

082470

E: 2

~~045577~~

T  
338.9  
G163M  
1971  
F.C.C.EE

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

**MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA QUE TIENDEN A LOGRAR  
UNA MEJOR DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL  
EN EL SALVADOR**

TRABAJO DE GRADUACION PRESENTADO POR:

**ANTONIO ALONSO GALLARDO CHAVEZ**

PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

AGOSTO DE 1971.

SAN SALVADOR

EL SALVADOR,

CENTRO AMERICA.



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Dr. Rafael Menjívar  
Rector

Dr. Miguel Angel Sáenz V.  
Secretario General

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

Lic. Carlos Abarca Gómez  
Decano

Lic. Jorge Alberto Guatemala  
Secretario

TRIBUNAL EXAMINADOR

Presidente:	Lic. Gilberto Cabezas Castillo
1er. Vocal:	Lic. Carlos Quintanilla Aparicio
2o. Vocal:	Lic. Santiago H. Ruiz Granadino

INDICE



	<u>Página</u>
<u>INTRODUCCION</u>	i
<u>I PRIMERA PARTE</u>	
<u>CAPITULO PRIMERO:</u>	
PROCESOS DE CONCENTRACION Y DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA RENTA. . . . .	1
<u>CAPITULO SEGUNDO:</u>	
CONSIDERACIONES HISTORICAS SOBRE LA CONCENTRA CION DE LA RIQUEZA EN EL SALVADOR. . . . .	7
<u>CAPITULO TERCERO:</u>	
PROPIEDAD Y TENENCIA DE LA TIERRA EN EL SAL- VADOR. . . . .	13
<u>CAPITULO CUARTO:</u>	
DISTRIBUCION DEL INGRESO Y NIVEL DE VIDA. . .	23
<u>CAPITULO QUINTO:</u>	
LAS FUENTES DE INGRESO. . . . .	32
<u>SEGUNDA PARTE</u>	
<u>CAPITULO PRIMERO:</u>	
LA REFORMA AGRARIA. . . . .	43
<u>CAPITULO SEGUNDO:</u>	
OTRAS REFORMAS. . . . .	50
INTRODUCCION. . . . .	50
REFORMA BANCARIA. . . . .	50
REFORMA URBANA. . . . .	52
REFORMA INDUSTRIAL. . . . .	54

CAPITULO TERCERO:

ALGUNAS POLITICAS CUALITATIVAS	58
INTRODUCCION. . . . .	58
ORGANIZACION. . . . .	58
CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA COMERCIAL.	61
ASISTENCIA TECNICA Y CREDITICIA. . . .	64
LEGISLACION . . . . .	66
Limitación de la propiedad. . . . .	66
Legislación social . . . . .	67
Comercialización. . . . .	67
Soluciones alternativas a las expropiaciones. . . . .	68

CAPITULO CUARTO:

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DEL PROCESO. . . . .	70
INTRODUCCION. . . . .	70
INSTRUMENTOS Y MECANISMOS PARA PAGAR LAS EXPROPIACIONES. . . . .	71
POTENCIALIDAD DE LOS SECTORES PARA GENERAR AHORROS QUE FINANCIEN EL PROCESO.	72

√ CAPITULO QUINTO:

POLITICA FISCAL: INGRESOS. . . . .	74
INTRODUCCION. . . . .	74
LA TRIBUTACION DIRECTA. . . . .	76
TRIBUTACION INDIRECTA. . . . .	78
INGRESOS NO TRIBUTARIOS. . . . .	80

CAPITULO SEXTO:

POLITICA FISCAL:APRECIACIONES SOBRE EL GASTO PUBLICO. . . . .	83
INTRODUCCION. . . . .	83
GASTOS CORRIENTES . . . . .	84
GASTOS DE CAPITAL. . . . .	90

CAPITULO SEPTIMO:

RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	95
<u>BIBLIOGRAFIA.</u> . . . . .	104

## INTRODUCCION

La Teoría Económica Clásica, partiendo de la premisa que la economía funciona por la existencia de leyes naturales inmutables, sostenía que los mecanismos del sistema eran capaces por sí mismos de lograr que cada elemento procurara altos niveles de vida.

Si la economía está regida por leyes naturales cuyo funcionamiento garantiza la satisfacción de las necesidades de todos los hombres, no hay necesidad, decían, de reglamentar la actividad económica; antes bien, - cualquiera norma que quisiera imponérsele, no hará más que distorcionar el funcionamiento de dichas leyes causando estragos en la estructura de la sociedad.

Dentro de este contexto, "Al Estado le corresponderá, cuando más, la tarea de vigilar la seguridad exterior de la nación y la de los individuos (el 'Estado gendarme'), y la de efectuar ciertas tareas de beneficio común que, no ofreciendo incentivos de utilidad a la iniciativa privada, deben, de todos modos, ser cumplidas, como la construcción y conservación de caminos y la enseñanza elemental ... al hacer estas últimas concesiones, los apóstoles del liberalismo puro ... lo hacían con el gesto de repugnancia con que se ingiere una droga de sabor intolerable, pero de imprescindible necesidad". 1/

Los mecanismos con que contaba la escuela clásica, no funcionaron en los términos en que se esperaba: la iniciativa privada, como expresión del egoísmo humano en la búsqueda del lucro, fue ineficiente para lograr la plena ocupación de los recursos, y el principio de la libre contratación que de ahí se infería, no sirvió sino para desarrollar la más inicua explotación; la competencia perfecta, a su vez, fue en la realidad imperfecta y el mecanismo de precios -eje de todo el sistema- fue manejado por las grandes empresas convertidas ya en monopolios, situación que facilitó la concentración de la riqueza.

Ante la ineficacia de los mecanismos del mercado para estabilizar la economía y para superar las condiciones en que se hallaba la gran masa desposeída, y como respuesta a las presiones políticas que el proletariado desocupado generaba, hubo necesidad de que se replanteara la función del Estado, el cual se convirtió -con mayor celeridad después de la gran depresión a principio de los años treinta- de pasivo espectador en partici-

---

1/ Montenegro, Walter: "Introducción a las doctrinas político-económicas" 5a. Edición. F.C.E. México, 1967, Pág. 37,

## II

pante decidido dentro de la actividad productiva mediante "la manipulación deliberada de cierto número de medios con objeto de alcanzar ciertos fines". 2/ El manejo ordenado y racional de esos instrumentos es lo que llamamos política económica.

La Política Económica permite que el Estado intervenga en los procesos de producción y distribución de una economía; pero cuán profunda debe ser esa intervención? Normalmente se considera que la Política Económica consiste sólo en manejar variables que sirven para ajustar la economía y conseguir su mejor funcionamiento eliminando las obstrucciones provocadas por desequilibrios de las variables a manipular; los que participan de esta apreciación no llegan, por lo tanto, a las causas originarias de los problemas-las cuales se encuentran en los fundamentos mismos de la organización social- aduciendo que el análisis de la estructura social, es asunto que escapa del ámbito económico y se incrusta en aspectos sociales y políticos que un técnico en Economía debe considerar como datos. Este enfoque determina que no se profundice en el fenómeno económico y facilita la indefinición política de aquellos técnicos que por cobardía o por comodidad no recomiendan cambios estructurales, pese a estar convencidos de su necesidad.

Cabe, entonces, plantearse las siguientes interrogantes: Cómo es la intervención del Estado con respecto al marco institucional?; Qué persigue el Estado con su ingerencia?, Cómo se realiza esa intervención?

## I

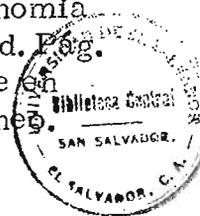
Al responder a la primer pregunta dice un autor, refiriéndose a las economías de mercado del mundo accidental, que serán "'conformes' - aquellas intervenciones que no supriman el mecanismo de los precios y el autogobierno del mercado obtenido de esta forma, sino que se insertan como nuevos 'datos' y como tales se asimilan; se llama 'no conformes' a aquellas intervenciones que destruyen el mecanismo de los precios y el autofuncionamiento del mercado, tendiendo, por consiguiente, a sustituirlo por la planificación económica centralizada y burocrática." 3/

De acuerdo con el mismo autor, el Estado interviene directamente cuando "fija ciertas magnitudes económicas (precios, cantidades producidas, importadas o consumidas). El Estado, de esta forma, sustituye al

---

2/ Tinbergen, J.: "Política Económica". 1a. Edición. F.C.E. México, 1961. Pág. 38.

3/ Bacchi Andreoli, Silvio: "Política Económica". Diccionario de Economía Política dirigido por Claudio Napoleoni. Editorial Castilla, Madrid. Pág. 1364. Una discusión más amplia sobre el mismo tema puede verse en Seraphim, Hans-Jürgen: "Política Económica General". Ed. El Ateneo. Buenos Aires, Págs. 293 y siguientes.



### III

mercado" 4/. En tanto que es intervención indirecta "aquella por la que el Estado trata de conseguir un cierto objetivo neutralizando los efectos de la actividad de individuos o grupos. " 4/ Claro está, que la ingerencia directa puede ser "conforme" o "no conforme", dependiendo de si procura o no, la destrucción y ulterior sustitución del mecanismo de precios por la planificación centralizada.

Nos parece importante lo anterior puesto que resalta que la intervención directa del Estado no altera en absoluto el sistema económico-social vigente aunque un instrumento determinado sustituya el mecanismo del mercado durante un período; el problema surge cuando se destruye el sistema de precios y el autofuncionamiento del mercado, debido a que eso implica eliminación de la iniciativa privada como asignadora de recursos y desaparacimiento de la propiedad en manos individuales.

