nivel de vida de una familia.

(1) Due John " Análisis Económico de los Impuestos " Buenos Aires- 1959.

3) Principios económicos-sociales de la imposición

Scammell (1) escribía en 1950, que cambios sustanciales en la política y pensamiento económicos se produjeron entre las dos guerras . Se abandonó prácticamente la política monetaria como arma única de política económica y se introdujo la política fiscal.

La gran crisis de 1929 determinó el fracaso definitivo de la teoría clásica y subrayó el nacimiento de una nueva concepción, en cuanto a que la política económica es fundamental para promover el bienestar. Keynes introduce a ese respecto toda una serie de factores desconocidos hasta entonces y ya los términos "ocupación", "Desempleo", "moneda", "renta", constituyen, desde ese momento, lugares comunes en la literatura económica.

Lo más importante es que se reconoce que los fenómenos económicos son variables en el tiempo y en el espacio y que deben ser gobernados o controlados por medio de medidas -- científicas. Los principios de Keynes marcan así mismo el comienzo de lo que se conoce con el nombre de "Política Fiscal". No solo las medidas de tipo económico puro conducen a la solución de los problemas, sino que la acción del impuesto, del gasto público, y de la conclusión necesaria, el presupuesto del Estado, resultan fundamentales en la formulación

de una política económica.

Urquidí (1) establece que "la política fiscal trata de influir en la corriente de ingresos, en el consumo y en la propensión a invertir, mediante modificación de los impuestos, los gastos públicos y la situación presupuestal. Y agrega: "Podría aceptarse que el ámbito de la Política Fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gastos público, al endeudamiento interno y externo del Estado, a las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o para estatales, por medio de los cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión pública como componentes del gasto nacional, y se influye, directa o indirectamente en el monto y la composición de la inversión del consumo privados.

Debe advertirse que esta posición del autor desconocía, en parte, la importante función de la política fiscal en lo que se refiere a la redistribución del ingreso, porque en las actuales circunstancias de América Latina, el único instrumento de redistribución del ingreso y del gasto que puede operar un mejoramiento significativo a corto plazo, sin un grave trastorno en la economía de nuestros

(1) "El Trimestre Económico".- Octubre-Diciembre 1951. - Pág. 17

--- países, es la política fiscal. Además, la política fiscal es, en todo caso, un complemento necesario de los otros medios y vías.

También en forma rotunda se expresa el Panameño Núñez, así: "Aún la más superficial observación de los países Latinoamericanos, nos demuestran tremendas diferencias en la distribución del ingreso y la riqueza. Un hecho indiscutible de la vida en muchos países es que una gran proporción de la población vive al borde de lo que consideramos simple existencia, mientras que un pequeño porcentaje tiene un ingreso elevadísimo, y que por consiguiente, una gran capacidad inexplorable de pagar impuestos. Obligar a estos últimos a contribuir más al desarrollo económico se justifica, porque su ingreso y riqueza son muchas veces usados para consumo conspicuo, y para el tipo de inversión de baja prioridad social. Y debo añadir que, aún cuando no se justificare económicamente una redistribución drástica del ingreso y la riqueza, es políticamente obligatoria hoy día en Latinoamérica. Aunque la sangre no está corriendo en Latinoamérica, estando al alba de una revolución social, que requiere no solamente un ingreso mayor, sino una semejante distribución de ese ingreso " (1)

En el documento de la C. E. P. A. L. que ya hemos hecho referencia y que trata del Desarrollo Económico en Centroamérica, se marcaban entre los objetivos de la política fiscal en los países subdesarrollados, el de canalizar una mayor suma de recursos que contribuyen al crecimiento económico (inversiones y gastos sociales) y se señalaba al mismo tiempo que el creciente uso de la política fiscal en estos países radicaba: 1) En la importancia que cada vez más asumía el Estado, y con la finalidad en aprovechar para determinar sus gastos con sentido económico, y 2) A la importancia, también, creciente que asumía los ahorros internos en estos países, y que quizás lo más importante, la clave de la intervención de la Política Fiscal, radicaba en proporcionar los recursos para financiar los gastos del desarrollo sin que de ellos se derivaran consecuencias inflacionarias (2)

El mecanismo operativo de la política fiscal puede utilizarse entonces directamente como instrumento básico del desarrollo económico, o bien indirectamente determinando su actuación a modo de herramienta. Es oportuno mencionar que en la actualidad se presentan las alternativas para resolver los problemas socio-económicos ya sea por la vía de la política fiscal de impuestos o cambiar las estructuras económicas. Nosotros en esta materia creemos que la evolución

(1) La Política Tributaria y el Desarrollo Económico en la América Central.- Documento de la CEPAL . 1957.

de la política fiscal es también natural y para ello, nada mejor que recordar aquellos principios de la imposición a que alude Due y a los que antes nos referimos, vinculados a las posiciones tradicionales de Adán Smith. Due, reseña la evolución posterior a través de Stuart Mill y Pigou, hasta llegar al Papa Juan XXIII que en su encíclica Máter et Magistra señala que es " principio fundamental de un sistema tributario conforme con la justicia y equidad, que las cargas sean proporcionadas a la contributiva de los ciudadanos (1)

IMPORTANCIA DE LA POLITICA FISCAL

OBJETIVOS:

1) Toda Política Fiscal debe tender a obtener las reservas necesarias para lograr los fines del desarrollo económico y social que se ha programado.

2) Para obtener estos recursos es preciso saber distinguir la carga tributaria justa y equitativamente, haciendo que los sectores de mayores recursos contribuyan más atenuando las cargas de las clases de menor capacidad económica

3) Es preciso entonces formular el sistema legal tributario de modo que no permita eludir los gravámenes y además organizar una eficiente administración .

(1) " Juan XXIII.. Encíclica Mater et Magistra..

4) Sistemátizar los régimenes tributarios reduciendo la multiplicidad de gravámenes y simplificando su administración .

5) De donde se deduce que es necesario adoptar una política racional de incentivos fiscales con pérdida mínima de recaudación y

6) Promover y facilitar el desarrollo del Mercado Común.

Los medios más inmediatos para lograr los objetivos anteriormente descritos son:

a) En la composición de los ingresos públicos debe aumentarse la proporción de aquellos que provienen del impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio;

b) El impuesto de los individuos tiene que ser global, personal y progresivo y debe incluir las ganancias de capitales;

c) El impuesto sobre la renta tiene que incluir el gravamen sobre las utilidades de las Sociedades a tasas proporcionales o moderadamente progresivas;

d) Es necesario el establecimiento de un impuesto al patrimonio neto como complemento del de la renta;

e) Es necesario saber administrar el impuesto progresivo sobre las Sucesiones, complementando con un impuesto, en

caso de donaciones entre vivos;

f) Las declaraciones generales del activo y pasivo facilitarán la administración de los impuestos sugeridos.

g) Los ingresos fiscales no deben descargar básicamente sobre la imposición indirecta y sería deseable reducir la proporción y simplificar la estructura de los mismos. Es conveniente sin embargo, elevar los impuestos sobre artículos suntuarios.

h) Deben ajustarse los impuestos sobre la exportación e importación a los objetivos generales de la reforma fiscal.

Es necesario intensificar los programas de adiestramiento personal y de mejorar las estadísticas fiscales, mediante un esfuerzo conjunto del Gobierno y de las Organizaciones Internacionales. Por otra parte, es necesario coordinar la Política Fiscal, monetaria y comercial, tratando de disminuir la carga de los servicios de deuda pública y formular un sistema de cuentas nacionales.

Los esfuerzos para distribuir en forma más justa y equitativa, la carga fiscal, se deben orientar más sustancialmente hacia la conversión del impuesto a la Renta, en uso unitario, personal y progresivo. Para esto es necesario, también, introducir reformas administrativas que permitan recaudar mejor los impuestos, sin tener que acudir a crear o -

a aumentar los mismos. Conveniente sería la sistematización de la estructura tributaria, eliminando la multiplicidad de impuestos y tratando de simplificarla, reconociendo que se trata de un terreno donde el avance es lento. Es necesario analizar, a la vez, los aspectos vinculados con los incentivos fiscales, tratando de racionalizar los mismos para evitar un mal uso y afectar con ellos la recaudación del Estado.

Es necesario además:

- 1) Precisar con claridad los objetivos fiscales y armonizar la política fiscal con las otras.
- 2) Que dicha política fiscal contribuya principalmente a eliminar los problemas de la balanza de pagos y del -- escaso nivel de ahorro intenso.
- 3) Además, los medios del sistema fiscal deben evaluarse sobre la base de todo sistema, evitando en lo posible la existencia de conflictos sobre los objetivos básicos del - plan (justicia, productividad, eficiencia e incentivos).

CAPITULO IV

ACTIVIDAD FISCAL SALVADOREÑA.

(Evolución Histórica)

- 1) Período Colonial
- 2) Período de Independencia
- 3) Epoca de Transición
- 4) Epoca de la Hacienda Moderna
- 5) Epoca Actual.

CAPITULO IV

ACTIVIDAD FISCAL SALVADOREÑA.
(Evolución Histórica)

Se ha sostenido por los estudiosos del Derecho Tributario, que el análisis de la actividad fiscal en nuestro medio se ha dividido en varios períodos a saber: Período Colonial, de la Independencia, de Hegemonía Conservadora, y el de la Reforma Liberal; esta clasificación carece de fundamentación verídica en el proceso histórico del país.

PERIODO COLONIAL

El doctor Tomas Guerra Rivas, en su tesis doctoral dice: " Establecido el Sistema Colonial, el Concejo de Indias se reservó la facultad de crear contribuciones, las cuales se hacían efectivas por medio del Capitan General, quien podía rematar los derechos correspondientes o hacerlos cobrar por medio de Oficiales especiales. Los objetivos impositivos eran las personas mediante tributos de captación, las concesiones y las transferencias de dominio. También se gravó el consumo mediante el peculiar sistema de sisas o rebajas en las pesas para que el consumidor tributara casi directamente. Los tributos y contribuciones se recolectaban indirectamente en especies, en dinero o en servicios, mediante sistemas especiales, determinados por el color, el origen, el titulo nobiliario y la condición del sujeto. Los indi-

genas libres estaban sujetos al pago de un tributo en dinero y a la presentación de servicios a la Corona o a los colonizadores, como una derivación directa del Derecho de Conquista que en su aspecto preponderante hacia el Rey de España propietario de las tierras sometidas. (1)

Entre las formas de explotación personal por parte de la Corona y los Ocupantes, estaban: las encomiendas, mixtas y repartimientos, cada una de las cuales fueron especialmente crueles y propicias a los peores excesos. Es sabido que el sistema de repartimiento y encomiendas, había sido impuesto por el propio Colón en la Española. La Alcabala fue establecida por real Cédula de Felipe Segundo, y se generalizó mucho. Inicialmente la alcabala fue fijada en un 2%, tasa que se duplicó en las postrimerías de la Colonia, y alcanzó un 6% durante la dominación mexicana. Debido a su diversidad de formas, se paga al entrar a la Capitanía, al entrar o salir de una Provincia, o un Municipio, razón por la cual constituía uno de los principales obstáculos al comercio y una fuente muy productiva pero seccionada de Ingresos reales Municipales. El Impuesto de Papel sellado fue introducido por Cédula de diciembre de 1538 que le mandó a imponer en todos los dominios españoles de ultramar y por Cé-

(1) Política Fiscal y Legislación Tributaria Salvadoreña.
Tesis doctoral 1967.-

dula de abril del año siguiente, que la mandó hacer efectiva en la Capitanía General de Guatemala. Originalmente se establecieron cuatro sellos con distinta clase cada sello,, de manera que la tributación iba desde un cuartillo, hasta tres pesos oro, y era obligatorio su uso, bajo penas de nulidad para el acto, multa y prisión para los contratantes. Otras contribuciones de importancia eran las bulas, establecidas por disposición papal y destinadas a empresas eclesiásticas, como las Cruzadas, por ejemplo; los derechos de Barlovento, para el sostenimiento de la flota del mar caribe, infestado de piratas; la venta de cargas etc. Un producto que tuvo especial importancia en las cuestiones Fiscales y Políticas fue el añil. Al respecto se sabe que "Los indios conocían desde antes de la Conquista, las propiedades tintóreas de la hojas de jiquilite y hacían uso de ese tinte" En San Vicente, ciudad fundada por 50 familias dispuestas al cultivo de añil fue establecido el primer montepío en 1782, con el objeto de proporcionar créditos a los plantadores, y librarlos del sistema de la habitación con que los usureros les sustraían gran parte de las ganancias. Ya en 1773, las exportaciones de añil, llegaban hasta la suma de dos millones de pesos; y entre 1798 y 1802 fueron exportados grandes cantidades de añil que representó un gran in-

greso en la Hacienda Pública. (1)

Período de la Independencia.

" La independencia encontró a nuestro país con un sistema tributario anticuado, con un sistema Hacendario de tipo patrimonial y sin ningún desarrollo autónomo que le garantizara la completa emancipación económica. Además del Estado deficitario en que se encontraba la Hacienda, se suprimieron varias rentas como las bulas y las annatas. Durante este período, las características predominantes del sistema hacendario fue lo patrimonial. Depende fundamentalmente de contribuciones, muchas de ellas específicas en detalle. Sus ingresos principales siguieron siendo alcabala, un tanto atenuada y las cuotras de asiento de los estancos, pese a que ambos cargos eran especialmente gravosos para el comercio. Se mantuvieron los impuestos de papel sellado, adoptando desde 1825 un sólo sello; de transferencia etc. Los fondos especiales de los ejidos y comunidades, se mantuvieron adscritos a la Hacienda de las corporaciones inferiores. En esta época de transformaciones políticas, sociales y económicas, no hay sin embargo una orientación definida sobre lo que podría llamarse la piedra de toque de esas transformaciones, es decir, el régimen de tenencia de la tierra. Este problema se hallaba conjugado con el Religioso, debido

a que la Iglesia era propietaria de gran parte del territorio Nacional. A partir de 1886, el café comenzó a figurar en las Rentas de los Municipios en donde se producía, mediante arbitrios generales inferiores a $2\frac{1}{2}$ centavos por quintal. En el año 1893, el Gobierno de Ezeta hizo subir a dos pesos oro el impuesto por quintal exportado, debido se decía en los Considerandos del Decreto correspondiente, al alza de los precios del café, que constituía "una renta grande y segura con tendencia a aumentar". A la razón los impuestos para el comercio exterior iban acompañados de arbitrios internos que oscilaban entre los dos y medio y los cincuenta centavos a favor de las municipalidades, además de arbitrios que iban de cinco a veinticinco pesos sobre cada beneficio. Es decir, el café era ya una materia impositiva de importancia fundamental. (1)

Epoca de Transición.

A partir de la revolución de los 44, se inicia otro período cuyas características fundamentales son la tendencia hacia la concentración de la propiedad agraria, la ingerencia inglesa, alemana y estadounidense más o menos indefinida hasta llegar al sangriento desenlace de 1932, cuando se estableció la dictadura militar. Durante este período

(1.) Guerra Rivas Tomás . Op. Cit. pg.

la inestabilidad política financiera es notoria. Las intervenciones del Estado en el campo económico solamente tiene por objeto palear las crisis y se limitan a moratorias de pago y medidas similares que permiten simplemente esperar -- la descampada. Otro de los sencillos expedientes a que los -- gobiernos de esta época echaron mano con demasiada libera-- lidad fue la deuda pública, tanto interna como externa. En lo relativo al café, la época inaugurada por la revolución de los cuarenta y cuatro, se caracterizó por tolerante. La Administración Gutierrez lo declaró libre de gravamen, y -- sólo más tarde, con el objeto de habilitar para la exporta-- ción de ese grano al puerto del Triunfo, estableció una exa-- cción de un peso por quintal, voluntariamente ofrecida por los caficultores. En 1911 la administración de Manuel Enri-- que Araujo , unificó los impuestos a favor de las Juntas de Fomento y durante los gobiernos Meléndez, las exacciones y privilegios volvieron a ser absolutos a favor del café, su cultivo y exportación. Sólo en 1919 debido a la gran crisis Fiscal subsiguiente a la guerra y "dada la enorme ganancia que se obtendrá con la venta del café ", el Gobierno esta-- bleció el impuesto de UN PESO por quintal.(1)

(1) Guerra Rivas Tomás. Op. Cit. Pag.

Epoca de la Hacienda Moderna.

Maximiliano Hernández Martínez, a diferencia de Keynes, analizó el problema del desempleo desde el punto de vista de las mirillas de las ametralladoras, y si ciertamente no lo resolvió en los términos estadísticos, sí lo logró en el campo político y dictatorial. Fue el ungido del destino, arribó en los momentos en que la gran depresión clavaba su garra hasta lo más profundo de nuestra economía periférica, y fundó sobre pirámides de cadáveres un sistema financiero con lineamientos modernos, pero que en el fondo constituía el asentamiento de las relaciones feudales en la agricultura y la entrega de los poderes económico y político a la gran oligarquía cafetalera.

El trinomio dictadura militar-oligarquía cafetalera-ingerencia norteamericana completa, debería completarse con la entrega a los inversionistas estadounidenses de una economía "sana" y un mercado ávido de productos industriales debido al desarrollo encausado solamente a la agricultura. Al principio de su gobierno Hernández Martínez echó mano a la tradicional Ley Moratoria para suspender sus pagos, tanto de créditos bancarios activos y pasivos, como de créditos privados, llegando más tarde en 1933, a declarar la inconvención de la moneda, abandonando así el patrón oro,

con lo que la cotización de nuestra moneda llegó hasta tres colones veinte centavos de colón por dólar estadounidense. Poco después y en este mismo año 1933, para restablecer la confianza de los prestamistas, se decretó una Ley de Crédito Agrícola. Conforme a la Ley mencionada, antecedente de la Ley de Prenda Agraria, Ganadera e Industrial, que ha sido derogada por las disposiciones pertinentes del Código de Comercio vigente (Capítulo III Libro IV), se perseguía proporcionar fondos a los agricultores para que levantaran sus cosechas, permitiéndoles créditos garantizados por las mismas cosechas, hasta por la mitad del valor estimado de la garantía, para plazos anuales y con todas las exenciones posibles. En este aspecto fiscal, se dictaron las leyes de Tesorería y Presupuesto mediante las cuales se centralizaban los fondos nacionales y se trataba de unificar las cuentas y la distribución de aquéllos. Al mismo tiempo se aumentaron algunas tasas, promulgándose nuevas leyes de impuestos sobre sucesiones y donaciones, en las cuales además, se imponía a los Notarios y Registradores deberes de control en el pago de determinados impuestos. Por otra parte, el principio del equilibrio presupuestario fue incluido en la misma Constitución. Sin embargo de esa labor de centralización y reorganización y el aumento de las tasas impositivas, los -

ingresos fiscales no acusan un incremento adecuado, posiblemente por la transferencia de los mismos hacia la producción agrícola. A este respecto se puede decir que hubo un cambio más bien deficitario si se compara con el incremento del producto nacional y el aumento del costo de la vida. Cuatro instituciones caracterizan la política financiera general del Gobierno de Hernández Martínez: El Banco Central de Reserva, el Banco Hipotecario de El Salvador, La Asociación Cafetalera y la Compañía Salvadoreña del Café.

Desde 1950 las metas del Gobierno se inclinan poco a poco a la actividad industrial. En términos generales la Constitución había sido influenciada por la Carta de Bogotá y lo principal de sus reformas, consistía en conceder al Estado mayor intervención; reconocer el carácter social de la propiedad y buscar la armonía entre el capital y el trabajo.

Después de redactada la Constitución se dieron varias leyes que tendieron al fomento de la producción, asimismo se comienzan a alterar las tasa impositivas y se crean Organismos como el Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción, creado en el año de 1955. Desde ese año hasta mil novecientos sesenta, se dictaron una serie de leyes de fomento de las industrias de Radio Difusión, Radio Televisión, -

Turismo etc., se crea además el Departamento Nacional del -
Café, y se promulgó la Ley sobre constitución de Sociedades
de Economía Mixta.

Dos pasos importantes fueron la reforma a la Ley de -
Creación de la Compañía Salvadoreña de Café, S. A. y la adop-
ción del Impuesto Progresivo sobre la exportación del café,
con esta medida se introdujo la progresión que no tuvo mu--
cho éxito. Posteriormente se establecieron cuotas Ad Valorem
en el comercio externo cafetalero, con lo que se pretendió
suprimir en parte la evasión de la progresión que había des-
de entonces implicado el tratamiento diverso de las rentas
de café y las restantes formas de rentas.

Aclarando los anteriores conceptos, diremos que en la
actualidad el impuesto sobre el café presenta esta dualidad
impositiva; esto no quiere decir que se grava doblemente, -
sino que dicho impuesto es proporcional porque depende del
valor o pacto que se le da en cada liquidación anual o sea
es un impuesto sujeto a una expectativa, se le llama Ad pac-
tun o Ad Valorem porque se impone en base al valor real del
café en el Mercado Internacional a la fecha de liquidación,
no a la cantidad producida. Excepcionalmente, este impuesto
es progresivo en el sentido de que cualquier transacción pos-
terior a la liquidación antes descrita esta sujeto a una -

escala progresiva según sea el monto o cuota sujeta a esta nueva operación.

En la actualidad, las medidas de política fiscal adoptadas, han tenido por objeto el mantenimiento del equilibrio presupuestario, en armonía con los fines económicos y sociales del Estado, . Se ha permitido ciertas exenciones en diversos tipos de impuestos, dichas exenciones fueron concedidas a las empresas industriales para fomentar el establecimiento de nuevas industrias, la Política Fiscal que se ha seguido, ha sido planificada y se encuentra apegada al Plan de Desarrollo Económico y Social elaborado por el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

CAPITULO V

POLITICA FISCALE INGRESOS PUBLICOS.

- a) Ingresos Públicos.
- b) Clasificación de los Ingresos Públicos.
cos.
- c) Ingresos Públicos y Presupuesto.
- d) Lineamientos Generales de la Política
Fiscal Salvadoreña.

CAPITULO V

INGRESOS PUBLICOS.-

Los ingresos públicos; esto es, los fondos que percibe el Estado por los distintos rubros se pueden clasificar y esta clasificación es necesaria ya que nos dá, en forma - separada y debidamente especificada, las fuentes de ingreso que financian tanto el Presupuesto de Ingresos de Funcionamiento como el presupuesto de Ingresos de Capital, que son las dos divisiones en que, para efectos de su administración se descomponen en la actualidad el Presupuesto General, de conformidad con los Arts. 5, 6 y 9 de la Ley Orgánica del Presupuesto, y que literalmente dicen: Art 5.- Para fines de su administración el Presupuesto General se compondrá de dos partes: El presupuesto de Funcionamiento y el de Capital. - El Presupuesto de Funcionamiento se dividirá en Presupuesto de Ingresos para el funcionamiento y Presupuesto de Gastos de Funcionamiento. El Presupuesto de Capital comprenderá el Presupuesto de Ingresos de Capital y el Presupuesto de Gastos de funcionamiento. Art 6.- El Presupuesto de Ingresos - para el funcionamiento incluirá: a) Los ingresos corrientes que comprenderán la totalidad de las rentas ordinarias agrupadas en las siguientes clases generales: 1) Ingresos Tributarios, que incluirán todas las rentas que se estime se recaudarán o devengarán por el pago de impuestos y contribu-

ciones en el ejercicio fiscal, y que se presentarán detalladas por la respectiva fuente del tributo; 2) Ingresos no Tributarios, que incluirán las recaudaciones en concepto de tasas y rentas patrimoniales del Estado; 3) Las transferencias corrientes que comprenderán todos aquellos ingresos que no teniendo origen tributario ni fundamento en una contraprestación de algún servicio gubernamental se estime que se operarán durante el ejercicio en razón de hechos u omisiones o responsabilidades o actos de liberalidad de personas o entidades. Las transferencias corrientes incluirán los ingresos por multas, o por el producto de venta de mercaderías de comisadas a particulares, los reintegros por responsabilidades, subsidios y subvenciones diversas y otros de similar naturaleza; y 4) Otros ingresos corrientes que comprenderán todos los ingresos varios previstos para el ejercicio fiscal y que no queden incluidos en los numerales anteriores; y

b) Los ingresos que prevengan de créditos y ayudas o donaciones destinados específicamente al financiamiento de determinados Programas de Funcionamiento o a egresos por Transferencias Corrientes.

Art 9.- El Presupuesto de Ingresos de Capital comprenderá los siguientes: a) Aportes del Fondo de funcionamiento; b) Los Ingresos de capital propiamente dichos y el producto de venta de activos fijos!

CLASIFICACION DE LOS INGRESOS PUBLICOS.

En esta clasificación que es eminentemente presupues-
taria nos apartaremos de la clásica enumeración doctrinaria
de Derecho Público y Derecho Privado. Señalaremos a continua
ción en la gran clasificación que se hace de los ingresos -
del Estado en a) Ingresos corrientes: que abarcan la totali
dad de las rentas ordinarias que se estiman, se devengarán
o recaudarán por el pago de impuestos y contribuciones; re-
caudación en concepto de tasas y rentas patrimoniales; mul-
tas; productos de las ventas de mercaderías decomisadas a -
los particulares; reintegros por responsabilidades y otros
ingresos corrientes; b) Ingresos de Capital: en los cuales
pueden incluirse el producto de la venta de activos fijos y
financiero; reembolso de préstamos, transferencias de capital
recibidos y otros ingresos de capital que no se han enumera
do.

De la anterior descripción, se deduce: que dentro de
los ingresos que hemos llamado corrientes , existe otra --
gran sub-clasificación: 1) Ingresos Tributarios, que serán
objeto de análisis posterior: 2) Ingresos no tributarios, -
que son aquellos que obtiene el Estado, actuando en calidad
de particular, es decir, como Empresa Privada y 3) Las Trans
ferencias Corrientes y otros Ingresos Corrientes.