Respondiendo a la segunda pregunta, o sea lo que pretende conseguir el Estado con su ingerencia, Bacchi Andreoli, dice que la intervención estatal tiene tres funciones fundamentales, a saber:

- "a) La determinación de los fines que, en la práctica se traduce en la fijación de los bienes que desea la colectividad;
- b) La distribución de los recursos productivos entre las diversas industrias (en sentido amplio) en la magnitud necesaria para la máxima satisfacción posible de los fines;
- c) La distribución de los bienes producidos entre los componentes de la colectividad. " 5/

Esas funciones, continúa, permiten al Estado alcanzar fines extraeconómicos: independencia política del país (nótese que no habla de independencia económica), el poderío político, etc.; y fines económicos: aumento de la renta entre los componentes de la colectividad. 6/

Due, de la misma tendencia político-económica, establece, aunque en forma más "técnica", prácticamente los mismos objetivos; en efecto, nos habla de una "Distribución del ingreso conforme patrones de equidad generalmente aceptados", y de alcanzar "Niveles óptimos de vida, en términos de recursos disponibles y de preferencias de consumidores y propietarios de factores", cosa que, pese a la forma como está enunciada, significa -

---

4/ Bacchi Andreoli, Silvio: Op. Cit. Pág.1367.

5/ Idem. Pág. 1363

6/ Idem, Pág. 1372 y siguientes.

#### IV

procurar un aumento en el ingreso nacional. Así mismo el Estado debe conseguir "Máxima libertad individual de elección" o sea "el derecho del individuo a decidir qué artículos prefiere y de actuar conforme a sus propias decisiones" 7/

Watson, economista norteamericano dice que "la mayor parte de las acciones económicas o de las acciones económicas deseadas que desempeñan el papel de fines pueden también adquirir el carácter de medio cuando se cambia la perspectiva". Después de jerarquizar los fines-medios, establece los fines primarios (aquellos que sirven como medio para alcanzar un fin más elevado que no sea intrínsecamente económico), como objetivos de la política económica; ellos son: el crecimiento o desarrollo - económico, la estabilidad económica, una eficaz distribución de los recursos o producción ideal, el mantenimiento de la libertad económica (libertad de elección del consumo, del empleo, de la inversión, etc.), y la redistribución de la renta. Según Watson, cada uno de esos objetivos alcanza, en su orden, los siguientes fines que escapan del campo de la Economía en sentido estricto: el progreso social y político, un orden político estable, la óptima satisfacción de las necesidades, el mantenimiento de la libertad y la estabilidad social. 8/

Kirschen, pareciera que realiza una selección de los objetivos antes señalados, aunque ampliando algunos de ellos y agregando otros. Efectivamente, habla de la necesidad de alcanzar el pleno empleo, de la estabilidad de los precios y la expansión de la producción, de la mejoría en la asignación de los factores de la producción y la satisfacción de las necesidades colectivas, protección y prioridad en el desarrollo de determinadas regiones, mejoras en la distribución de la renta y la riqueza, de la balanza de pagos, de las normas de consumo privado y del tamaño y estructura de la población; seguridad de abastecimiento y disminución de la jornada laboral. 9/

Tinbergen, además de establecer como fines de la política económica el "gasto real máximo con ocupación plena y equilibrio monetario" y "la mejoría en la distribución del ingreso real o del gasto entre grupos sociales y países", objetivos en los que coincide en forma tácita o expresa con casi todos los autores, avanza más que ellos al señalar que también debe procurarse la "Emancipación de ciertos grupos no privilegiados" y "Tanta

---

7/ Due, John F.: "Análisis económico de los impuestos". Editorial El Ateneo. Buenos Aires. Págs. 6 y sigts.

8/ Watson, Donal S.: "Política Económica". Ed. Gredos, Madrid, 1965. Págs. 104 y sigtes. La cita es de Pág. 106.

9/ Kirschen, E. S. y Colaboradores: "Política Económica Contemporánea" 1a. Ed. Ediciones de Occidente, Barcelona, 1965. Págs. 17 y sigts.

libertad personal como sea compatible con los otros fines". 10/

Esto último es, a nuestro juicio, importante, pues es difícil elaborar una política económica que no limite la libertad de alguien y el autor citado, al limitar la libertad individual en función de la obtención de los otros fines, no hace más que aseverar que la propiedad personal, la libertad de inversión, la iniciativa privada, no tienen razón de ser si no coadyuvan a lograr las metas generales de la política económica. La libertad individual no puede ser limitante del bienestar colectivo.

De acuerdo a nuestro criterio es valedero afirmar que el Estado al intervenir en la actividad económica pretende, principalmente, aumentar el ingreso nacional, mejorar su distribución y mantener la estructura político-social; cumplir este fin no ha sido mencionado en esa forma por ningún autor, está implícito cuando Due habla de conseguir "Máxima libertad individual de elección" y cuando Watson se pronuncia por "El mantenimiento de la libertad económica" y considera la estabilidad económica como requisito de la estabilidad política.

En efecto es significativo notar que todos los autores coinciden en la necesidad de aumentar el producto y en la justeza de redistribuir la renta; más sólo dos de ellos (Kirschen y Tinbergen), hablan en forma expresa de la distribución de la riqueza, ya que un postulado de este tipo implica políticas que tiendan a efectar el derecho de propiedad. La realidad, pues, es que los autores mencionados taxativamente coinciden en sólo dos aspectos: el aumento de la producción y su mejor distribución. Tácitamente, empero, todos están de acuerdo con que el Estado debe procurar alcanzar todos los fines señalados arriba (excepto, claro está, algunos de los fines "extra-económicos" enumerados por Tinbergen). La diferencia se halla en dos enfoques.

Uno de ellos es la extensión y/o la profundización del análisis económico que han realizado para sustentar su tesis; otro, son los aspectos que proponen cambiar. Lo primero se refiere a que el mayor o menor número de fines que presentan, se relacionan a problemas concretos que pretenden solucionar y en los cuales enfatizan, en el entendido que el estudioso acepta que "Los objetivos no son, de hecho, independientes los unos de los otros. Algunos son complementarios -cuando el logro de uno ayuda al del otro, otros son contradictorios." 11/; conociendo la estructura de la economía, este primer aspecto es obvio y no puede dar lugar a ál-

10/ También cree que el mantenimiento de la paz internacional es otro fin. Op. Cit. Págs. 48 y sgtes.

11/ Kirschen y colaboradores: Op. Cit. Pág. 19.

## VI

gidas controversias ni a definiciones políticas; el otro, en cambio, nos lleva a procurar la respuesta de la tercer pregunta, puesto que se refiere a qué variables afectar y cómo hacerlo para alcanzar los fines que se plantea la política económica, las calidades de los instrumentos que para ello debe emplear, y la potencialidad de los mismos para lograrlo; esto, desde luego, ha dado origen a más de una discusión y conlleva la toma de posición política.

Efectivamente, autores hay, que sostienen la posibilidad de aumentar la producción y redistribuir el ingreso manipulando instrumentos que provoquen cambios en las variables monetarias y fiscales o, para decirlo con palabras de Bacchi Andreoli, "neutralizando los efectos de la actividad de individuos o grupos", dejando funcionar más o menos libremente la fuerza del mercado. Otros, sin embargo, consideran imprescindible alterar fundamentalmente el ejercicio de algunas libertades individuales como requisito "sine qua non" a la obtención de los fines.

En términos más concretos, el problema se circunscribe al uso de medios que conlleven -según la nomenclatura de Tinbergen- cambios en las bases, en las estructuras o simplemente en los instrumentos. Al respecto Tinbergen dice que para lograr los fines de la intervención del estado en la economía, se cuentan con tres clases de políticas económicas (medios): reformas, política cualitativa y política cuantitativa. Las reformas consisten en cambios en la base o estructura económica; las políticas cualitativas, en la superestructura; y la política cuantitativa, en los instrumentos, que son recursos para ajustar la actividad económica mediante cambios frecuentes, pequeños e intrascendentes.

Ampliando lo que hemos expuesto antes: la organización y funcionamiento de una sociedad se describe mediante elementos, algunos de los cuales escapan del campo de acción del economista, en tanto que otros son analizados por la ciencia económica; de estos elementos -que Tinbergen llama datos - pueden ser modificados unos, mientras que otros permanecen inalterables (elementos naturales, clima, etc.). Los elementos que pueden ser cambiados toman el nombre de medios de la política económica; a éstos, a su vez, podemos dividirlos en medios cualitativos y medios cuantitativos o instrumentos (tasas de interés, de impuestos, presupuesto gubernamental, etc.). Los medios cualitativos se subdividen en cambios en la base y cambios en la superestructura.<sup>12/</sup>

---

<sup>12/</sup> Tinbergen: Op. Cit. Págs. 34 y sgtes. Nótese que hemos realizado alteraciones a la tesis tinbergeniana con el objeto de plantear mejor nuestras ideas.

## VII

Entendemos por base o estructura económica el conjunto de relaciones que necesaria e involuntariamente contraen los hombres en el proceso de producción y que corresponden a un determinado grado de desarrollo económico y social; las relaciones de producción surgen por la estructura de la propiedad de los medios de producción; señalan, pues, cómo se distribuye la riqueza entre los miembros de una sociedad y, en consecuencia, también los bienes y servicios producidos. La superestructura, está históricamente condicionada - y por lo tanto corresponde - a la base; "La superestructura es el conjunto de concepciones e ideas (formas políticas, jurídicas, filosóficas ... de la conciencia social), organizaciones e instituciones (partidos políticos, organismos estatales, Iglesia), que surgen y existen, en un período histórico determinado, sobre la base económica de la sociedad"<sup>13/</sup>. Es, pues, la forma que toman las relaciones de producción.

Cuando se utilizan medios cualitativos que cambien la base, nos hallamos ante una reforma, o sea, una alteración en el conjunto de las relaciones de producción; si los medios cualitativos sólo permiten modificaciones en la superestructura, se habla de una política económica cualitativa; llamamos política económica cuantitativa los cambios que se provoquen en los instrumentos de la política económica, o sea, de acuerdo con Watson, aquellos medios que nunca pueden ser fines en sí mismos.

Debido a la interdependencia que existe entre la mayor parte de fenómenos económicos, los medios que se utilizan no son, necesariamente, alternativos sino que complementarios. Para el caso, si bien la base determina la superestructura, las concepciones, ideas, organizaciones e instituciones contenidas en ésta influyen, a su vez, en el comportamiento de las relaciones económicas básicas: la superestructura influye y condiciona el aspecto que la determina y en este sentido puede decirse que la relación dialéctica que une base y superestructura permite que una y otra sea, hasta cierto punto, determinante y determinada; de la misma manera en que coinciden forma y contenido para que no haya incompatibilidades y la cosa sea lo que es, la base y la superestructura deben corresponderse para evitar desequilibrios en la formación económico-social. Si la política económica provoca cambios en la base, esos cambios deben corresponder a alteraciones en la superestructura y viceversa; de lo contrario se corre el peligro de volver al punto original o que los cambios deformen de tal manera al sistema que en vez de mejorarlo sirvan para que se deteriore más.

---

<sup>13/</sup> Malavé Mata, Héctor: "Aproximación a los conceptos de estructura, superestructura y sistema"; Trimestre Económico, XXXVII(146): 359-403. Pág. 381.

## VIII

Volvamos a Watson. Dijimos que este economista norteamericano jerarquizaba los fines de la política económica en primarios, secundarios y terciarios. Llama fines primarios aquellos que son medios para alcanzar objetivos que no son intrínsecamente económicos. Los secundarios -tratan de obtener los fines primarios; son complejos de políticas que implican la manipulación de variables similares o de la misma área de la economía relacionadas íntimamente; así podemos decir que los fines-medios secundarios son los conjuntos que conocemos por los nombres de política industrial, monetaria, agraria, comercial, etc. A su vez, los fines secundarios se alcanzan mediante instrumentos, es decir, aquellos medios que no pueden ser fines por sí mismos; Watson menciona como ejemplos de instrumentos las operaciones de mercado abierto, manipulaciones de las tasas de interés, del encaje legal, aranceles, etc., y cuyo uso implica la intervención indirecta del Estado, preconizada por Bacchi Andreoli; claro está que podría argumentarse que los instrumentos mencionados sí constituyen un fin puesto que se manejan algunas otras variables que tienden a lograr esos objetivos, cosa que es cierto, pero que carece de relevancia.

Lo importante es que podemos establecer una similitud entre las políticas cualitativas de Tinbergen y los fines-medios secundarios de Watson; y entre las políticas cuantitativas de Tinbergen y los instrumentos de Watson. Con ello deseamos poner en relevancia que las políticas cualitativas -que tienden a alterar la superestructura- hacen uso de políticas cuantitativas; también que la política fiscal, por ejemplo, haciendo uso de instrumentos alterará la superestructura en la medida que pretenda cumplir los fines de la política económica que hemos establecido: aumentar el ingreso nacional, mejorar su distribución y mantener la formación político social.

Por esta vía, podríamos introducirnos a otra discusión cual es la validez de utilizar algunos medios como camino a la obtención de determinados objetivos y la necesidad de procurar alcanzar todos los fines de la política económica como requisito para el buen funcionamiento de la economía.

## II

Por el carácter de la economía occidental en forma decidida se ha procurado alcanzar sólo dos de los objetivos por los que nos pronunciamos: el mantenimiento de la organización político-social y el aumento del ingreso; el tercero ha estado supeditado a éstos, pues está claro, por ser más que evidente, que una mala distribución del ingreso es fuente de malestar político y social y causa de inestabilidad.

## IX

En El Salvador, como en el resto de América Latina, y muchos países del mundo occidental, las políticas cualitativas encaminadas a mejorar la distribución del ingreso se han aplicado sólo en la medida que ésta (la mala distribución) ha operado como originadora de los males mencionados; o sea, que ha sido un medio para mantener el sistema de organización social. En el resto de los casos se ha pretendido mejorar la distribución del ingreso mediante políticas cuantitativas cuyo resultado ha sido más que dudoso; en las escasas ocasiones que se ha hecho uso de políticas cualitativas, al faltarles la complementación necesaria y las mutaciones correspondientes en las bases, no han causado los resultados que se esperaban.

De todo lo anterior podemos sacar en claro, que para lograr los fines de la política económica (aumentar el ingreso y mejorar su distribución y mantener la formación económica-social), el estado debe intervenir directa o indirectamente en la actividad económica, haciendo uso incluso de aquellos instrumentos que impliquen cambios en las bases de la sociedad, pues mientras no haya reformas -usando el concepto tinbergeniano- difícilmente pueden lograrse aquellos objetivos. 14/

Todo ello envuelve limitaciones a las tradicionales libertades económicas preconizadas por el liberalismo, siempre que éstas no respondan a los fines del estado moderno y que los cambios que se propongan sí tiendan a lograr esos objetivos.

De aquí surge que la política económica que tienda a redistribuir el ingreso, puede limitar esas libertades en la medida conveniente para flexibilizar el sistema en el que vivimos; dicho en otras palabras, la intervención del estado -directa o indirecta- debe ser "conforme" (para usar el término de Bacchi Andreoli), conformidad que se concretiza en la utilización de la estructura jurídica fundamental que se encuentra vigente, como marco a las reformas que se propongan.

Claro está que los cambios que se sugieren tienen profundo transfondo político, razón por la que la determinación de implementarlos requiere el acuerdo de un gobierno que supuestamente tiene la decisión y está en la capacidad de golpear fuertemente las estructuras actuales con el objeto de mantener el sistema. La decisión en cuanto a echar a andar el proceso no corresponde, pues, a los técnicos de la economía, como les incumbe determinar un cambio en la tasa de interés o sacar a venta algunos valores

---

14/ Lo anterior implica el manejo de variables que no son estrictamente económicas, cosa que contradice la posición indefinida de quienes pretenden circunscribir la Política Económica al manejo de sólo políticas cualitativas e instrumentos.

para operaciones de mercado abierto.

También es obvio que la implementación de los cambios que se expresan en este trabajo, carece de mayor contenido si no se ubican dentro de un plan general de desarrollo, cuyos objetivos, más numerosos y, en conjunto, de mayor alcance, se complementan unos a otros: el uso de políticas encaminadas a lograr primordialmente uno de los fines del plan, tiene necesariamente efectos sobre la consecución de las otras metas, motivo por el que es difícil aislar las consecuencias para el objetivo cuyo estudio nos han encomendado.

Pese a ello, hemos intentado abstraer de los efectos de cualquier política, aquellos que procuran, directa o indirectamente la redistribución del ingreso, tratando, dentro de lo posible, de no analizar los otros objetivos en forma expresa, aunque en el desarrollo del trabajo se tiende tácitamente al cumplimiento de ellos.

La decisión anterior, así como la actitud de no tocar aspectos políticos, responde a que el contenido del trabajo es fijado por el Departamento de Economía para cumplir con un requisito previo a la graduación, y debe presentarse en un plazo determinado; tratar los aspectos excluidos, si bien es deseable, envuelve la necesidad de que el objetivo primordial perdiera su primer plano además de un alargamiento del tiempo de trabajo.

En consonancia con lo anterior, en la primera parte del trabajo pretendemos primero describir el mecanismo económico por el cual se logra la distribución del ingreso en su perspectiva histórica; pasamos luego a señalar la forma como se ha realizado la concentración de la riqueza y del ingreso en El Salvador, y la consecuente depauperación de las grandes masas. Siendo la tierra la principal riqueza salvadoreña, a continuación describimos la concentración actual de esa riqueza y algunas de las dificultades que determina, para que se nos facilite el diagnóstico de la distribución del ingreso en el país, con lo cual terminamos la primera fracción.

En la segunda parte del trabajo, planteamos políticas concretas para mejorar la distribución del ingreso, enfatizando en la necesidad de la realización de cambios estructurales en la propiedad mediante reformas agraria, bancaria, urbana e industrial; tratamos aquí, de no descuidar el descubrimiento de la manera como esas políticas originan los cambios en la distribución del ingreso; así mismo, hemos planteado el uso de algunos instrumentos que complementan la distribución y asientan el proceso de cambio para evitar que éste, por la dinámica de la economía, se vuelva reversible. -

## PRIMERA PARTE

### CAPITULO PRIMERO.

#### PROCESOS DE CONCENTRACION Y DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA RENTA.

No es arriesgado decir que es la producción, esa actividad encaminada a la creación de multitud de bienes para satisfacer las necesidades de la colectividad, la máxima expresión del conjunto de personas que se organizan para ayudarse mutuamente y que llamamos sociedad.