Dentro de la sub-clasificación enumerada anteriormente, encontramos el objeto de nuestro estudio, es decir: los Ingresos Tributarios que se definen como imposiciones generales, que no suponen una actividad directa por parte del Estado y que se los procura sobre el Ingreso o bienes de personas naturales o jurídicas, para hacer frente a sus gastos y satisfacen así las necesidades de carácter público.

En esta clase general se incluyen las contribuciones obligatorias, tales como:

a) Impuesto Sobre la Renta. Que es el que se obtiene al gravar la renta, y que está determinado por la Ley de Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento. Es decir que grava los ingresos percibidos sobre los cuales debe pagar dicho impuesto toda persona nacional o extranjera domiciliada o no en el país, que comprende además el impuesto que deben pagar las Sociedades domiciliadas en el país.

El Impuesto sobre la Renta en nuestro sistema lo pagan tanto las personas naturales como las jurídicas que -- comprende a las sociedades mercantiles; y además está regulado específicamente el gravamen a la ganancia de capital o rentas extraordinarias de una forma muy particular donde están integradas ambas rentas con un procedimiento especial -- que lo señala el Art. 45 de la Ley.

Desde el punto de vista de Política Fiscal y con relación al Desarrollo Económico el Impuesto Sobre la Renta es un instrumento fiscal de gran importancia porque al través de él se conceden exenciones a la industria y se dan incentivos a ciertos sectores económicos, especialmente el sector industrial . En lo que respecta al impuesto de Ganancia de Capital dá la exoneración a aquellas ganancias obtenidas en la venta de acciones y que sean reinvertidas en sociedades previamente calificadas por el Ministerio de Economía

Por último, para el desarrollo de Sociedades de Capital, el legislador ha dado tratamiento especial a las utilidades no distribuídas de las Sociedades Anónimas domiciliadas en el país, por medio del Decreto Legislativo 609 publicado - en el Diario Oficial del 20 de mayo de 1966.

El Impuesto sobre la Renta puede ser: Impuesto sobre la Renta Personal; Impuesto sobre la Renta de Empresa e Impuesto sobre otras Rentas.

B) Impuesto sobre el Patrimonio o mal llamado Impuesto de Vialidad Serie "a", este tipo de impuesto es el que grava el capital líquido y comprende tanto los bienes muebles e inmuebles, se incluyen en este tipo de impuestos, las recaudaciones de contribuciones sobre el valor de tasación de la propiedad mueble o inmueble, comprendiendo tanto a las per-

scnas naturales como a las jurídicas no domiciliadas. Estos impuesto están determinados según las Leyes y Reglamentos respectivos. Agréganse también los impuestos sobre transferencias de propiedades, los cuales gravan el hecho de la -- transferencia de los bienes inmuebles a título oneroso. Tie ne por objeto un movimiento de los bienes y su finalidad es, procurar ingresos al Estado para satisfacer sus necesidades públicas.

En cuanto al Impuesto sobre Transferencias de Propiedades, cuyo objeto es, un movimiento de los bienes inmuebles, encontramos que pueden ser: a) a título oneroso o sea aquel los que entre las partes contratantes existe contraprestación mutua; b) a título gratuito, o sea el que se paga por las donaciones entre vivos y c) por causa de muerte, aquí -- se incluyen los Impuestos sobre Sucesiones.

C) Impuestos sobre el Comercio Exterior: en esta clasificación hay que distinguir, los de Importación y los -- de Exportación. En los primeros tenemos: los derechos que -- se imponen sobre mercaderías importadas y sus respectivos -- cargos, adicionando además ciertos recargos e impuestos que -- aún cuando se liquidan en las pólizas correspondientes, deben ser aplicados a su propia fuente específica . En cuanto a -- la exportación se mencionan todos los derechos que recaigan

sobre la exportación de mercaderías y productos comprendiendo también los recargos establecidos para la exportación.

Variada es la clasificación de productos y mercaderías que se encuentran sujetos a este impuesto, el gravámen puede ser específico y ad-valorem, y se encuentran establecidos en la tarifa de aforos. Hay que agregar aquí los recargos establecidos por otras leyes sobre la importación de mercadería, como por ejem.: el recargo por cada juego de pólizas de Aduana y Fardos Postales y el recargo sobre los derechos de importación por la ruta postal.

En cuanto al impuesto de exportación podemos señalar concretamente los impuestos sobre el café, y además el recargo por cada quintal exportado. El otro impuesto importante para la exportación es el impuesto sobre el camarón.

D) Impuesto sobre el consumo de productos y servicios. Es este impuesto el que afecta a las personas que usan o consumen determinados productos. Este tipo de impuesto toma por lo general el nombre de los objetos que gravan su producción, venta, consumo y uso. Por ejem.: los productos alcohólicos, los impuestos a productos de tocador, cigarrillos, etc. también en este tipo de impuestos están los que se pagan sobre pasajes marítimos y aéreos, sobre primas de seguros, sobre espectáculos públicos. etc.

E) Impuesto y Gravámenes sobre actividades productivas y comerciales, actos jurídicos y transacciones. Es este el impuesto que se impone por el ejercicio del comercio durante un año; por la percepción sobre las transacciones sobre actos jurídicos; sobre bienes muebles. Hay que tener en cuenta que, si de la operación de la transacción se extiende documento, éste es a menudo objeto del impuesto, ejm. el impuesto sobre el papel sellado ó timbres que se pagan por la venta de cosas muebles.

Esta es a grandes rasgos la clasificación de los impuestos.

Dentro de la clasificación que hemos señalado anteriormente, estudiaremos ahora, la cantidad efectiva de dinero que se percibe por los distintos impuestos, cuidándonos de señalar aquellos que debieran ser disminuidos así como los otros, en los que necesario sería una mejor administración para lograr mayores ingresos.

En la Ley de Presupuesto General, en relación al ejercicio fiscal que se inicia el primero de enero y concluye el treinta y uno de diciembre del corriente año se estima:

Ingresos Totales.

a) Superávit financiero estimado al 31/XII/74	₡ 24,491.720
b) Ingresos Corrientes	₡ 477,470.000
c) Ingresos de Capital	" 176,769.450
	<u>₡ 678,731.170</u>

Egresos Totales . .

A) Presupuesto de gastos de funcionamiento..	¢ 492,161.720
B) Presupuesto de gastos de capital.....	" 185,569.450
Total.....	¢ 678,731.170

Como se puede observar en esta descripción numérica, el ejercicio fiscal 1975 tiende a lograr el equilibrio presupuestario, y en este sentido, las medidas de Política Fiscal adoptadas, van encaminadas a señalar lo preceptuado en el art 123 de la Constitución Política que dice: "El Poder Ejecutivo en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las Finanzas Públicas y estará especialmente obligada a conservar el equilibrio del presupuesto hasta donde sea -- compatible con los fines del Estado".

Dentro de los ingresos corrientes, la percepción que se estima se logrará a través de los impuestos será: ¢ 450.350.000. Esta cantidad representa un 66% de la suma estipulada como presupuesto, el resto se logrará por los otros ingresos no tributarios, ingresos por transferencias corrientes y además por los ingresos de capital.

Ahora bien, veamos como se distribuirá este 66% dentro de las distintas formas de percepción:

Impuesto sobre la Renta.....	¢ 79.000.000
a) Impuesto s/La Renta Personal.....	¢ 39.000.000.00
b) " " " " de Empresas.....	28.000.000.00
c) " " " s/ Otras rentas	12.000.000.00

Esta cantidad constituye el 11% del ingreso total.

Impuesto sobre el patrimonio y propiedades.

₡ 38.650.000.00

- a) Impto.s/ el Patrimonio₡ 21.250.000.00
- b) Impto.s/ transf.Props..... 17.400.000.00

Esta cantidad constituye el 5% del ingreso total.

Impuesto sobre el Comercio Exterior...₡ 172.000.000.

- a) Impto. s/la importación₡ 82.700.000.00
- b) Impto. s/la exportación..... 89.300.000.00

Esta cantidad constituye el 25 % del ingreso total..

Impuesto sobre el Consumo de Pts y Serv.

..... ₡ 108,400.000.00

- a) Impto.s-cons.de Pts. ₡. 97,900.000.00
- b) " " Uso de Serv. 10,500.000.00

Esta cantidad constituye el 16 % del ingreso total.

Impuestos y Gravámenes sobre acts, Prodc, Actos
Jurídicos y Transacciones.....₡ 51.400.000.00

- a) Gravámenes s/acts.produc
y comerciales.....₡ 3.400.000.00
- b) Imps.y gravámenes s/actos
jurídicos y transacciones..... 48.000.000.00

Otros Impuestos y Gravámenes diversos. ₡ 800.000.00

Esta cantidad constituye el 1% del ingreso total.

En base al análisis anterior, podemos considerar que la percepción de dinero por impuestos se distribuye de la siguiente manera.-

Un 25 % de los ingresos se obtienen a través de los impuestos al comercio exterior. Esto demuestra que en nuestro país como en otros de Latinoamérica, se sigue dependiendo en gran medida de las importaciones y exportaciones para lograr una mayor recaudación. Aquí es importante distinguir la traslación hacia delante o hacia atrás del impuesto al consumidor o a los factores de producción; en el caso de los impuestos sobre la importación, los productos, maquinaria y materiales que ingresan al país, pagan un impuesto denominado tarifa de aforos; ese impuesto es cancelado al retirar los objetos que serán posteriormente vendidos al público a un precio, que incluye además el impuesto pagado por el comerciante, siendo en este caso el consumidor quien en definitiva soporta la carga de este impuesto, en detrimento de su ingreso personal. En el caso de los impuestos a la exportación, sucede otra situación diferente, aquí la traslación del impuesto es a la inversa o sea hacia atrás ya que el productor que lo paga no puede trasladarlo al consumidor que en este caso sería el país que lo compra, traslada el impuesto hacia los distintos factores de la producción, tropezando en ciertos casos con leyes o reglamentos que protegen a éstos y que hacen más difícil la traslación. Por ejm: el impuesto al café que no puede ser trasladado a los trabajadores por-

que hay leyes que les protegen con un salario mínimo; en -- estos casos el producto se compensa con la venta interna del mismo producto, aunque en síntesis este tipo de impuesto es de muy difícil traslación. El hecho de que sea este tipo de impuesto en donde se obtiene mayor recaudación es debido a que el impuesto al café es Ad Valorem y por las condiciones favorables en los precios del Mercado Mundial . Las recaudaciones del impuesto a las exportaciones, que incluye básicamente el café, se espera que crezcan en un 24% para el presente año. Además, es notorio el mayor auge del sector exportador; pero creemos que si el impuesto sobre el café se incluyera en la renta, éste sería el impuesto donde se obtendría mayores recaudaciones.

El 16 % de los ingresos se obtienen a través de los impuestos sobre el consumo de productos y servicios. En esta situación el impuesto es mas facilmente trasladado al consumidor, y opera en su totalidad el principio de la traslación, ya que el producto o el que elabora la materia prima paga el impuesto, éste se lo traslada al vendedor y éste al consumidor que es el sujeto en quien incide el gravámen, y por consiguiente se le disminuye el poder de compra. A este impuesto se le ha denominado muchas veces injusto, pues la carga tributaria la soportan personas en condiciones eco-

nómicas desiguales. El ejemplo típico en este caso lo constituye la cajetilla de cigarrillos, que tiene que pagar el mismo impuesto todo aquel que desee consumirlo, aunque la situación económica de cada uno de ellos sea completamente diferente y no opera aquí el principio de justicia en la recaudación del impuesto. Es necesaria la modernización de este impuesto y debe convertirse en un impuesto sobre el consumo interno o valor agregado, con determinados criterios de selectividad en cuanto a la clase de consumo y como complemento de la política arancelaria. Este tipo de impuestos sigue siendo uno de los más representativos dentro de los ingresos corrientes.

En tercer lugar se encuentran los impuestos que se obtienen por recaudación directa, es decir los impuestos sobre la renta, que juntamente con los impuestos sobre el patrimonio y propiedades logran un 16 % del ingreso total. Este tipo de impuestos ha tenido gradualmente un leve aumento y esto es debido a las reformas administrativas operadas en la recaudación de estos impuestos. La introducción en mil novecientos setenta y tres del número de identificación tributaria, ha hecho posible aumentar el número de contribuyentes y se ha logrado reducir en parte la evasión, además se ha reducido notablemente el tiempo para resolver los trámi-

tes fiscales, tales como: devoluciones hasta por la cantidad de quinientos colones y solvencias; asimismo como campañas de divulgación. Hay que tener presente que aunque las escalas tributarias de los impuestos sobre la renta y capital -- son adecuadas, es necesario en el segundo caso, que se haga una revaluación de los bienes imponibles, principalmente -- los territoriales y de que se creen gravámenes a la plusvalía con ayuda del catastro que es el instrumento apropiado. Realmente la escala del impuesto sobre la renta es de las más altas en Centroamérica, pero no logra sus objetivos por la falta de conciencia en el contribuyente, cuyo único interés es la evasión del impuesto a veces influenciados en algunos casos por el mal destino que se le da a los fondos públicos. Contra esta situación se han implantado medidas gubernativas de tipo administrativo, en las cuales la Dirección General de Contribuciones Directas de conformidad con la ley puede hacer confrontaciones, peritajes, etc. pero debido a la falta de moral en ciertos funcionarios, éstas medidas no han dado ningun resultado positivo en cuanto a la recaudación real y efectiva; por esa razón, y aprovechando la creación de un Nuevo Código Penal, se introduce, como delito, la evasión de impuesto en el art 352 del mencionado Código, que ya citamos anteriormente.

En el impuesto sobre el capital es notoria la subvaluación de los bienes raíces para efectos de declaración, lo que a la vez refleja las deficiencias administrativas. En este campo debe impulsarse la aplicación del catastro fiscal. Además es necesario reevaluar las propiedades beneficiadas con obras de infraestructuras, especialmente las carreteras, que por lógica consecuencia, han elevado considerablemente el valor de los bienes adyacentes sin que esto se manifieste en ingresos fiscales.

En cuarto lugar podríamos considerar el resto de las recaudaciones, esto es a través de los impuestos y gravámenes sobre actividades productivas y comerciales, actos jurídicos y transacciones, así como a otros impuestos y gravámenes diversos.

El resto de ingreso los obtiene el Estado, ya sea a través de la emisión de bonos o de préstamos directos de Instituciones Autónomas, establecimientos del Gobierno Central e Instituciones Bancarias del Estado, así como también de préstamos directos del sector externo, ya sea de los Gobiernos Extranjeros o de los Organismos Internacionales. De esta manera, el Estado pone en funcionamiento el presupuesto que es un cálculo anticipado de los ingresos y gastos públicos que percibirá él mismo en un período determinado.

Como se puede observar de este análisis, a través de los impuestos no se obtienen todos los fondos para poner en marcha la actividad encaminada al desarrollo, sino que para ésto, se tiene que recurrir al endeudamiento externo e interno y toda esta situación es producto de la incorrecta interpretación del principio del equilibrio presupuestario, -pués como se ha entendido, limita la acción del Estado en muchos campos de gran prioridad, porque, primeramente, se ha mantenido el criterio tradicional de limitar los ingresos fiscales básicamente a los gastos de administración, es decir, a los recursos necesarios para cubrir los gastos operacionales del Estado; por consiguiente los ingresos de capital casi no son utilizados para financiar inversiones de desarrollo, en consecuencia, el equilibrio fiscal se entiende como la obligación del Estado de cubrir sus gastos corrientes y deja un sobrante muy pequeño para financiar obras tradicionales tales como carreteras, hospitales, escuelas, etc. Segundo: este principio se entiende como de restringir los gastos estatales, al monto de los ingresos, quedando nula la posibilidad de financiar actividades a largo plazo provenientes de préstamos también a largo plazo. Es importante señalar que en los últimos años, esta actitud ha comenzado a revestirse ya que se han registrado altos niveles de endeudamiento.

damiento interno y externo. Además, es necesario hacer notar que el principio presupuestario, se ha utilizado para respaldar una acción tímida en el acto de los ingresos fiscales, aunque ello signifique un freno al desarrollo económico.

Por todas estas razones, es necesario que el Estado se avoque con toda seriedad a esta actividad, no sólo dentro del planeamiento de la Política Fiscal, sino también; dentro de un proceso tendiente a mejorar el prestigio del sector público.

LINRAMIENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA FISCAL - SALVADOREÑA.

Durante mucho tiempo no se creyó que una planificación en los ingresos del Estado pudiera conducir al país al desarrollo; por esa razón, no se planificaba a través de los impuestos el desarrollo nacional, simplemente se consideraba esto como medio para financiar ciertas actividades; posteriormente se comenzó a hacer uso de una Política Fiscal como medio para analizar los ingresos en vías hacia un bienestar general, la imposición se hizo mayor y se establecieron una serie de impuestos de cuya percepción se financiaba la actividad Estatal. Luego se planificó una política tendiente a obtener mayores ingresos ya sea por el comercio exterior o

mediante el impuesto directo y se estableció al respecto lo que en muchas Legislaciones se ha dado en llamar Perdón -- Fiscal, es decir que con el objeto de aumentar el número de contribuyentes, el fisco, para entusiasmar a aquellos que nunca habian declarado y por consiguiente evadían el pago del impuesto estableció en diferentes épocas el perdón fiscal, sirviendo este como un estímulo para aquellas personas que nunca habían declarado la renta, pues el fisco les perdonaba no haber hecho esa declaración durante el tiempo -- transcurrido hasta entonces si así lo hacían a partir de -- la declaración; con esto se logró en parte aumentar el número de contribuyentes. Desde 1950 se estableció que la -- Política a seguir sería la de mantener el equilibrio presupuestario; posteriormente analizaremos lo mal entendido que ha sido este precepto constitucional, y que ha acarreado -- por consiguiente un retraso considerable en las políticas fiscales posteriores; . En la década de los sesenta se llega a la necesidad de planificar y se introduce como nueva -- modalidad la planificación que se pone muy en moda en ese -- entonces entre los países del tercer mundo y se establecieron una serie de medidas de política fiscal que sólo se pusieron en práctica hasta fines de dicha década y que continúan con carácter prioritario en la actualidad, tales como:

el establecimiento de cuotas progresivas en el impuesto sobre la renta en especial, así como tratamiento diverso en el resto de impuestos que habían establecido con anterioridad, la planificación a través de ejercicios bienales o planes -- quinquenales del gobierno, con ellos se planificaba con anterioridad el gasto y las obras a realizar y sobre todo por este sistema se descubre la necesidad general de una reforma fiscal que abarque todo un sistema de incentivos fiscales, así como también impuestos al capital, la tierra, la plusvalía, las ganancias extraordinarias o aleatorias del comercio exterior.

El gobierno de El Salvador, por consiguiente ha tomado una serie de medidas de política fiscal entre las que se encuentran las siguientes:

" a) Un proceso de reforma en la Administración y recaudación del impuesto que ha logrado incorporar a esa dependencia gubernamental, mayor agilización en las tramitaciones burocráticas pertinentes.

b) Prórroga del Protocolo de San José (Impuesto de -- estabilización económica).

c) Impuesto selectivo al consumo-- en el mes de agosto de 1974 entró en vigencia la Ley de Impuesto Selectivo al consumo hasta el día 31 de agosto de 1976, su principal objetivo

es desestimular al consumo interno de mercaderías de carácter prescindible, o menos necesario, que en su mayor parte provienen del exterior y su demanda corresponde a los estratos de población de ingresos elevados, a fin de lograr un sano equilibrio en la balanza de pagos congruente con el mejor aprovechamiento posible de los recursos que el país obtiene por la venta de los productos nacionales en el exterior (1)

De todo esto, las políticas fiscales más usadas por el Gobierno han sido las siguientes: 1) Estimular al capital, ya sea nacional o extranjero para invertir dentro de El Salvador a través de una serie de incentivos fiscales para determinadas actividades con las cuales se cree se originará el desarrollo Económico y Social del país. Estos incentivos consisten en exenciones para pago de impuestos por períodos de 5 o 10 años sobre la actividad que se quiere fomentar, de esa manera se está tratndo y uno de los planes más ambiciosos del gobierno al respecto es fomentar la industria turística, de manera que toda aquella persona que quiera dedicarse a esta actividad industrial, puede obtener durante cierto tiempo exención en el pago de los impuestos para compensar su inversión en esta actividad. Otro tipo similar de políticas es el establecimiento de las zonas francas, que indudablemente tienen como objetivo principal la exportación, así como---

(1) "Las Medidas Antiinflacionarias en El Salvador" Ponencia presentada al segundo congreso nacional de Profesionales en Ciencias Económicas de El Salvador-Pg.60 y 61.Publicación Universidad Centroamericana

también la explotación de la mano de obra sin que esta salga del país, teniendo como últimamente el aumento de los ingresos per cápita del nacional. Con esto se favorece relativamente la mano de obra, pero el gobierno tiene al mismo tiempo que hacer una inversión de gran magnitud, ya que se obliga a facilitar zonas para el establecimiento de estas industrias y a través de sus organismos como el Instituto de Fomento Industrial, facilita créditos a compañías transnacionales y multimillonarias lo que constituye mas ventaja para las transnacionales que para el fin último de lograr ingresos para el Estado y para la mano de obra salvadoreña ya que es de estimarse que estas compañías están supertecnificadas y la ocupación que ofrecen no viene a representar ni siquiera un alivio a la población desempleada del país. Con el afán de establecer mayor número de industrias-en su competencia con el resto de zonas similares en Centroamérica- el Gobierno mediante folletos ofrece salarios mínimos para la industria de \$ 2.06 en San Salvador y suburbios y \$ 1.08 para el resto del país (1) . Lo que demuestra que es una competencia donde el mas bajo salario en el Area viene a de-

(1) , El Salario de \$ 2.06 y \$ 1.08 referido en esta página ha sido tomado del folleto distribuido por el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior . y el tipo de cambio es U S \$ C.. 2.50. Colón- El Salvador.

terminar el atractivo o no del establecimiento de las compañías extranjeras. Por esa razón, nosotros consideramos - que la más importante política fiscal que ha realizado el Gobierno y que está realizando es la del desarrollo nacional a través del gasto público, creando por consiguiente nuevas fuentes de trabajo y además dando condiciones favorables para la inversión privada. A este respecto el Gobierno ha orientado su política de gasto público principalmente en cuatro carteras o rubros que indudablemente serán la base para el desarrollo nacional: Educación, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura y Ganadería y Obras Públicas, estas cuatro carteras absorben casi el 48% del gasto público, además las grandes inversiones del presente gobierno están alojadas precisamente dentro de estos cuatro rubros. En el siguiente capítulo analizaremos esta política fiscal, criticaremos y propondremos soluciones.

CAPITULO VI

EL GASTO PUBLICO.

- a) Que es el Gasto Público
- b) Inversión pública dentro de la economía.
- c) Prioridades dentro del gasto público.
- d) Gasto Público como componente de la redistribución del ingreso.
- e) Inversión Pública como componente del desarrollo.-

CAPITULO VI

EL GASTO PUBLICO.-

Todo Gobierno, para poner en funcionamiento su actividad, necesita hacer un gasto; en muchos casos el gasto se conserva constante o similar, es decir se utiliza para pagar gastos administrativos de los distintos factores que componen el Estado, pero además, muchas veces se planifican obras de gran contenido que necesitan a la vez de una mayor inversión por parte de los sectores interesados, implicando por consiguiente una inversión gubernamental para beneficio general, todo ello viene a constituir el gasto público que es definido por RUSO de la siguiente manera "Es la inversión de fondos que el Estado hace por intermedio de autoridades competentes, en monedas o en valores circulantes, para llenar sus finalidades, las necesidades públicas". Nosotros consideramos que gasto público es "toda cantidad de dinero que el Estado pretende usar, con el fin de poner en funcionamiento toda su actividad, teniendo como objetivo principal acelerar el cambio de la estructura económica y social del país.

El gasto público se encuentra planificado con anterioridad, desempeña un papel importante en el desarrollo económico, ya que se trata de un instrumento de política económica;

gran parte de él se obtiene por las percepciones que recibe el Estado a través de los tributos, el resto por el endeudamiento, ya sea externo o interno mediante bonos de la deuda pública. El gasto público se divide a su vez, en gastos corrientes o de funcionamiento y gastos de capital o de inversión.

GASTOS CORRIENTES.

Pueden considerarse como aquellos fondos que el Estado emplea, para financiar su actividad administrativa; estos gastos se mantienen más o menos constantes y su aumento se debe al incremento que se quiera realizar en determinada actividad. Generalmente son cubiertos en su totalidad por ingresos que se obtienen a través de los tributos y sirven para los gastos administrativos tales como salarios, mobiliario, alquileres, etc. que paga el Estado para poder desempeñar su actividad normal.

Así también de conformidad a la estructura del presupuesto, los gastos y compromisos con carga a asignaciones de funcionamiento, corresponden a excepciones propias de operaciones y adquisiciones de equipo. Las transferencias corrientes constituyen traslados de fondos a Instituciones oficiales autónomas para cubrir obligaciones corrientes y el rubro de obligaciones generales incluye la deuda pública, cla-

ses pasivas, cotización del Seguro Social, contribuciones a Organismos Internacionales y provisión para emergencias y devoluciones.

Estos gastos aumentan a medida que toma mayor importancia la actividad estatal, permitiendo el incremento de las acciones de apoyo del sector público, dirigidas a los sectores productivos, para la realización de sus programas de producción, básicamente mediante la prestación de asistencia técnica, investigación, capacitación y extensión.

Los gastos dedicados a los servicios públicos han sido siempre los más representativos dentro de las acciones del Gobierno Central. El mayor porcentaje asignado a los gastos sociales, ha respondido a la inquietud de prestar una mayor atención a la educación, salud, seguridad social y vivienda, así como a intentar lograr la mayor redistribución del ingreso.