Al principio de la historia, el hombre se vio obligado a unirse a sus congéneres en la búsqueda conjunta de alimentos y en la defensa común de los peligros que les acechaban. Sólo mediante la colaboración, el individuo podía subsistir, pues aislado estaba indefenso ante las fuerzas de la naturaleza. Surgieron así, las primeras organizaciones sociales y la cooperación que ellas entrañan, redundó en el paulatino dominio de la naturaleza y en el nacimiento de nuevas técnicas de producción, factores ambos, que facilitaron la subsistencia, favoreciendo, a su vez, nuevas manifestaciones científicas coadyuvantes del bienestar social.

Originalmente el hombre vivía de los frutos que la naturaleza espontáneamente le ofrecía; su único trabajo, en lo que respecta a su sustento, consistía en la recolección de las frutas silvestres y las raíces que utilizaba como alimento; la inexistencia del vestido y el albergue que fácilmente prestaban los árboles y las cuevas, simplificaba grandemente su vida. De entonces a la fecha el hombre ha logrado desarrollar un aparato productivo tal que satisface las clásicas necesidades vitales de alimento, techo y vestido, además de llenar otras más sofisticadas creadas por el progreso de la humanidad.

La sencillez de la vida primitiva y sus escasas necesidades satisfechas por formas simples de trabajo, ha adquirido grados casi inconcebibles de complejidad. Cada cambio que la humanidad ha ejecutado y los que en el futuro practique, conllevan miles de años de constante esfuerzo de generaciones que con su producción han creado las condiciones económicas y científicas necesarias para los siguientes saltos hacia su superación.

Para lograrlo, el hombre debe producir los más disímiles artículos; desde los verdaderamente esenciales e imprescindibles, hasta los suntuarios; debe también reponer los materiales que permanentemente se destruyen o transforman en el proceso productivo; debe, además, aumentar el

potencial y la capacidad productiva, lograr avances de la ciencia y la técnica y mejorarse a sí mismo.

Podemos imaginar fácilmente las diferencias entre una organización social en la infancia del género humano y la complejidad de la organización actual, capaz de ir aumentando, cotidianamente, el bienestar de la humanidad.

Todo el esfuerzo de la compleja organización que coordina heterogéneas formas de trabajo se canaliza -hoy como ayer- a la producción de bienes y servicios que satisfagan directamente las necesidades del hombre o que coadyuven a ello.

La producción es una actividad social en la que participa toda la comunidad. Debemos lamentar, sin embargo, que aún ahora haya millones de seres que sufren condiciones dignas de los primeros hombres, debido a que el resultado del trabajo colectivo es propiedad de solo algunas personas. Por qué?.

Para que la actividad de la producción se realice, además del obligado concurso del hombre mediante el trabajo, es necesaria la utilización de instrumentos creados por el acervo cultural de siglos que facilitan la transformación de unos bienes determinados en otros que posean mayor utilidad.

En la diversidad de productos con distinto grado de elaboración que la humanidad fabrica para su uso, se incorporan, pues, los más variados materiales y servicios cuyas características pueden agruparse de acuerdo a peculiaridades determinadas por la misma naturaleza o por la forma como han sido transformadas antes de convertirse en un bien listo para ser empleado por la comunidad. Los clásicos factores de la producción -trabajo, tierra y capital- no son sino las agrupaciones así formadas.

Entendemos por trabajo, el desgaste sico-somático que sufre el hombre por el empleo, deliberado y racional, en una actividad productiva concreta, de las habilidades y poderes físicos y mentales que le son inherentes a la persona humana. A su vez, entendemos por persona humana, no a un ente abstracto, sino a cada individuo con todo su talento, todas sus aptitudes y cualidades -innatas o adquiridas- y todos sus defectos, sus ambiciones y temores; sus prejuicios, sus sentimientos y sus ideas.

Llamamos tierra, no solo al conjunto de materiales de cierta consistencia física, composición atómica determinada y reacciones químicas - constantes, sino también a los lagos, bosques, ríos, montes y mares; todos ellos con sus riquezas actuales y potenciales, vivientes e inanimadas. De ahí por qué, mejor que tierra, es llamar recursos naturales a los he-

terogéneos elementos que forman ese factor, dejando el vocablo "tierra", para designar aquéllos cuyo cultivo nos crea bienes para nuestra alimentación.

Todo lo que en su devenir histórico el hombre ha creado y no ha consumido o destruído, es la cristalización del trabajo de generaciones que se traslada de una cultura a otra o, lo que es más, es la cultura misma creada en toda la Historia. Capital es la Ciencia, el adelanto tecnológico y las máquinas y fábricas respaldadas por esa técnica; capital es, también, el dinero que se utiliza para adquirir los títulos valores: acciones, bonos, cédulas hipotecarias, etc.

El incontenible desarrollo histórico ha determinado que dentro de ésta sociedad organizada para producir más y mejor, cada individuo sea poseedor predominante de un factor indispensable para el proceso productivo. Ese derecho de propiedad le impone un lugar dentro de la sociedad y determina la parte de la producción -justa o no- que le corresponde por la simple posesión de ese factor.

A quienes les ha cabido la suerte de llegar a poseer recursos naturales o capital, pueden no intervenir directamente en el proceso de la producción, dejando que su derecho de propiedad los provea no sólo de los satisficentes necesarios para subsistir, sino para llevar una vida de opulencia que contrasta con la situación de los trabajadores.

En la producción donde obviamente se genera el excedente del costo del producto y es la persona (natural o jurídica) dueña de la fábrica o de la tierra, quien se apropia ("compra" a un precio menor que su valor) de la producción global después de remunerar a los factores (mejor es decir a los propietarios de los factores) que han intervenido en el proceso. Sin embargo, vale la pena observar más de cerca algunos puntos de esta problemática.

Tenemos, para el caso, que el salario que recibe como remuneración el trabajo, es sólo suficiente para adquirir los bienes y servicios necesarios para la reposición del desgaste sufrido por el hombre durante el proceso de producción y para aumentar y mantener viviendo a las generaciones de trabajadores. 1/ En el caso salvadoreño y de muchos países

---

1/ Hay que tomar en consideración que el desarrollo ha ampliado el número y la cantidad de necesidades elementales. En la actualidad las necesidades de alimentación, techo y vestido, no son sino tres necesidades más que se deben llenar junto con otras de tipo social o cultural que son, en definitiva, más importantes. El mismo desarrollo ha creado tensiones que implican un mayor desgaste en el trabajo; para reponer ese desgaste no basta una buena alimentación, es necesario, además, recreaciones de diverso tipo.

subdesarrollados el salario que se percibe es tan exiguo que ni aumentando los ingresos con el trabajo de casi todos los miembros del grupo familiar se logran satisfacer las necesidades mínimas de la familia.

Mediante su salario el obrero industrial o agrícola, puede obtener una restringida cantidad de bienes y servicios; a esa cantidad de bienes y servicios es lo que llamamos salario real y se obtiene dividiendo el salario nominal (monetario) entre un índice de costo de vida, es decir, los precios promedios de los bienes que esas familias consumen. La característica de este salario real es que con el tiempo, sufre un decrecimiento, pues los salarios monetarios suben más lentamente que el costo de vida <sup>2/</sup> Otra peculiaridad es que la cantidad de bienes y servicios que pueda adquirir el obrero, siempre es menor que la cantidad de bienes y servicios que ese obrero produce.

Qué sucede con el excedente de producción de cada obrero, lo veremos luego. Por el momento deseamos hacer notar que cualquier mecanismo -además de su salario- que permita al obrero adquirir mayor cantidad de productos, significa un aumento a su salario real, mejora su situación y permite satisfacer más adecuadamente sus necesidades. El salario real, sin embargo, no es suficiente para comprar servicios médicos y educacionales para sus hijos de tal manera que éstos cuando tienen suerte de llegar a la edad conveniente, no pueden adquirir un grado de educación que les permita aumentar su productividad, mejorar su salario y alcanzar un nivel de vida más alto.

Respecto al último aspecto vale la pena recordar que al igual que el resto de factores de la producción, el trabajo no es homogéneo. Basta una ligera mirada a la realidad que nos rodea para que se nos vuelva patente que algunas labores requieren especialización y otras no; que unas son de mayor calidad que otras. La heterogenidad del trabajo está en función de diferencias culturales, educativas, mentales y del adiestramiento que para una actividad concreta pueda recibir un individuo. Claro está que cuanto más elevado sea el nivel cultural, educativo, etc. de un trabajador, mayor será la remuneración que perciba, y que para adquirir ese nivel "se precisa haber cubierto ciertas 'precondiciones', básicamente de tipo económico que posibilitan su aprovechamiento ... Las 'precondiciones' que

---

<sup>2/</sup> Es claro que se puede dar el caso -y se da- que el salario real permanezca constante o que suba; cualesquiera de ambas formas sin embargo, no alcanzan a satisfacer todas las necesidades de la vida moderna. Hemos querido destacar el peor caso para facilitar la explicación.

hemos mencionado se refieren a niveles mínimos de bienestar físico y mental de la población, especialmente identificados con la alimentación y la salud". 3/

Por otro lado, las limitaciones estrictamente de tipo económico —necesidad de trabajar desde muy jóvenes para aumentar el ingreso familiar— determinan que la educación que las personas de bajos ingresos reciben "se hace absolutamente indispensable para tener acceso a las oportunidades de trabajo menos remunerativo... ". El citado estudio de Leyva, dice que se ha demostrado "que la educación de los individuos... (independientemente de sus capacidades y méritos personales) es un reflejo indiscutible de la posición social u ocupacional del padre", es decir, que "la educación es extremadamente utilizada como instrumento para mantener el status social adquirido". 4/ Si a lo anterior agregamos que la obtención de empleos que requieren cierta dosis de adiestramiento que pueden alcanzar, marginalmente, personas de escasos recursos, son bloqueados por amistades, "relaciones de parentesco y otros medios de promoción". 5/, se nos tornará evidente que las oportunidades que los obreros tienen de mejorar su nivel de vida por los propios mecanismos del sistema, son exiguos por no decir que inexistentes.