Según el sumario de Egreoss del Presupuesto General para 1975, los gastos que han tenido mayor aumento, con relación a los presupuestos de otros años, son los dedicados a la Salud Pública y a la Educación; y ésto se deberá talvéz, a la necesidad de atender los servicios de educación y salud de una población que crece a un ritmo muy acelerado.

Los gastos de salud se han dirigido generalmente hacia -

la medicina curativa primordialmente y después a la protección de la población, a través de campañas de vacunación masiva, nutrición, saneamiento ambiental e indudablemente control de la natalidad.

En cuanto a la educación, se ha efectuado la reforma educativa. Así también, cada año se asignan más recursos a la Universidad de El Salvador, con el fin de atender a una mayor población estudiantil, también se han puesto en práctica los problemas para educación de adultos y juntamente con el Ministerio de Salud Pública, se planea un programa de asistencia médica -nutricional, para educandos de escuelas primarias.

Dentro del capo de seguridad social, se ha ido incrementando anualmente el monto de los ingresos del Seguro Social, aún cuando se ha mantenido estable el porcentaje de las cotizaciones. No obstante se perciben mayores ingresos debido al aumento de patronos y trabajadores que cotizan en todo el país; lo cual indudablemente repercutió en ventaja de nuevos derechos que en un principio el Instituto de Seguro Social tenía como futura expectativa como el pago anual a las clases pasivas y el Seguro de vejez, inválidez y muerte.

Los gastos corrientes, dedicados a cubrir los servicios económicos, se han aumentado de una manera muy

notoria en el año de 1975. Esto responde a una política gubernamental tendiente a apoyar la mayor producción de bienes y servicios. Aquí se comprenden los gastos que se efectúan en los Ramos de Economía, Agricultura y Ganadería, así como los de las Obras Públicas. La razón principal del incremento del gasto en estas carteras, se debió a la necesidad que se tiene a través de ellas de fortalecer el Desarrollo Económico y Social del país. Por ejm. En Agricultura se canalizará por las acciones de apoyo que el sector público realizará a través del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria en planes de investigación, capacitación y extensión, así como a la ejecución de programas de desarrollo de la ganadería nacional y a la puesta en marcha de la nueva organización institucional del sector. En el Ramo de Obras Públicas, el incremento en gastos corrientes deberá orientarse fundamentalmente en la imperiosa necesidad de un mejoramiento considerable del mantenimiento de la red vial.

En general los gastos administrativos del Estado han aumentado considerablemente, ya sea debido al mayor número de personal que se ha hecho necesario en las distintas dependencias estatales, o al aumento de salarios para cierto sector de los empleados públicos durante los dos últimos años, o también a la mayor proyección de las funciones tradiciona-

les de la actividad del Estado. Debido a la crisis económica que afecta en la actualidad al Mundo Occidental, y muy particularmente a nuestro país, es necesario preveer por los Organismos competentes, el fomento de una política orientada a la mayor racionalización del gasto público.

Todo lo anteriormente señalado, es un índice de la tendencia actual con relación a los gastos públicos, en los cuales debe atenderse prioritariamente los gastos sociales y económicos pues éstos serán, los que a mediano y largo plazo tendrán un impacto decisivo en el desarrollo del país, al mismo tiempo se debe de procurar que todas estas acciones se lleven a cabo con el mínimo costo administrativo posible.

Es importante hacer notar que el mayor aumento de los gastos administrativos en el presente año, se relacionan fundamentalmente con la Administración Fiscal, con la cual se busca racionalizar el gasto público y mejorar el aparato administrativo encargado de la fiscalización y percepción del impuesto.

Podemos pues, señalar que los gastos administrativos se mantienen más o menos constantes y las pequeñas variaciones que se han realizado son debidas a campañas preventivas indispensables para la sociedad. Por esa razón en este apartado --

nos hemos limitado a exponer la actividad estatal en cuanto a gastos de administración.

GASTOS DE CAPITAL.

Este tipo de gastos está dirigido a todas aquellas obras que el Gobierno pretende realizar, con el fin de acelerar el crecimiento de un país y en aras del bienestar general.

Se trata usualmente de obras físicas o materiales de gran envergadura que implica un gasto considerable, se financian a través de los impuestos, del endeudamiento externo o mediante bonos de la deuda pública.

Cuando se financian por el endeudamiento externo, se puede pagar a través de créditos a largo, mediano o corto plazo implicando todo esto, un endeudamiento mayor con el sobre cargo de intereses.

Es esta una de las razones por las cuales, cuando se pretende realizar este tipo de obras se hacen una serie de estudios para determinar si la rentabilidad y beneficio social que de ellas se obtendrá será muy superior a los costos.

Partiendo del hecho de que este tipo de obras inciden directamente con el desarrollo económico y social de un país, y además, que cuando éstas se inician han pasado por una serie de estudios que determinan la conveniencia ó nó de

de ellas, conveniencias que muchas veces más que sociales son políticas, es que hemos decidido, analizar ciertas Instituciones, así como las obras que se han realizado, si han sido o serán convenientes para el Desarrollo Económico y Social del país.

Al hablar de gastos de capital, tendremos que hacer un paréntesis entre la inversión real y la financiera.

Partiremos analizando algunos organismos que consideramos más adecuados para estudiar el grado de desarrollo que ha alcanzado o pretende alcanzar en El Salvador.

Hay que tener presente que para este estudio que la inversión pública representa en definitiva los esfuerzos financieros que todo Estado programa desarrollar en proyectos sectoriales, que tienen a dar solución a los problemas económicos y sociales diagnosticados como prioritarios para resolver. Al programarse la inversión pública, los grandes campos en que se dividen son:

- a) Inversión real que se subdivide a su vez en -
Inversión Física e Inversión Financiera; y
- b) Inversión Adicional Potencialmente ejecutable

Hay que recordar aquí que tanto las inversiones físicas como las financieras se redistribuyen a su vez en cuatro grandes agrupaciones de sectores que son:

1) Desarrollo de la Producción (Agropecuaria, Industrial y Territorial).

2) Desarrollo de la Infraestructura (Terrestre, Aérea, Marítima, Telecomunicaciones, Correos y Energía).

3) Desarrollo Urbano y Regional (Vivienda, Acueductos y Alcantarillados, Infraestructura vial y Administración Pública).

4) Desarrollo Social. (Salud, Educación y Desarrollo de la Comunidad).

Analizaremos primero los Ministerios o carteras que como ya lo señalamos tienen mayor ingerencia para el desarrollo Económico o Social del País.

En el rubro Desarrollo Social se nota una tendencia de parte del Gobierno para asegurar el crecimiento de la economía en su conjunto y un mayor desarrollo social, aunque no se ha abarcado todos los presupuestos necesarios para lograr un desarrollo integral. Nos limitaremos a exponer la política que el Gobierno sigue al respecto, criticándola y proponiendo puntos que pudieran acelerar ese desarrollo.

EDUCACION.

En la educación, en el período 1968/1972 se establecieron las bases de la reforma educativa que trajeron como consecuencia una reforma del sistema, y cuyos principales obje-

tivos eran: 1) Reestructuración de los planes y programas de estudio; 2) Aplicación de nuevos métodos de enseñanza; 3) aplicación de la tecnología moderna; 4) Implantación de la televisión educativa; 5) Establecimiento de nuevos sistemas de evaluación y promoción; 6) Construcciones escolares; 7) diversificación de la educación media; 8) Construcción y equipamiento de Institutos Nacionales etc.

De todos estos objetivos, la mayoría se han realizado, pero se pueden hacer ciertas críticas en cuanto no se han coordinado las actividades de cada uno de los planes. Señalar los resultados sería por de pronto muy arriesgado y prematuro pero, es necesario tener presente que es indispensable la creación de academias con el objeto de preparar personal calificado para las distintas actividades nacionales; dichas escuelas deberán estar situadas en diferentes puntos del país, y el tipo de especialidad deberá determinarse según la zona en que estén situados, se deberán dotar de todos los equipos necesarios para su mejor funcionamiento.

Es de gran importancia apoyar con mayor interés la educación de adultos, con el objeto de bajar al mínimo la tasa de analfabetismo; asimismo, es necesario incrementar la matrícula de alumnos de los primeros años escolares y atacar de -

un modo directo la evasión escolar durante los primeros años.

El plan de educación debe ser integral y es necesario construir salas de deporte, de exposiciones y de conciertos así como rotondas para estudios científicos, Se deberá crear una Universidad Popular que imparta carreras cortas y que implique el menor gasto para los educandos. Asimismo es necesario la creación de mayor número de Centros Universitarios en otras regiones del país, como también de gran utilidad la diversificación en ramas de los estudios tradicionales de nuestra Alma Mater.

Tomando en cuenta estos cambios se le dará mayor contenido y bases más concretas a la Reforma educativa que estará más claramente definida en función de los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Es necesario pretender que las nuevas generaciones tengan un mayor acceso a los más altos niveles culturales, científicos y tecnológicos para capacitarles mejor en el campo de la producción. Es decir, formar los recursos humanos adecuados para el proceso productivo al mismo tiempo que satisfacer la educación integral del nacional. Debe dicho sistema ser un proceso gradual y continuo desde la infancia hasta los más altos niveles académicos.

Para realizar esta faena, es necesario un mayor número de programas de funcionamiento y de inversión, a fin de lograr un desarrollo integral del sector educativo.

SALUD.

Por mandato constitucional, la salud de los habitantes de la República, constituye un bien público, por los que el Estado está obligado a velar por su conservación y reestablecimiento.

Corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, entre otras cosas: a) Orientar y planificar la política del Gobierno en materia de Salud Pública y Asistencia Social, y vigilar las actividades de esta política; b) Instituir, administrar y controlar los establecimientos sanitarios y benéficos y c) supervisar los Hospitales e Instituciones de protección a la infancia y de ancianos e indigentes.

Se pretende para el Ramo de Salud Pública, de acuerdo con el plan de desarrollo económico y social, los siguientes objetivos; 1) Ampliar el alcance de los servicios preventivos y de la recuperación de la salud del pueblo, mediante la construcción y equipamiento de nuevos establecimientos de salud e incremento de la capacidad instalada de los edificios existentes; 2) Contribuir al mejoramiento de las condiciones

de saneamiento básico en el área rural, a través de la construcción del sistema del agua potable; y 3) modificar la estructura epidemiológica del país, disminuyendo las enfermedades de origen instestinal, mediante la dotación de letrinas sanitarias.

A pesar de que la salud siempre ha sido una de las preocupaciones principales de las políticas de los distintos gobiernos, hay que reconocer que el nivel de la salud de la población es insatisfactorio; esto se puede demostrar con las elevadas tasas de mortalidad, sobre todo la infantil. Hay que tener presente que los índices generales de salud de la población así como nutrición, sanidad ambiental etc. son un reflejo directo del grado de desarrollo económico y social de un país; expresa también el grado de cooperación del ciudadano al reparto del gasto público. Por esta razón, es importante que el Estado adopte una posición bien definida, a fin de mejorar la salud popular en todos sus campos.

Los objetivos del Gobierno en relación a elevar el nivel de salud de la población, se han cristalizado a través de programas realizados por el Ministerio de Salud Pública, y de esta manera se han efectuado obras físicas tales como construcciones de hospitales, unidades de Salud

etc. en distintos lugares del país en donde se atiende gran número de pacientes. No obstante esto, aún no se ha podido resolver el problema, porque actualmente los mayores esfuerzos, se dedican a la medicina curativa y se ha relegado a segundo término la medicina preventiva y el saneamiento ambiental. Esto ha implicado grandes gastos por parte del Gobierno con un sistema ineficaz, caro y en parte selectivo. Caro, ya que resulta más costoso curar las enfermedades que prevenirlas; resulta ineficaz, porque cuando no se corta la fuente de las enfermedades no es posible resolver el problema; y selectivo, porque sólo núcleos reducidos de la población, generalmente la urbana, tienen acceso a los servicios hospitalarios, quedando gran parte del pueblo (y sector campesino) con poca o casi ninguna atención.

En la actualidad la mayor parte de la población es - atendida por el Ministerio de Salud Pública y cierto sector por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, aunque ambos no pueden resolver el problema de la salud, por lo que además de realizar nuevas construcciones hospitalarias, deberá ampliarse el sistema de la seguridad social, a fin de proporcionar sus servicios a un mayor número de personas, tales como los trabajadores del campo.

Puesto que las condiciones actuales del medio ambien-

te originan las principales causas de mortalidad deberán acelerar los planes destinados a buscar el saneamiento ambiental, esto se puede lograr en gran parte, mediante la dotación de agua potable y letrinas para la población rural. (en la actualidad el Gobierno ha comenzado este plan y se espera para en 1977 que el 50% de la población rural cuente con agua potable y el 80% esté dotado del sistema de letrinas.

En cuanto a la vacunación, es necesaria una campaña a nivel nacional que comprenda menores y adultos; es decir, la totalidad de la población. El actual Gobierno en forma prioritaria, creó unas brigadas de salud a base de estudiantes de secundaria a los que concientizó a fin de que colaboraran para la vacunación masiva de la población infantil (menores de 5 años). Asimismo es necesario intensificar los esfuerzos en la investigación y control de ciertas enfermedades tales como el paludismo.