No es arriesgado decir, ni mucho menos, que en las condiciones mencionadas, el obrero no puede escapar por sí mismo de la situación en la que se haya, puesto que su salario no le permite participar equitativamente del producto que con su trabajo ayuda a generar y eso, a su vez, aunado al sistema social y educativo vigentes, lo imposibilita para aumentar su preparación.

Para apreciar el contraste de los ingresos de los asalariados con los ingresos de los propietarios, veamos qué sucede con el producto excedente creado por los asalariados; o sea, con la diferencia entre los bienes producidos por el trabajador y los bienes consumidos por él.

Los bienes creados en el proceso de la producción, son propiedad, repetimos, de la persona —natural o jurídica— dueña de la fábrica o de la tierra; parte de ese producto lo utiliza, tal como hemos visto, para pagar salarios y parte para pagar a otros propietarios de factores (recursos naturales y capital), por haberlos utilizado en la producción; otra par-

3/ Puente Leyva, Jesús: "Distribución de Ingreso en un área urbana: el caso de Monterrey". 1a. Edición. Editorial Siglo XXI. México, 1969, Pág. 35.

4/ Idem. Págs. 36 y sgtes.

5/ Castro, Antonio y Lessa, Carlos: "Introducción a la Economía. (Un enfoque estructuralista)" 2a. Edición. Editorial Siglo XXI. México, 1970. Pág. 152.

te, finalmente, queda íntegramente en sus manos. La magnitud de estos ingresos --que perciben por virtud de su derecho de propiedad-- es muchas veces superior al volumen de salarios que pagan a sus obreros y, por consiguiente, les permite, después de cubrir necesidades básicas (similares a las de los asalariados) y necesidades supérfluas, ahorrar una porción de esos ingresos.

En efecto, los ingresos que perciben los propietarios, destinan una parte a pagar a otros propietarios los servicios y bienes de consumo que en otro proceso productivo se han apropiado, y otra a ahorrar; estos ahorros pueden ser utilizados por su dueño para comprar tierras de cuyo producto también se apropiará o bien -al igual que si construye o compra casas para arrendar- le generará ingresos en forma de alquileres; puede aliarse con otros propietarios para fundar una nueva empresa que se apropiará del producto elaborado y pagará a ellos (los propietarios) dividendos, o les repartirá las ganancias como utilidad social; también puede adquirir bonos y cédulas hipotecarias que les rendirán intereses, o, como alternativa a lo anterior, simplemente puede depositarlos en cuentas de ahorros o a plazos. En todo caso, el problema es que la riqueza del país se va concentrando día a día por el mecanismo descrito, lo cual hace que las diferencias entre propietarios y no propietarios vaya en aumento. 6/

Por las características geofísicas de nuestro país, la concentración de la riqueza se ha cifrado en la tierra; ese proceso --intrínseco del desarrollo anormal que han sufrido estas naciones-- se ha realizado en El Salvador mediante alteraciones de los status de tenencia y los regímenes de propiedad, causadas por reformas que se verificaron de diferente manera y con características y objetivos peculiares, cuyo común denominador es haber despojado de sus medios de sustento a los más necesitados: primero al indígena y después al campesino. Trataremos de establecer el proceso histórico de ese desalojo y la subsecuente concentración de la tierra.

---

6/ Dicen los reformistas social-demócratas, que no es el capital el que se concentra, sino el control de ese capital; hay que recordar que para mantener el control, es necesario ser accionista mayoritario, y cada día las empresas necesitan más capital. De todas maneras, aunque no hubiere concentración de la riqueza, los ingresos de los propietarios crecen más rápidamente que el de los asalariados, cosa que agudiza el problema que estamos tratando.

## CAPITULO SEGUNDO

### CONSIDERACIONES HISTORICAS SOBRE LA CONCENTRACION DE LA RIQUEZA EN EL SALVADOR.

La creciente concentración de la tierra en El Salvador, se ha realizado en virtud de causas exógenas al funcionamiento de la economía originadas en tres etapas históricas bien determinadas: una, la conquista y colonización por España de nuestras tierras en los siglos que van de 1524 hasta 1821; el proceso de asentamiento del estado burgués durante la reforma liberal llevada a cabo desde principios del último cuarto del Siglo XIX, otra; y la última, la penetración del capitalismo en el campo que determinó la institucionalización de nuevas relaciones de producción, a mediados del presente siglo.

Es ya lugar común sostener que antes de la llegada de los españoles en 1524 al actual territorio salvadoreño, y de su asentamiento en 1525, no existía la propiedad privadas más que en algunos artefactos de uso personal; las formas de posesión del suelo eran colectivas por lo que la tierra era trabajada en común y sus frutos eran repartidos de acuerdo a las necesidades de cada persona.

Gracias a la bula del Papa Alejandro VI, que dirimió la situación conflictiva surgida entre españoles y portugueses a raíz del descubrimiento de América, los conquistadores violentamente alteraron el sistema económico vigente de esa época al hacer saltar a la sociedad cuscatleca de la comunidad primitiva -caracterizada antes- al feudalismo, causando desequilibrios en el desarrollo económico y social de estos pueblos.

En esta primera etapa del proceso de concentración, los peninsulares, basados en la bula, se arrogaron al derecho de propiedad sobre la tierra americana y procedieron a repartírsela con la anuencia de la Corona Española.

Nacieron así, la institución de la hacienda, verdadero manor americano, que se convirtió en la unidad productiva de la economía colonial de las regiones agrícolas, y la encomienda, que trocó al indígena en verdadero siervo de la gleba al servicio del señor designado por los Reyes Católicos y sus sucesores, y lo condenó a una miserable vida en donde el solo hecho de subsistir era ya toda una hazaña.

El despojo de tierras a los americanos tuvo, sin embargo, un límite. Así, a fin de mantener unidos a grupos de indígenas para facilitar el funcionamiento de las encomiendas primero y de los mandamientos después,

se conservaron muchas comunidades indígenas, o sea, porciones de tierra, de propiedad colectiva, en las cuales los nativos pudieron continuar sus trabajos en común y la tradición del repartimiento, más o menos igualitario, de la producción agrícola.

También alrededor de los pueblos y villas que se fundaron, se estableció la propiedad colectiva sobre una espaciosa cantidad de tierra que se utilizó para satisfacer las necesidades de la comunidad que se había establecido; a medida que ésta crecía, aumentaba el área destinada a tal fin, aun a costa de las comunidades indígenas que habían escapado a la voracidad del conquistador. Estos terrenos fueron llamados ejidos.

Tanto el ejido como la comunidad indígena lograron sobrevivir hasta mediados de la segunda mitad del siglo pasado, época en la que se realizó una reforma agraria de tipo liberal, encaminada a permitir un desarrollo capitalista en el campo mediante el rompimiento de algunas estructuras feudales que se conservaban del tiempo de la colonia. Desgraciadamente, esta nueva modificación de la tenencia de la tierra también fue en contra del campesinado al colaborar a una mayor concentración.

El inicio de la segunda fase del proceso de concentración de la tierra está dado por las leyes de extinción de comunidades indígenas en 1881 y la de extinción de ejidos en el año siguiente; ambas tuvieron efectos beneficiosos, pues al implantar plenamente la propiedad privada propiciaron la siembra de cultivos permanentes -principalmente del café y en menor escala de frutales y cacao- además de mejoras en las tierras mediante trabajos de conservación de suelos e introducción de regadíos, simiente todo ello de un desarrollo capitalista en el campo. Sin embargo, dice Lovo Castelar, "El pretexto fue estimular la productividad... pero luego se advirtió que era un juego político de complacencia para favorecer amigos y caciques de los pueblos y ciudades".<sup>1/</sup>

El privar a la mayoría campesina de las tierras que utilizaba para su sustento en calidad de ejidatarios o comuneros, tuvo consecuencias nefastas para la población rural: duramente golpeados en su economía por la apropiación de parte de los españoles, trescientos cincuenta años antes, de las tierras de cultivo y hacinados por esta reforma agraria en parcelas de tierras marginales, de baja productividad y erosionadas por técnicas depredatorias llevadas a cabo durante siglos, se vieron reducidos a la condición de verdaderos proletarios agrícolas, devengando salarios apenas suficientes para la adquisición de alimentos que se hicieron más duros por

---

<sup>1/</sup> Lovo Castelar, Luis: "La distribución y tenencia de la tierra en El Salvador." La Universidad, 92(4):107-115. Pág. 113

las vejaciones y maltratos que sufrieron en manos de los terratenientes.

Mientras las más feraces tierras se destinaban a cultivos de productos para la exportación, la producción de alimentos se concentró en la improductiva y pequeña parcela campesina, cuyo producto, incapaz de satisfacer las necesidades del país, agudizó los problemas alimenticios de los campesinos sin tierra, condenándolos al mero consumo de subsistencia.

Estas circunstancias recrudecieron el descontento del campesinado que venía manifestándose en sangrientos levantamientos desde tiempos de la colonia; a partir de 1860, como efecto de modificaciones en la tenencia de la tierra gracias a leyes promulgadas por Gerardo Barrios y Rafael Campo, la frecuencia e intensidad de las sublevaciones fueron creciendo. El doctor Abelardo Torres dice al respecto:

"El descontento de las masas campesinas, privadas de tierra y explotadas con salarios miserables, comenzó a manifestarse en forma violenta en la misma época que se pusieron en práctica las leyes de extinción de ejidos y de comunidades de indígenas. Así, hubo levantamientos en el occidente de la república el 12 de agosto de 1872, el 16 de marzo de 1875, el 2 de enero de 1885 y el 14 de noviembre de 1898. La relación de causa a efecto entre las pérdidas de las tierras y la rebelión de parte de los campesinos, es manifiesta. Así, en la revuelta de 1898 a varios Jueces Partidores Ejidales les cortaron las manos, como castigo por haber medido y repartido la tierra, despojando a los antiguos poseedores.

Sin embargo a pesar del sordo descontento de las masas campesinas y pese a los esporádicos levantamientos locales, las cosas nunca llegaron a tener la gravedad que revistieron los sucesos de 1931 y 1932 ..."<sup>2/</sup>

Es conveniente destacar que durante esta segunda etapa, "La acumulación y concentración de capital en el cultivo y la exportación de café, determinó la formación, entre los monopolistas de la tierra de una pequeña capa de grandes exportadores, compradores monopolistas internos de la

<sup>2/</sup> Torres, Abelardo: "Tierras y Colonización". Instituto de Estudios Económicos. Facultad de Economía. Universidad de El Salvador, San Salvador, 1961. Pág. 37.

cosecha y habilitadores de crédito a los medianos y pequeños finqueros. Estos grandes exportadores se convirtieron en los grandes importadores de mercancías industriales para abastecer el mercado interno. En estos negocios acumularon enormes capitales que les permitieron más tarde organizar un sistema bancario y de empresas aseguradoras de su propiedad. El control sobre el sistema dio a esta pequeña capa el control monopolista de enormes sumas de dinero, en la forma de depósitos a la vista y a plazo, procedentes no solo de las ganancias de los demás capitalistas, sino incluso de una parte de los salarios y sueldos. En otras palabras, este puñado de multimillonarios adquirió el control monopolista de los recursos financieros del país. En el transcurso de ese proceso, fue además invirtiendo capitales en la creación de grandes empresas industriales, las más de las veces para elaborar materias primas importadas y en conexión con sus negocios de importación. A esta pequeña capa de multimillonarios monopolistas de la tierra, del comercio exterior, de las finanzas y de la gran industria, es a lo que se ha dado en llamar los "14 grandes". La denominación es gráfica y por ello muy útil" 3/

La tercera fase de este proceso de concentración de la tierra y despojo de los campesinos, es mucho más sutil, más no por ello, menos dolorosa. Para apreciarla es necesario saber que aunque son los "14 grandes" quienes detentan el poder económico, un grupo de personas, utilizando sus estudios profesionales y relaciones amistosas y familiares como medio de promoción social, participaron en los gobiernos del país: esta situación les permitió, mediante la malversación y el peculado, crear un monto de ahorros que fueron lanzados a la producción agrícola aprovechando dos circunstancias favorables: una fue la apertura de la Carretera del Litoral, que facilitó el acceso a las excelentes tierras de la zona costera de las regiones centro-oriental y oriental del país y, por ende, el transporte de los productos agrícolas de esa región; la otra, fue la Guerra de Corea.

Cuando en 1951, por efecto de la Guerra de Corea, los precios del algodón comenzaron a subir, los dueños de esos capitales -burócratas de alto rango- vieron en esa coyuntura la posibilidad de aumentar sus riquezas en medida tal que les permitiera ascender a estratos sociales más elevados: muchos algodoneros fracasaron estruendosamente y se endeudaron para el resto de sus vidas; para otros, en cambio, la suerte fue distinta y alcanzaron sus ambiciones, y el capital excedente que lograron se orientó

---

3/ Partido Comunista de El Salvador (P. C. S.): "Proyecto de Programa General". Mimiografiado. 1962? Pág. 3.

hacia el sector industrial con el patrocinio de los terratenientes-banqueros.

La demanda de tierras que esa actitud originó, creó la presión suficiente para que los propietarios absentistas cedieran numerosas parcelas en arrendamiento y permitieran la apertura de 73.000 manzanas (aproximadamente 51.000 hectáreas) de suelo virgen, inculto, para aumentar la producción agrícola de exportación.

La llegada de empresarios de nueva mentalidad al campo generó en él un proceso de desarrollo capitalista cuyo principal indicador fue la utilización de mano de obra mediante el pago de un salario; la nueva forma de relación entre el patrono y el trabajador, permitió mayor monetización de la economía campesina, provocó toda una secuela de movimientos que redundaron en cambios en las extensiones y tenencias de las parcelas y llevó la prosperidad a las áreas de cultivo. Hoy día, quienes conocen las diversas regiones del país pueden constatar con facilidad las radicales diferencias sociales y económicas entre los departamentos del norte y las zonas aldoneras.

Si las condiciones en el agro eran ya difíciles para el campesinado el ascenso del arrendamiento para establecer plantaciones de tipo capitalista, las agudizó, pues desplazó a los colonos hacia tierras de más baja productividad; no está demás mencionar que en innumerables ocasiones, las extensiones de las parcelas en colonia y en aparcería fueron drásticamente disminuídas. Estas actividades motivaron una disminución en el ingreso de esas masas que se proletarizaron más, puesto que se vieron obligadas a ofrecer su fuerza de trabajo para compensar, con el salario, la disminución de sus ya escasas rentas. El crecimiento demográfico que hizo más difícil conseguir parcelas, aunado a la escasez de trabajo permanente, obligó a numerosas familias a emprender viaje hacia los centros urbanos en busca del sustento que su medio agrario les negaba; prueba de ello son los cinturones marginales ("villas miserias") existentes en ciudades salvadoreñas de diversos tamaños y especialmente en la capital. 4/

En esta forma, buena parte del campesinado se convirtió, pese a su exigua educación, en obreros industriales, o por lo menos, crearon la reserva suficiente para mantener una fuerte presión a la baja sobre los salarios.

---

4/ La migración no se da directamente del campo a las grandes ciudades, sino en forma escalonada desde el área rural a comunidades urbanas pequeñas, luego a medianas, etc.



Se cumplió así, lo manifestado por Fernández y Fernández: "Cuando la tierra es lo más importante de una economía, es muy apetecida, da preeminencia social, poder económico y poder político. Da capacidad de opresión sobre el campesinado. Tiende a acumularse en pocas manos, y deja de pertenecer a los labradores". 5/

El monopolio "en la tierra, del comercio exterior, de las finanzas y de la gran industria" se ha realizado, pues, por dos vías: una, la evolución natural del capital del terrateniente hasta convertirse en capital bancario e industrial; y la alianza del capitalista con elementos de la alta burocracia del último cuarto de siglo, la otra.

La última etapa del desalojo de los campesinos y la concentración del capital coincide, aproximadamente, con el período intercensal de los censos agropecuarios de 1950 y 1961, razón por la que podemos analizar su evolución a fin de conocer en mejor forma la situación real en el campo salvadoreño.

---

5/ Fernández y Fernández, Ramón: "Economía Agrícola y Reforma Agraria". 2a. Edición, CEMLA, Conferencias. México, 1965, Pág. 13.

## CAPITULO TERCERO

### PROPIEDAD Y TENENCIA DE LA TIERRA EN EL SALVADOR

Ya reseñamos el proceso histórico que dio nacimiento a la actual concentración de la tierra y, en menor grado, cómo de la agricultura han emergido los fondos que se han utilizado para el crecimiento económico.

El sector agrícola, sin embargo, continúa siendo el pivote de toda la economía pues en un país carente de minas y con un proceso de industrialización deformado, la principal riqueza se cifra en la tierra y las actividades agrarias son las de mayor importancia no sólo por su participación en el producto, sino porque la mayor parte de los habitantes viven de ella.

Algunos datos que confirman lo anterior son los siguientes: de dos millones y medio de habitantes que El Salvador tenía a mayo de 1961, el 61.5% vivía en el campo; el 55.5% de la población económicamente activa está laborando en el sector agropecuario; la participación en el PTB, fue del 25.9% en 1969 y hasta 1964 fue superior al 30.0%; los productos agrícolas sin mayor grado de elaboración cubrieron, en 1969, el 54.4% del valor total de las exportaciones; según estudio de CONAPLAN, el 45.2% del total del capital reproducible pertenecía al sector agropecuario. 1/ Si a todo lo anterior pudiésemos agregar la parte de otros sectores que se relacionan directamente con la actividad agropecuaria (transportes, finanzas, industria, etc.), se agigantaría aún más la importancia de éste y comprenderíamos mejor que es en el agro donde se puede hallar la solución que trate seriamente de superar la actual distribución del ingreso.

De ahí por qué la necesidad de conocer el status de tenencia y procurar establecer las causas últimas de donde surgen los diferentes tipos de ingresos. Para lograrlo debemos hacer algunas consideraciones previas a los datos de los Censos agropecuarios de 1950 y 1961 ya que algunos criterios en ellos utilizados ocultan la realidad agraria.

La primera consideración es respecto al ocultamiento que los Censos hacen de las formas de propiedad y de la confusión de éstos con las formas de posesión.

---

1/ CONAPLAN: "Primera tentativa del cálculo de la cuantía del capital reproducible para 1962 en la economía de El Salvador". Mimiografiado, S.S. 1964.