En general, el problema básico del país en materia de salud, es la desnutrición particularmente en la población infantil menos de 5 años, que aunque sean vacunados muchos de ellos no alcanzan a llegar a esa edad pues mueren de desnutrición. Y al respecto puede decirse que ni en la actualidad ni en otras épocas se ha tratado de buscar una solución adecuada, aquí debería formarse una política nacio-

nal de nutrición en coordinación con otros sectores. Este problema es muy grande, en cuanto está estrechamente vinculado con el rápido crecimiento de la población y la expansión más lenta en la producción agrícola de alimentos básicos, problemas ambos que deberán ser resueltos juntamente con los aspectos médicos de la desnutrición.

Los nuevos esfuerzos por lo tanto, deberán centrarse en programas de vacunación, nutrición, saneamiento ambiental y demás prácticas preventivas, lo cual no implica que se reducirán los servicios hospitalarios.

Actualmente existe un bachillerato de salud, con el que se pretende colaborar con los Organismos ya establecidos.

VIVIENDA.-

El rápido aumento de la población ha dado como resultado en los últimos años, un incremento tan grande en las necesidades de habitación para la población, que todos los esfuerzos no son suficientes para lograr solucionar dicho problema pues existe un gran déficit. Esta situación se debe en gran parte de que la mayoría de la población no dispone para ahorrar el mínimo que se requiere para una vivienda propia.

En la década de los cuarenta se creó el Instituto de Mejoramiento Social, que posteriormente se dividió en Instituto de Vivienda Urbana e Instituto de Colonización Rural, - siendo el primero de los mencionados el que durante mucho tiempo ha tratado de solucionar parcialmente el problema -- habitacional, aunque no se ha logrado, y en la actualidad - dicho Instituto ha reducido el programa de construcción de viviendas, dedicándose únicamente a la construcción de ellas, en algunas ciudades del interior del país.

Dentro de los planes del Gobierno al respecto, se contempla el programa de construcción (en un lapso de 5 años) de 17,000 unidades dedicadas a personas de escasos recursos económicos, aunque el programa se encuentra dudoso al no obtener el IVU la cantidad de dinero para el financiamiento de las construcciones.

Hay que recordar que el sector privado juega un papel muy importante en la vivienda. Así, la Financiera Nacional de la Vivienda, ha tratado y trata de solucionar el déficit habitacional por medio de la construcción masiva de viviendas; pero ésta no financía directamente dichas construcciones sino que desde su nacimiento adoleció del defecto de no impulsar a través de una Institución Estatal esa construcción masiva, sino que ésta prácticamente se constituyó en un Banco que no

es más que un cedente de capitales a Asociaciones particulares, que a su vez lucran con Compañías de Ingenieros Constructores, alzando por consiguiente el costo de la vida por el sucesivo pago de intereses que en definitiva los paga el comprador de la vivienda.

Ultimamente ha sido creado el Fondo Social para la Vivienda, que tiene como función principal la construcción de viviendas para personas de escasos recursos económicos ; supliendo de esta manera el olvido de la Financiera Nacional para esta clase social; estando por verse el resultado beneficioso de la Institución mencionada al principio de este párrafo; ya que al no disponer la población del ahorro dificilmente adquirirá el necesario para una vivienda propia.

Para concluir es indispensable mencionar, que la vivienda está llamada a ocupar un papel destacado en la politica del desarrollo del país, no sólo por el significado y repercusión de este problema, sino que también por el papel preponderante que todas las actividades sociales y económicas que giran alrededor de la vivienda, tienen en la redistribución de los beneficios del desarrollo. Hay por consiguiente, necesidad de cambiar la orientación de los programas para la vivienda, creando una política cuya ejecución deberá llevarse a cabo inmediatamente, y deberá: 1) Coordinar todos

los Organismos Estatales dedicados a la problemática de la vivienda; 2) Intervenir el Estado en la dirección y programación de las actividades que sobre lo mismo ha realizado la Empresa Privada; 3) Crearse un Organismo Estatal que centralice este tipo de actividades y que fije los programas y metas a desarrollarse; y 4) Creación de un plan global de vivienda rural que deberá materializarse a corto plazo.

DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.

Para ser más completo en análisis del desarrollo social, señalaremos brevemente aspectos del desarrollo de la comunidad.

Con el desarrollo de la comunidad, se pretende que todas aquellas personas que viven en condiciones infrahumanas logren a través de Instituciones determinadas y su propio esfuerzo solventar en la medida posible, necesidades básicas, tomando conciencia a su vez, de que el progreso no es privilegio de determinada clase.

Participan en el Plan de Desarrollo Comunal: la Presidencia de la República a través de los Programas de FOCCO y OMCOM, el Gobierno y particulares, por medio de la Fundación Pro Vivienda Mínima, el Gobierno por medio de INSAFOCOP, la Alcaldía por medio de los Programas de Acción Comunitaria y la Iglesia Católica, a través de sus Cooperativas y dife-

rentes planes a desarrollar.

Entre los programas de orientación que ha tenido el Desarrollo Comunal se encuentra el Programa de FOCCO, quien ha contribuido con aportes financieros y técnicos para la realización de pequeños proyectos como la construcción de caminos vecinales, puentes, casas comunales, etc. A todo - ésto hay que agregar la participación popular.

Entre las metas que se trazaron para el desarrollo de la comunidad se encuentran: a) Edificaciones y Equipamiento Escolar, b) Edificaciones y canchas deportivas, c) Edificaciones para servicios asistenciales, d) Obras viales, e) Abastos de agua potable, f) Casas Comunales y parques, - g) Obras varias, así también se incluye el adiestramiento - comunal, que se imparte a dos niveles: al personal de programa y al adiestramiento de promotores voluntarios.

Al programa se le pueden hacer las siguientes críticas: 1) Que se ha carecido de Organizaciones permanentes, que - son los recursos humanos de gran valor para el desarrollo - comunal, ya que los que fueron organizados han tenido una existencia efímera, y de esta manera ni siquiera se ha logrado un micro desarrollo integral. 2) La falta de la planificación del sector ha presionado al personal ha desembocar - su acción sólo en la construcción de obras físicas a través

del sistema de ayuda mutua, lo que ha tenido como consecuencia que aquellos que son medios para alcanzar los objetivos, se convierten en fines. 3) Hay un desaprovechamiento de la vocación del personal y una falta de concientización de la población acerca de su participación en el desarrollo económico y social, y 4) La ausencia de técnicas o su inadecuada utilización han dado como resultado cierta resistencia o su agotamiento voluntario de la participación popular, ya sea para emprender nuevos proyectos o para concluir los ya iniciados.

El Desarrollo Comunal se ha orientado a través de los Programas de OMCOM hacia la población urbana residente en Colonias marginales, y tiene como principal objetivo, alcanzar un desarrollo cultural y físico en este tipo de comunidades urbanas. Hay que recordar que dicho programa realiza obras de ayuda que económica y técnicamente no se les puede llamar de desarrollo, porque la condición económico-social de habitantes viene a ser en síntesis la misma.

En cuanto a la ayuda a través de la Fundación Pro Vivienda Mínima, aunque loable, su crítica más acerva es que sus metas no alcanzan para cubrir la población actual, y mucho menos la futura.

La acción comunitaria de algunas Municipalidades es tan

similar a OMCOM que las críticas señaladas para aquél, pueden servir de base para ésto, agudizándose más por el hecho de que las Municipalidades gozan de presupuestos exigüos para este tipo de actividades.

INSAFOCOP como Institución del Estado, ha diversificado su ayuda por medio de la dirección de Cooperativas particulares mínimas y otras de mayor envergadura y alcance como la de la Iglesia Católica, sin duda alguna el INSAFOCOP fue creado consintiendo que el cooperativismo era uno de los caminos a seguir para el desarrollo del país, la propaganda indujo a la proliferación de éstos sin mayor conocimiento técnico, lo cual los llevó al fracaso. Actualmente la Iglesia Católica con más eficiencia ha dirigido Cooperativas Urbanas y Rurales, con lo que más o menos se está cumpliendo el fin del desarrollo de la Comunidad.

DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA.

Nuestro país, como muchos en iguales condiciones de subdesarrollo, han basado su punto de despegue en el establecimiento, fortalecimiento y mantenimiento de obras de infraestructura. Según el costo que representan dichas obras se pueden dividir en obras básicas de beneficio nacional y obras de beneficio comunal.

Dada la magnitud del beneficio y lo dispendioso del -
gasto que estas obras representan, se tienen que someter a
minuciosos estudios y a una serie de análisis para determi-
nar que los beneficios sociales serán mayores que los bene-
ficios privados; es por esa razón que el establecimiento -
de ellas se determina a largo plazo.

En nuestro país la infraestructura se canaliza por me-
dio de obras terrestres, marítimas, aéreas, de telecomunica-
ciones y de energía, por regla general este tipo de obras
son exclusivas del Estado, pues no atraen a los particula-
res, ya que los costos sociales no compensan las ganancias
privadas que se podrían obtener. No obstante ésto, hay cier-
to tipo de obras que han interesado a la actividad privada
ó que el Estado ha entregado a este sector para su adminis-
tración. Intentaremos analizar brevemente las obras básic-
as, así como los beneficios directos que de ellas se ob-
tienen.

1) La infraestructura terrestre se ha orientado ha-
cia la construcción de nuevas carreteras conocidas moderna-
mente como vías de alimentación, con ellas se pretende mayor
movimiento de personas y productos, así como el acceso di-
recto hacia los mercados de producción y consumo.

Sin lugar a dudas, los planificadores de este tipo de

obras en El Salvador, han descuidado hasta la fecha las redes viales exclusivamente internas, ya que el ahogo económico les ha hecho desviar la política de carreteras exclusivamente hacia la construcción de aquellas que le facilitan el acceso directo hacia los mercados exteriores. Es esta una de las razones por las cuales nuestras grandes carreteras terminan en países limítrofes, sin darse cuenta que el mayor, mejor y garantizado productor y consumidor del país es el propio nacional, el cual hasta esta fecha está imposibilitado en la mayoría de los casos de poder -- desplazarse por el territorio en forma y tiempo necesarios para lograr el fin que se propone. Un ejemplo claro de esto es la zona norte en donde hay poblaciones que se han encontrado totalmente aisladas al resto del país; para citar -- nombres, la población de SAN FERNANDO en el Departamento de Chalatenango, hasta 1972 no tenía aún carreteras para poder salir de su jurisdicción, porque los pobladores de esta zona en años anteriores, tenían primero que ingresar -- a territorio hondureño, para luego así hacerlo en territorio salvadoreño. A raíz de esto y sobre todo por el marco visual que deslumbró la guerra de 1969 en que a los mismos -- contingentes militares les resultó imposible agilizar sus elementos, se determinó abrir una carretera que de

la zona denominada Anguiatú en paralela imaginaria a la - línea fronteriza de Honduras llegue al otro extremo del país. Con ésto se pretende encausar el desarrollo de esta zona y viene a constituir éste el proyecto más ambisioso del Go-- bierno en relación a la infraestructura terrestre.

En cuanto a las vías urbanas, aún se conserva en San - Salvador la estructura colonial que impide tener la posibi- lidad de equiparar el sistema de transporte que se usa en otras naciones un poco mas desarrolladas . Es de estimarse que el Boulevard de los Héroes tan pequeño en extensión ha causado la admiración casi de la totalidad de capitalinos, al que consideran erroneamente un ejemplo de desarrollo, - sin saber que técnicamente esta vía fuera de su estética - no cumple mayor función que el escape del congestionamiento de autos de una zona limitadísima. Es necesario que se cons- truyan -al parecer está incluido en el Plan de Desarrollo - del Gobierno Central- una serie de calles y autopistas que sin tomar en cuenta poderes políticos y económicos, rompan la estructura física de San Salvador, construyendo asimis- mo vías de salida y entrada, hacia y para los distintos lu- gares del país.

En el presupuesto se asigna una fuerte suma de dinero para la semaforización de la ciudad y la construcción de -

un anillo periférico, creemos que la semaforización de San Salvador con las arcaicas vías que posee no soluciona el problema del congestionamiento sino que son medidas de urgencia para corto plazo.

INFRAESTRUCTURA MARITIMA.

Según el presupuesto de gastos del corriente año, a la estructura marítima se le asigna una considerable suma de dinero. Geográficamente El Salvador está favorecido por un puerto natural conocido como Puerto de Cutuco, en el Departamento de La Unión. Durante mucho tiempo fue la base de sustentación de exportación e importación del país, tomando en cuenta además que en el mismo puerto y a poca distancia se traficaba con todos los productos del istmo; desgraciadamente los intereses del gran capital pudieron más y se creó y aún se esta desarrollando una nueva zona portuaria (Acajutla), con la que se pretende crear el mayor complejo portuario de Centroamerica por el Oceano Pacifico. Sin duda alguna esta es una gran obra física, pero lograda a costa de grandes deudas internas y sobre todo externas, que bien pudieran mermarse al darle la importancia debida al puerto de Cutuco. Hay que tener presente en este momento que Acajutla constituye un puerto donde los intereses de la empresa privada estan sobre los intereses nacionales. De aquí partimos para considerar que aún cuando ha sido este puerto la entrada y salida de y hacia el país el dominio privado

que sobre él se ha tenido en su administración ha dado lugar al escape sin control de algunos productos básicos para la población entera. Plasmada esta situación, es de estimar - que esta nueva zona portuaria contribuirá en parte al desarrollo de ese lugar, pues estimamos que dicha obra con todos los auxiliares que genera esa clase de instalaciones - constituye una fuente de empleo que por la técnica ahí empleada no deja de elevar un poco el nivel de vida; además con ello se pretende la creación en dicho lugar de una ciudad industrial.