Efectivamente, la Dirección General de Estadística y Censos, en el 2o. Censo Agropecuario, entiende por explotación: "...todo terreno utilizado, total o parcialmente para la producción agropecuaria, por una sola persona (productor) o con la ayuda de otras, sin consideraciones de título o tamaño. La explotación agropecuaria puede constar de uno o más lotes o parcelas siempre que estén ubicadas en el mismo municipio y que en conjunto estén bajo una misma administración" 2/

A su vez, productor lo define como: "...toda persona natural o jurídica que tenga la iniciativa económica y técnica y la responsabilidad principal del manejo de la explotación agropecuaria. El productor puede manejar personalmente la explotación a través de un administrador o encargado, esto es, delegar su función" 2/

Vemos que los conceptos de explotación y de productor al referirse sólo al status de tenencia abstraen al regimen de propiedad lo que conlleva un ocultamiento de la concentración real de la tierra. Pongamos dos ejemplos que aseguran esa afirmación: el dueño de un latifundio puede arrendar a una o más compañías agrícolas (Sociedades Colectivas) algunos lotes; debido a la definición de productor que el censo da, el latifundio queda dividido en varias explotaciones, en arrendamiento unas y en propiedad las otras; el caso se complica cuando es el propietario el que con sus familiares, juntos o separados, forma varias compañías, siendo cada una de ellas "productor". En ambos casos el status de tenencia se ha alterado, no así el régimen de propiedad que continúa incólume y desconocido.

Asimismo, varias explotaciones, ora en arrendamiento, ora en propiedad, pueden pertenecer al mismo productor, tal como lo demuestra Osegueda, quien teniendo a la vista cuadros tabulados de las propiedades por departamento de la república llega a la conclusión que en el país los dueños de tierras no pasan de 1000 personas; 3/ nuestro propio conocimiento al respecto, apoya la conclusión mencionada no sólo en lo concerniente al derecho de propiedad de una sola persona sobre varias parcelas, sino también sobre las explotaciones agropecuarias consideradas en el concepto censal; quiere decir esto que un arrendatario capitalista -algodonero o cañero, por ejemplo- no usufructúa una sola explotación sino que muchas disgregadas en todo el territorio salvadoreño.

2/ Dirección General de Estadística y Censos. 2o. Censo Agropecuario 1961, Pág. X.

3/ Osegueda, Antonio: "Estudio de la incidencia de la forma de tenencia de la tierra sobre la economía de El Salvador". Trabajo de Graduación. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de El Salvador, Junio de 1967. Págs. 58 y sgtes.

Vemos pues que es importante distinguir el régimen de propiedad y el status de tenencia a fin de lograr análisis más apegados a la situación social y económica en el campo, pues el status de tenencia sirve, en el caso de nuestros censos, de excelente velo para ocultar esa realidad. Pese a ello, con las consideraciones anteriores queda claro la gran concentración de la tierra no sólo en lo que respecta a la propiedad sino también a la tenencia.

Otro aspecto a considerar es que los censos hacen caso omiso de las diferencias cualitativas entre los tenedores de la tierra. Así se define como arrendatario simple "El productor que paga por el uso de la tierra en dinero, en especie o en ambas modalidades. Estas tierras son arrendadas para una cosecha o en forma anual para la siembra..." <sup>4/</sup>; el aparcerero, o sea, aquel productor que de común acuerdo con el propietario traspasa en condiciones onerosas parte de la cosecha producida por la tierra y su trabajo, está incluido en el concepto. Sin embargo, el verdadero arrendatario, más pertenece a una estructura económica capitalista: normalmente paga la renta en dinero, usa trabajadores asalariados y técnicas modernas; en cambio, el aparcerero pertenece al régimen feudal, vive en el campo, generalmente en la parcela que cultiva, trabaja solo o con su familia, sus técnicas son arcaicas y es reacio a los cambios; en fin, su mentalidad, sus problemas sociales y las implicaciones económicas lo acercan más al colono que al arrendatario; de aquí por qué nos parece otra deformación de la realidad del campo incluir la forma de tenencia de la aparcería como arrendamiento.

Un tercer problema es la agrupación que hacen para volver comparables los datos de 1961 con los de 1950. Así en el Avance del Segundo Censo Agropecuario, se presentan los siguientes datos: Explotaciones en propiedad, 88.105; en colonia, 54.776 y en "otra forma", 81.408; la suma asciende a 224.289 explotaciones. En el Censo, sin embargo, el número total de explotaciones monta 226.896 o sea, 2.609 más que en el Avance, aumento que les hace modificar los datos, a fin de volverlos comparables con los de 1950, en la siguiente forma: explotaciones en propiedad - 127.670; en colonia, 55.769 y en arrendamiento simple, 43.457.

El brusco aumento que se nota en las explotaciones en propiedad se debe a que en el Censo de 1961, además de Propietario y Colono, establecieron las categorías de Arrendatario simple, Propietario-arrendatario simple y Otras formas; estas dos últimas las unieron a Propietario, con

---

<sup>4/</sup> Segundo Censo Agropecuario, Pág. X.

base a una argumentación que es, a nuestro juicio, poco convincente. 5/

Por todas las consideraciones anteriores, nos permitimos introducir las siguientes modificaciones que creemos contribuyen a esclarecer la realidad acerca de la tenencia de la tierra:

- 1o. Asimilamos otra forma (arrendatario con promesa de venta, sucesores, etc.), a Propietario;
- 2o. Propietario-arrendatario simple, lo unimos a Arrendatario simple, fundamentándonos en las siguientes consideraciones:
  - i. - la definición dada por el Censo de la categoría Propietario-Arrendatario simple, permite inferir que el arrendamiento tiene el mayor peso; y,
  - ii. - si lo anterior es cierto nos hallamos aplicando el criterio del Primer Censo Agropecuario en lo que respecta a asimilar un productor a una categoría determinada ( la que tenga mayor importancia), cuando en una explotación existía tenencia mixta;
- 3o. En el Censo de 1950 el arrendatario se subdividió en arrendatario con promesa de venta; es decir, que este último no se incluyó en propietario como parece sostener el Segundo Censo. Por ésta razón esperamos hacer una compensación al incluir Otras formas (que comprende el arrendamiento con promesa de venta) en Propietario, en tanto que las parcelas en propiedad que engloba el concepto de Propietario-arrendatario simple, se unen a Arrendatario simple.

Con las modificaciones anteriores, el Cuadro No. 1 nos presenta los siguientes datos:

---

5/ Véase el Segundo Censo Agropecuario, Pág. XII.

CUADRO No. 1  
TENENCIA DE LA TIERRA

1950 y 1961

FORMAS DE TENENCIA	EXPLOTACIONES		SUPERFICIE		EXPLOTACIONES		SUPERFICIE	
	No.	%	Has.	%	No.	%	Has.	%
Propietarios	107.87	61.9	1.410.892	92.2	97.865	43.1	1.335.156	84.4
Arrendatarios	33.38	19.2	87.594	5.7	73.262	32.3	202.196	12.8
Colonos	32.845	18.9	31.837	2.1	55.769	24.6	44.076	2.8
Total	174.204	100.	1.530.323	100	226.896	100.0	1.581.428	100.0

Fuente: Dirección Gral. de Estadística y Censos. 2o. Censo Agropecuario.

Con estos datos podemos establecer que las explotaciones en propiedad han aumentado su extensión promedio de 13.1 Has. a 13.7 Has., y de ahí nos es fácil inferir dos fenómenos que a menudo se dan en los países subdesarrollados. Consiste el primero en la pérdida de la pequeña propiedad campesina a manos de terratenientes más poderosos; esto aumenta la proletarización en el campo y fomenta el colonato, pues es usual que el antiguo dueño cambie su condición de propietario a la de colono, quedando encargado de la custodia de la parcela que antes fue de su dominio. Trátase el segundo, del absentismo del propietario, quien en vez de trabajar directamente las tierras de las que es poseedor, prefiere, por resultarle más remunerativo y cómodo, obtener la renta que puedan pagarle los colonos (amén de los servicios adicionales prácticamente gratuitos que por cultivar una parcela debe prestarle) y los arrendatarios (que forman sociedades colectivas cuyos beneficios dan origen a los ingresos llamados utilidad social) <sup>6/</sup>

Lo anterior se confirma en el cuadro pues salta a la vista la disminución de las explotaciones y de la superficie trabajada directamente por los propietarios, disminuciones que significan el 9.3% de las unidades agropecuarias y el 5.4% del área; los siguientes datos del cuadro, confirman la aseveración anterior, pues en 1950 los arrendatarios y los colonos conjun-

<sup>6/</sup> Es obvio que sociedades colectivas se forman también en la industria (donde son escasas) y en el comercio; empero destacamos el hecho de las compañías agrícolas porque esa forma de unión es muy frecuente y porque deseamos resaltar que es en el campo donde se obtienen buena parte de esas ganancias.

tamente tenían el 38.1% de las explotaciones y el 7.8% de la tierra, en tanto que en 1961 los porcentajes se habían alterado al 56.9% y al 15.6%, respectivamente.

De esta forma surgen la ociosidad y parasitismo de los grandes propietarios que al arrendar la tierra perciben los alquileres correspondientes en magnitud tal que les permiten acumulación de capital que posteriormente se trasladará al sector bancario, industrial o comercial circunstancia que incrementará sus entradas y su acumulación, ahondando las diferencias en la distribución de los ingresos.