En cuanto al tercer puerto de importancia, La Libertad, indudablemente en la actualidad sirve para el embarque y desembarque de productos que no logran espacio en el puerto de Acajutla. Su estructura antigua hace más difícil las labores de Puerto, por lo que modernamente se le considera inoperante, agregándole el hecho de que en línea recta se encuentra a pocos Kilómetros de Acajutla, por lo que estimamos que si el país necesita de otro puerto moderno lo indicado sería rehabilitar Cutuco, con lo que habría dos -- puertos de entrada y salida en Zonas diametralmente opuestas. En el caso del puerto de La Libertad, lo conveniente sería disponerlo para el uso de la pesca.

INFRAESTRUCTURA AEREA.

Tradicionalmente el país solo ha tenido un aeropuerto para el uso de la navegación aérea internacional. La razón fundamental de esto ha sido el hecho de que el territorio es muy pequeño y nunca ha sido necesario el transporte internamente de esta forma.

El Aeropuerto de Ilopango ha sufrido constantemente las modificaciones necesarias que de acuerdo a las técnicas modernas son indispensables para la navegación aérea. No obstante esto, durante los dos últimos años se sometió a discusión la aprobación o no del proyecto de construcción de una nueva terminal aérea que estaría dotada de lo más avanzado en aeronáutica actual y futura y la decisión que se tomó fue la de construir un nuevo aeropuerto, habiéndose realizado el estudio técnico -económico con la asistencia del gobierno del Japón.

Para la realización de tal obra, el Estado se vió en la necesidad de comprar una región que comprende 4 haciendas en la jurisdicción de Comalapa. Es digno mencionar-para cualquier evaluación económica futura- que la zona que abarcará el nuevo aeropuerto es tierra de la mas fértil y productiva del país además, es de relacionar el hecho normal de la plusvalía vecinal que viene a afectar regiones rurales bastante -

pobres.

Con todo ésto, si el costo de esta obra que se ha estimado aproximadamente en \$ 46.266.234 llenara o complementara al menos las visiones del desarrollo socio-económico del país -- tendríamos que aceptar aún con ligeras críticas que tal obra es necesaria y conveniente.

Sin embargo, quitándonos el estímulo psíquico que siempre nos producen las grandes obras, al grado de analizarla -- fríamente no podemos sino señalar la duda que siempre nos ofrece la inclusión de un gobierno extranjero en las llamadas asistencias técnicas, ya que siempre se nos obliga onerosamente o en condiciones leoninas.

Por lo general la experiencia arroja que los requisitos que nos imponen para desarrollar la obra (empréstitos programas-técnica etc.) a la larga son ganancias exhuberantes durante períodos largos para el gobierno que dice asistimos. Esta situación, condición propia del subdesarrollo, obliga al Estado a hacer estudios más concienzudos que ----- ciertamente demuestren que la decisión que se toma es pro-- ducto de estadística cierta y veraz, nunca de opiniones o -- proyectos de marcado interes extranjero, Recordemos que estos empréstitos son saldos totales que permanecen algunos años flotantes, y por consiguiente serán gobiernos y gene-

raciones futuras quienes soportarán las obligaciones contraídas. Para el caso, el financiamiento del costo total del proyecto del futuro aeropuerto contempla el uso de recursos externos de organismos de créditos, de aportes del Gobierno Central mediante recursos propios y emisión de bonos, distribución que se ha hecho en atención a la magnitud de la inversión, la larga vida útil que tendrán las obras y a los requerimientos de equipo, otras obras y servicios que tendrán que importarse. El monto de la deuda externa será de \$ 46.266.234 como ya lo habíamos señalado, dicho préstamo tendrá un plazo de 20 años incluyendo un período de gracia no menor de 7 años contado a partir de la fecha del contrato, y se amortizará mediante cuotas semestrales consecutivas e iguales. Se pactará el pago e intereses semestrales sobre los saldos deudores a la tasa de un 4.5% anual y este convenio será interpretado según las leyes del Japón, además en caso de arbitraje el lugar de reuniones del tribunal arbitrador será la ciudad de Tokio, Japón. Con esto se demuestra brevemente las condiciones enerosas y favorables para el país prestamista. (Tomado del Diario Oficial -1^a-2-75- número 31, tomo 246).

ENERGIA.

La energía eléctrica, es uno de los principales factores para el crecimiento y desarrollo del país, por consi-

guiente una de las principales funciones del Estado debe ser el procurar el abastecimiento de este insumo, a fin de evitar un posible estancamiento en el sector industrial y agrario.

Históricamente, la generación de este fluido llegó al país a través de la empresa privada, como un artículo más de explotación que de bienestar para la colectividad. Se establecieron en distintas zonas del país, plantas generadoras de energía eléctrica a base de derivados del petróleo.

En tiempos del General Castaneda Castro (1947), se procuró la solución del problema en forma técnica y a nivel estatal y se aprobó el proyecto de la construcción de una represa en el Río Lempa, posteriormente se inició la construcción que a base de energía fluvial , abastecería la mayor parte del país. Esta fue la inaugurada en 1950 y ese hecho constituyó la aparición de una incipiente industria, que según se pensó erróneamente, vendría a sustituir la arcaica estructura agrícola y ganadera.

Años después se construyó otra represa aprovechando las aguas limítrofes del Lago de Guija que multiplicaría los Kilovatios necesarios para proseguir con el Desarrollo Industrial en el país, y la electrificación de esa zona.

En los últimos años, la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa, (C E L), con el objeto de mantener una oferta

de energía suficiente y oportuna y lograr la máxima generación del fluido mediante el uso de los recursos mas intensivos del país, especialmente de los hidráulicos y geotérmicos, y además procurar mantener en la medida de lo posible los actuales precios de la energía, así como aplicar los servicios a una mayor población, inició la construcción de una de las obras mas agresivas y escasas en el mundo, cual es el aprovechamiento de la energía Geotérmica en los Ausoles de Ahuachapán, lo cual sumará en gran cantidad los Kilovatios que urgen para superar la industria y hacer cierta la electrificación rural.

Ultimamente parece ser que la presa Cinco de Noviembre ha experimentado fallas técnicas que hace peligrar una posible ausencia o merma de energía eléctrica; y que estudios técnicos y científicos abordaron una realidad dramática de no llegarse a construir otra presa de mayor magnitud y capacidad a corto plazo.

Esto dió origen a que se iniciara la inversión física mas importante de dos gobiernos (1967-1972 y 1972-1977) -- y que lo constituye el proyecto y construcción de la represa en el lugar denominado "Cerron Grande", cuyo monto total será de doscientos millones de colones y estará financiado por recursos propios, prestamos internos (Bonos emitidos -

por la C.E.L.) y sobre todo por préstamos externos de los cuales el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D) prestará noventa y cinco millones doscientos cincuenta mil colones y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, sesenta y ocho millones doscientos sesenta mil colones. Respecto a los recursos propios, habrá transferencias de capital recibidas por aportes de Instituciones Autónomas, Semiautónomas, Gobierno y establecimientos locales e Instituciones bancarias del Estado, y se espera que en un período comprendido de mil novecientos setenta y dos a mil novecientos setenta y siete, hacer una inversión de cuarenta y seis millones novecientos mil colones. La central en construcción tendrá una capacidad de doscientos setenta mil Kilovattios con lo cual se solucionará totalmente el problema de la electricidad, por lo menos en un período de veinticinco años, aunque también se hace necesario realizar estudios e investigaciones de futuros -- proyectos que puedan contribuir a solucionar el problema de la energía.

Es importante hacer notar que esta gran obra se terminará de pagar en el año 2013, y lo más probable será que para esa fecha la capacidad de Kilovattios que generará resulte insuficiente y aún subsista la deuda con Instituciones de Crédito que la financiaron.

No se puede dejar de mencionar dentro de las premisas favorables que la obra en comento, resulta autofinanciable.

Pero tampoco se puede pasar por desapercibido el hecho de que la energía eléctrica en el país, aún cuando existe la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa, que es quien debería tener la relación directa con el consumidor, resulta inaudito que después de tantos años estos miembros de dicha comisión admitan que una sociedad anónima como la Compañía de Alumbrado eléctrico de San Salvador S. A. para el caso, se lucre con este servicio público al constituirse en compradores primarios del fluido, para luego revenderlo al público. Este intermediario sin lugar a dudas, innecesario aumenta el precio de la energía y el afectado directo resulta ser la mayoría de los salvadoreños. Lo indicado sería lógicamente que por conveniencia pública el Estado a través de un organismo como la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa, venda directamente a los interesados y borrar de esta manera los terceros gananciosos de un producto que no debe ser objeto del comercio, sino tomarse como necesidad vital tanto en lo individual --- como en lo colectivo.

Presentamos a continuación y en forma anexa, el presupuesto tanto de gastos de funcionamiento como de gastos de capital del presente año, en él podemos observar que a las carteras que se les asigna mayor cantidad de dinero son las que hemos comentado en el presente trabajo. Se detecta también la magnitud del endeudamiento externo y de la inversión nacional.

Cuadro Nº 1

SUMARIO DE EGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL PARA 1975

Presupuesto de Gastos de Funcionamiento.

Programas de Funcionamiento.

UNIDADES PRIMARIAS
DE ORGANIZACION.

	Gastos operación	Equipo de funciona- miento.	Subtotal	Programas de Transfe rencias co rrrientes.	Programas de Deuda Pública.	Total.
	1	2	3	4	5	6
Poder Legislativo.....	1.707.430	33.000	1.740.430			1.740.430
Poder Judicial.....	8.060.440	196.000	8.256.440			8.256.440
Cte. de Ctas. de la Rep.	3.250.920	40.000	3.290.920			3.290.920
Consejo Central.....	439.830	3.000	442.830			442.830
Tribunal de Serv. Civ...	168.960	1.000	169.960			169.960
Fiscalía Gral. de la Rep.	1.164.670	56.240	1.220.910			1.220.910
Proc. Gral. de Pobres....	1.678.830	51.980	1.730.310			1.730.310
Presidencia de la Rep. -	7.682.000	199.260	7.881.260			7.881.260
Ramo de Hacienda.....	19.599.650	654.750	20.254.400	38.329.050	41.440.580	100,024.030
Clases Pasivas.....				19.500.000		
Cotizaciones al Seg. Soc.				5.709.050		
Contribuciones a Organismos Internacionales.....				2.700.000		
Provisión y Devolc. de años anteriores.....				200.000		
Constitución Fondo de Retiro del Emp. Púb.....				10.000.000		
Seguro de vida de Emp. - Público.....				220.000		
Deuda pública.....					41.440.580	

SUMARIO DE EGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL PARA 1975

Presupuesto de Gastos de Capital.

BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

165

	Programas de Inversión Directa.	Programas de Transferencias de Capital.	Programas de financiamien to.	Total.	Total General
	7	8	9	10	11 (6-10)
Poder Legislativo..	10			110.15	1,740.440
Poder Judicial.....	1,450.000			1,450.000	9,706.440
Corte de Cuentas de la República.....					3,290.920
Consejo Central de Elecciones.....					442.830
Tribunal del Servi-- cio Civil.....					169.960
Fiscalía General de la República.....					1,220.910
Proc.Gral.de Pobres	10			10	1,730.320
Presidencia de la - República.....	9,868.310			9,868.310	17,749.570
Ramo de Hacienda...	2,168.810			2,168.810	102,192.840
pasan.....					

Vienen

166

Ramo de Relaciones Exteriores.....	6,021.300	57.400	6.078.700		6,078.700	
Ramo del Interior.	7.674.330	180.100	7.854.430	1.558.830	9,413.260	
Ramo de Defensa...	29.684.880	179.700	29.864.580		29,864.580	
Ramo de Seguridad Pública.....	14.475.270	31.000	14.506.270	83.000	14,589.270	
Ramo de Justicia..	7.620.000	110.460	7.730.860	378.430	8,109.290	
Ramo de Educación.	109.514.760	1.506.070	111,020.830	30.476.470	141.497.300	
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social.....	33.034.770	1,245.870	34.280.640	34.404.070	68,684.710	
Ramo de Trabajo y Previsión Social...	3.977.500	84.260	4.061.760	650.000	4,711.760	
Ramo de Economía ..	6,128.950	207.400	6.336.350	13.854.000	20,190.350	
Ramo de Agricultura y Ganadería.....	19.033.670	611.690	19.645.360	13.372.650	33,018.010	
Ramo de Obras Públicas.....	29.247.040	742.330	25.989.370	5.258.030	31,247.400	
	<u>306.165.100</u>	<u>6.191.510</u>	<u>312.356.610</u>	<u>138.364.530</u>	<u>41.440.580</u>	<u>492.161.720</u>

FUENTE: Decreto 173. Tomo Nº 245 del D. O. del día 21/XII/74.

Vienen.....

167

	Programas de Inversión Directa.	Programas de Transferencias de Capital.	Programas de Financiamien to.	Total.	Total Genera
	7	8	9	10	11 (6
Ramo de Relaciones - Exteriores.....	162.500			162.500	6,241
Ramo del Interior.....	2,711.000	2.000.000		4,711.000	14,124
Ramo de Defensa.....	3,000.000			3,000.000	32,864
Ramo de Seguridad Pú-- blica.....					14.589
Ramo de Justicia.....	4,356.840			4,356.840	12,466
Ramo de Educación.....	14,699.650	3,500.000		18,199.650	159.696
Ramo de Salud Públi- ca y Asistencia Soc...	13,511.450			13,511.450	82,196
Ramo de Trabajo y Pre visión Social.....	534.320			534.320	5,246
Ramo de Economía.....	261.500	8,348.890	26.000.000	34,610.390	54,800
Ramo de Agricultura y Ganadería.....	19,919.260	24,772.400		44,691.660	77,709
Ramo de Obras Públicas	42,954.490	6,350.010		49,304.500	80,551
	115.598.150	44,971.300	26.000.000	186,569.450	678,731

CONCLUSIONES:

Si nos guiáramos por el nombre de la presente tesis, parecería que confiamos en el actual sistema impositivo vigente en el país para el logro del Desarrollo Económico y Social, lo cual enfáticamente negamos, porque, si vivimos dentro de un sistema que llamamos capitalista y que por la forma de gobierno establecida existe una política fiscal con fines de servicios, es menester afirmar que esta política ha sido injusta y mas que todo ha favorecido la influencia liberal que ha heredado la clase económicamente dominante y el Estado ha sido incapaz de desarrollar el principio filosófico-constitucional de la propiedad privada en función social y en lugar de esto, ha favorecido aún mas a esta clase, eliminando impuestos en lugar de crearlos.

Queremos ser claros al considerar que una política -- bien conducida es uno de los vehículos, porque tiene que ir aparejada de otros medios que han sido señalados ampliamente en el capítulo segundo del presente trabajo, cuando se analizaban las posibles soluciones para poder llevar al país al desarrollo integral, tanto en lo económico como en lo social. Por esta razón, somos del parecer que es necesario

armonizar la política fiscal a seguir con las otras políticas. Para lograr esta armonización, es necesario hacer una revisión total de la carga tributaria que es relativamente baja, así como la incorporación de conceptos modernos de justicia distributiva que estén en armonía con los objetivos de la distribución del ingreso.

Todo esto indudablemente nos llevaría a hacer una revisión completa del sistema impositivo, y una reorientación de la política fiscal a seguir.

Para esto es necesario una mayor participación estatal en el proceso económico, lo que implica que el Estado debe de contar con los recursos fiscales que le permitan el financiamiento de gastos corrientes necesarios para pretender lograr un desarrollo económico. Asimismo, necesario es también que el Estado tenga una gran participación en las inversiones como un medio que tienda a buscar soluciones a los problemas sociales y, esencialmente, mediante una gran acción en el campo de la redistribución del ingreso, lo cual hace absolutamente indispensable el diseño de una política fiscal congruente con esta posición. Es decir, dicha política fiscal se debe integrar con un conjunto de medidas y acciones que forman la política financiera. Dentro de este concepto deberán aplicarse nuevas modalidades en los -

siguientes campos:

1) Equilibrio Presupuestario.- Aquí habrá necesariamente que darle una correcta interpretación a dicho concepto, porque hasta la actualidad son limitados los ingresos fiscales básicamente a los gastos de administración. Al aplicar correctamente este principio, no quedaría restringida la posibilidad de financiar gastos extraordinarios que provengan de préstamos a largo plazo, ya sea este interno o externo. Por estas razones es preciso buscar una correcta interpretación al principio que nos ocupa y para ello es necesario señalar dos aspectos fundamentales: Primero, si consideramos que el déficit fiscal que es la diferencia entre los gastos corrientes y de capital y los ingresos corrientes, representa el monto del endeudamiento público requerido para equilibrar el presupuesto, es decir el necesario, resultaría indispensable utilizar el déficit fiscal en forma deliberada como instrumento que permita al Estado atender más adecuadamente los campos tradicionales y aplicar sus funciones conforme los nuevos requerimientos o sea, lograr una mejor orientación de los recursos a los sectores prioritarios que contribuyan tanto a mejorar el empleo y las condiciones Socio-económicas de la población, como a acelerar la tasa de crecimiento, así como para obtener recursos

de divisas. Por esa razón, es necesario aceptar el sistema de los presupuestos cíclicos y ser más flexibles en lo que respecta al equilibrio presupuestario. Con los presupuestos cíclicos se puede ir con cierto déficit y compensarse en el siguiente ejercicio fiscal, de esta manera se amplia más el margen de la inversión y del ingreso, puede suceder que el siguiente año resulte a la inversa y se compense con lo relacionado en el ejercicio anterior.

2) Racionalización del Gasto Público.- Aquí es importante tener presente que tanto los gastos corrientes, como los de inversión pública, deben responder a programas seleccionados que tendrán necesariamente estar acordes con la política económica general.-

3) Percepción de Ingresos. Negar que los ingresos fiscales se han incrementado en los últimos años, sería una mentira de nuestra parte, pero realidad es el hecho de que esos ingresos fiscales no han respondido en cuanto a su incremento con el crecimiento de la economía en general, y esto es debido a deficiencias tanto en la estructura tributaria, así como en el sistema administrativo para la tasación y percepción del impuesto. En cuanto a la estructura tributaria creemos que es necesario reformar y simplificar el actual sistema impositivo, debe modificarse la escala tributaria.

del impuesto sobre la renta haciéndolo más progresivo y tratando de que se cumpla el principio de que contribuyentes en condiciones económicas desiguales deben soportar gravámenes en la misma forma, también se debe eliminar en parte, las exenciones de las cuales se abusa muchas veces. En el impuesto de vialidad, es necesario modificar las tablas impositivas, entre sus reformas deben incluirse también a las personas que se encuentran exentas y modificar las categorías de las mismas, porque no concuerdan con la realidad jurídico-económica-administrativa del país. En relación al impuesto al capital, consideramos necesaria una revaluación de los bienes imponibles, sobre todo los territoriales, y en cuanto al impuesto selectivo al consumo, creemos que este impuesto debería haber gravado únicamente los bienes de consumo duradero, pues de presentarse una desviación en la demanda de alimentos por efecto del impuesto, ello sería en menoscabo de la insuficiente oferta interna de alimentos para grandes sectores de la población salvadoreña.

En cuanto a la percepción del Impuesto, a través del sistema administrativo, es generalizada la opinión que existe una deficiente administración en el cobro de los impuestos, esa situación es generada por la falta de organización y métodos efectivos que mejoren la percepción del impuesto.

Por esa razón, es necesario que el Estado participe con la seriedad que se amerita en este aspecto, intensificando los esfuerzos que se realizan para hacer efectivo el pago de los impuestos, particularmente el de la renta.

4) Ingresos Tributarios.- Creemos que aquí es necesario: 1) Precisar con claridad los objetivos de la reforma fiscal y como ya lo hemos señalado en armonización con la reforma administrativa en general. b) Se debe orientar dicha política principalmente a eliminar los problemas de la balanza de pagos, c) Los medios del sistema fiscal deben evaluarse sobre la base de todo sistema, evitando en lo posible, la existencia de conflictos sobre los objetivos básicos del plan. (justicia, productividad, eficiencia e incentivos).

Si partimos del hecho de que toda reforma fiscal debe, en primer lugar, proporcionar recursos para el tesoro público, para los efectos de financiar el Desarrollo Económico y Social programado, estos recursos deben obtenerse sin afectar la inversión total ni alterar el nivel de precios. Es necesario por otra parte, la justicia en la distribución de la carga fiscal, de manera que los que más tienen, contribuyan más. Para poder cumplir con este postulado es preciso que los contribuyentes en iguales circunstancias, deberán tener cargas tributarias iguales, y la carga tributaria total,

deberá ser progresiva en relación a la capacidad económica del contribuyente; por esta razón, en este sentido se recomienda especialmente la tributación directa y, particularmente, el impuesto sobre la renta, así como la imposición sobre el consumo suntuario.

Debe de tratarse lograr una buena administración tributaria que contribuya a la justicia, claridad en los textos legales y régimen de sanciones severas para los defraudadores, complementan el punto, además de aconsejar la simplicidad y armonización del sistema tributario y la necesidad de coordinar los sistemas tributarios de todas las esferas del gobierno, tales como la necesidad de codificar, mejoramiento de estadísticas fiscales, reestructuración de las oficinas responsables, adiestramiento y selección del personal con buena remuneración, así como la necesidad de cooperación y asistencia técnica.

Se insiste aquí también, sobre los incentivos, porque es necesario hacer uso de ellos, pero sin afectar la productividad del sistema.

Recomendamos como medidas concretas.

1) Reforma, simplificación y actualización del sistema tributario indirecto (eliminando los gravámenes a los artículos de consumo popular y gravando más seriamente a los

suntuarios), sustitución de los impuestos al consumo y las ventas por un impuesto moderno sobre el valor agregado.

2) Mejoramiento en el sistema impositivo directo, sobre todo el de la renta que incluya también la ganancia de capital, con tasas razonables y escalas simples. Las tasas marginadas máximas no deben ser exageradas.

3) Procurar obtener mayores ingresos por impuestos a las propiedades, sucesiones y donaciones.

4) Autofinanciamiento de las Empresas Públicas Nacionales.

5) Armonización del tratamiento tributario de la renta de empresas extranjeras y de la venta proveniente del exterior percibidas por personas domiciliadas en el país.

6) Uso racional de los incentivos tributarios.

7) Modificación de las prácticas presupuestarias.

8) Importante y fundamental es lograr una buena administración tributaria.

Solo de esta manera, consideramos, se podrán obtener recursos a fin de pagar el endeudamiento y realizar en un futuro una inversión programada, utilizando los ingresos tributarios y procurándose en lo posible la redistribución total del ingreso.

Hemos concluido este trabajo y queremos reconocer que la amplitud y lo complejo del tema aquí desarrollado se -- aparta muchas veces de lo jurídico y se inclina más a lo económico, fiscal y administrativo, queremos dejar constancia que aunque no haya sido analizado en una forma exhaustiva, - hemos tratado de establecer medidas efectivas y concretas - para una mejor orientación en la política fiscal del país y por consiguiente una pauta para el Desarrollo Socio Económico.

Suplicamos al amable lector saber disculpar el criterio personal aquí plasmado; agradeciendo de antemano la voluntad de aquellos que se encaminen por las humildes líneas de este mi gran esfuerzo.

BIBLIOGRAFIA:

- Adler William..... Recursos Financieros y Re-
cursos Humanos para el Desarrollo.-
- Consejo Nacional de Plani-
ficación y Coordinación .-
Económica Plan de Desarrollo Económi-
co y Social 1973/ 1977
- Consejo Nacional de Plani-
ficación y Coordinación --
Económica..... Informe Económico y Social
1972
- + Consejo Nacional de Plani-
ficación y Coordinación ----
Económica Informe Económico y Social
1973.
- CEPAL..... Política Tributaria y Desa-
rrollo Económico en Centroa-
merica. 1957.
- El Trimestre Económico Oct/Dic.
1951.
- Due Jhon Análisis Económico de los -
Impuestos.

Einaudí LuisPrincipios de Hacienda Pública.
Magaña AlvaroApuntes de Clase.
Guerra Rivas TomásPolítica Fiscal y Legislación Tributaria Salvadoreña.
(Tesis Doctoral)
.....Revista de Información y --
polémica- 1972.
RoncayoloLas Modalidades del Subdesarrollo.
Naciones UnidasAnuario Estadístico.
Ministerio de Economía ...Cuarto Censo Nacional de -
Población 1971.
Soto, José Salvador.....Análisis Jurídico de las Instituciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
(Tesis Doctoral).
Scholders ErickTeoria General del Impuesto.
Universidad Centroamericana
"José Simeón Cañas ".....Las Medidas Anti-inflacionarias en El Salvador.
Westminster Bank Review.

Wallich Henry y John Adler.. Proyecciones económicas de
las Finanzas Públicas, un
estudio experimental en -
El Salvador.

Constitución Política de El
Salvador.....

Ley Orgánica del Presupuesto..

Código Penal de la República
de El Salvador:.....

Informe complementario Cons-
titucional..... Ejercicio 1972:

Exposición de Motivos Constitución Política
1950.

Diarios Oficiales Decreto 173, Tomo 245 del
21 de dic. 1974

Tomo N° 246, número 31 -
del día 14 de feb. 1975.