Para enfatizar el hecho que la mala distribución del ingreso tiene su origen en el campo, adoptamos de Menjívar la clasificación de las explotaciones en cuatro tamaños, a saber: sub-familiares son "...aquellas sin capacidad suficiente para absorber la fuerza de trabajo del núcleo familiar"; familiares, las unidades que "son capaces de absorber, como mínimo una fuerza de trabajo igual a la que le puede proporcionar el grupo familiar y, como máximo esa fuerza más un 50% de la misma". Habiendo establecido las áreas de las divisiones anteriores en menos de 15 Has. y de 15 Has. a menos de 30, respectivamente, establece que "por exclusión, las unidades agropecuarias de 30 Has y más, se catalogan como multifamiliares", las cuales divide en medianas (hasta 1000 hectáreas) y grandes (más de 1000 Has.) 7/

Al tomar esta clasificación alteramos las extensiones establecidas para cada tamaño con el objeto de volver comparables los datos de los censos de 1950 y de 1961, sin deterioro notable de los conceptos; fijamos pues, para cada una de las clases, las siguientes áreas: sub-familiares, menos de 10 Has.; familiares, de 10 a 15 hectáreas; multifamiliares medianas, de 50 a 1000 Has. y multifamiliares grandes, de más de 1000 Has.

---

7/ Menjívar, Rafael: "Formas de tenencia de la tierra y algunos otros aspectos de la actividad agropecuaria". Instituto de Estudios Económicos, Facultad de Economía, Universidad de El Salvador, 1962, Pág.11.

## CUADRO No. 2

VARIACIONES PORCENTUALES EN EL NUMERO DE EXPLOTACIONES, EN LA SUPERFICIE Y EXTENSION PROMEDIO, POR TAMAÑOS, EN EL PERIODO INTERCENSAL 1950 - 1961.

TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES	PORCENTAJE DE VARIACION EN		
	el número de explotaciones	la superficie	la extensión promedio
Sub-familiares	+ 34.1	+19.5	- 10.7
Familiares	- 1.9	- 0.8	+ 1.1
Multifamiliares medianas	+ 6.3	+ 8.8	+ 2.4
Multifamiliares grandes	- 30.8	-18.1	- 5.4
<u>Total</u>	<u>+30.2</u>	<u>+ 3.3</u>	<u>- 20.6</u>

Fuente: Cuadros del apéndice de este capítulo.

En el Cuadro No. 2, vemos que las explotaciones sub-familiares han aumentado su número en un 34.1%; al comparar esa variación con el cambio en la superficie total de ese tamaño, notamos que la superficie ha crecido más lentamente que el número de las explotaciones, alteraciones todas que redundan en una disminución de la extensión promedio de 1.87 Has. a 1.67 hectáreas, o sea un decrecimiento del 10.7% por explotación. Aunque el decremento en términos absolutos es ínfimo, si recordamos que la mayoría de los aparceros y todos los colonos siembran sus cultivos en explotaciones de ese tamaño, apreciaremos la importancia de ese cambio. Esta disminución en la superficie promedio y el mayor número de explotaciones, implica que el problema del minifundio improductivo se ha agudizado tanto por el mayor número de ellos, como por la reducción de la superficie del lote.

Lo que concierne a las multifamiliares medianas, el número de explotaciones ha crecido menos que la superficie utilizada por el total de las unidades de ese tamaño; su consecuencia es que la extensión promedio pasó de 152.15 Has. a 155.84, es decir un aumento del 2.4% en el área promedio por explotación. Dados los datos, inferimos que en este tamaño ha habido una concentración de la tierra.

Las unidades familiares muestran disminuciones en su número y en la superficie; siendo en ésta menor el decrecimiento porcentual determina un aumento en la extensión promedio de la explotación. Lo importante, es, sin embargo, que en el tamaño que se considera ideal desde el punto de vista social, disminuye el número de propietarios, aumentando, por ello, la situación explosiva existente en el campo. No está demás mencionar que también en el tamaño familiar existe mayor concentración que en 1950.

Remitiéndonos al mismo Cuadro No. 2, observamos que el número y tamaño de las explotaciones multifamiliares grandes, tiende a disminuir; esta tendencia, aparentemente plasma la erradicación natural del latifundio, pues la tierra cultivada en ellos desciende de 305.118 Has. en 1950 a 248.918 Has. en 1961, o sea, 56.200 hectáreas que equivalen al 18.4% menos. Es bueno recordar aquí, lo que mencionamos respecto a las diferencias existentes entre el régimen de propiedad y el status de tenencia: mientras éste se altera, aquél permanece invariable y oculto por los criterios censales.

¿Qué ingresos determinan estas extensiones?. Para averiguarlo debemos considerar que numerosas quintas a orillas de los lagos y en las cumbres de las montañas, de extensión inferior a 10 Has., pertenecen a elementos de las ciudades que las conservan más como centro de vacaciones que como unidades de producción; en cambio, explotaciones de más de 10 Has., son propiedad de personas que nacen, medio viven, se reproducen y mueren en el campo. Por lo anterior creemos que no es arriesgado establecer el supuesto que las parcelas menores de 10 Has. -independientemente del régimen de propiedad- están en manos de familias campesinas; es decir, que el número de parcelas de tamaño sub-familiar es igual al número de familias campesinas poseedoras de tierra: colonos, aparceros y pequeños propietarios.

### CUADRO No. 3

#### SUPERFICIE DISPONIBLE POR FAMILIA EN EXPLOTACIONES SUB-FAMILIARES, 1950 y 1961.

I T E M S			% de varia
	1950	1961	ción
Total de familias rurales(miles)	224.2	275.3	22.8
No. de miembros por familia	5.3	5.6	5.7
No. de explotaciones-familias con tierra(miles)	154.5	207.3	34.2
Porcentaje de familias con tierra	68.9	75.3	6.4
Superficie total (miles de hectáreas)	289.6	346.3	19.6
Superficie por familias (hectáreas)	1.9	1.7	-10.5

Fuente: CONAPLAN, Op. Cit. Pág. 14 y cuadros del apéndice.

Los datos del Cuadro No. 3, nos dicen que si bien es cierto que el número de familias campesinas poseedoras de tierras ha crecido en números absolutos y relativos -dato que nos puede llevar a concluir, falsamente, que ha habido una mejoría de los trabajadores rurales en general- tam-

bién es cierto que la situación se ha deteriorado pues la superficie de tierra que posee cada familia ha disminuído el 10.5%, en tanto que el número de miembros por familia ha aumentado el 5.7%. Por otro lado, hay que tomar en consideración que los ingresos que por el cultivo de esas tierras perciben estos agricultores, es harto exiguo, tal como lo demuestra el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), al establecer que los ingresos familiares en las explotaciones sub-familiares, en promedio, llega a lo sumo a ₡1.048.00 por año, lo que equivale a - ₡87.33 mensuales.<sup>8/</sup> Desde luego en peores condiciones se hallan los trabajadores sin tierra (24.7% de las familias rurales), cuyo ingreso anual según la misma fuente, llega solo a ₡548.00 (₡ 47.33 mensuales)

Todo lo anterior significa que el 61.5% de los salvadoreños y el 55.5% del total de la población económicamente activa de El Salvador, se mantiene, gracias a la estructura de tenencia y de propiedad de la tierra, en verdaderas condiciones de subsistencia que cortan de tajo las aspiraciones de estas personas de mejorar su situación.

Los poseedores de fincas familiares, obtienen alrededor de ₡3.583.00 al año, o sea un ingreso mensual de poco menos de trescientos colones el cual permite una vida rural más o menos desahogada.

Los ingresos de los poseedores de explotaciones multifamiliares, los grandes terratenientes y arrendatarios, contrastan, ofensivamente, con los ingresos de las gentes que verdaderamente cultivan la tierra; de esos grandes ingresos hablaremos a continuación.

---

<sup>8/</sup> Realmente se hace una diferenciación entre microfincas, cuyo ingreso anual es de ₡743.00, y fincas subfamiliares; de acuerdo a nuestra clasificación, ambas son subfamiliares. Los datos han sido citados en las ponencias y resoluciones del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria, publicadas por La Universidad, Revista de la Universidad de El Salvador, XCV(1), Ene-Feb-70. Pág. 51.

APENDICE AL CAPITULO TERCERO  
NUMERO DE EXPLOTACIONES POR TAMAÑO Y SUPERFICIE TRABAJADA  
1950 y 1961

Tamaño de las Explotaciones(Has.		E x p l o t a c i o n e s		Superficie Trabajada		Tamaño Promedio Has
		Cantidad	%	Has.	%	
<u>1 9 5 0</u>						
Menos de	1	70.416	40.42	35.203	2.30	0.49
1 -	2	35.189	20.20	48.013	3.14	1.36
2 -	3	19.882	11.41	48.125	3.15	2.42
3 -	4	7.760	4.46	26.798	1.75	3.45
4 -	5	7.226	4.15	32.050	2.09	4.43
5 -	10	14.064	8.07	99.446	6.50	7.07
10 -	20	8.874	5.09	122.477	8.00	13.80
20 -	50	6.660	3.82	206.334	13.48	30.98
50 -	100	2.107	1.21	147.640	9.65	70.07
100 -	200	1.059	0.61	145.692	9.52	137.57
200 -	500	654	0.38	198.025	12.94	302.79
500 -	1000	168	0.10	115.402	7.54	686.92
1000 -	2500	110	0.06	171.662	11.22	1.560.56
2500 y más		35	0.02	133.456	8.72	3.813.02
T o t a l		174.204	100.00	1530.323	100.00	8.78
<u>1 9 6 1</u>						
Menos de	1	107.504	47.18	61.365	3.88	0.57
1 -	2	48.501	21.38	68.542	4.33	1.41
2 -	3	22.038	9.71	54.290	3.43	2.46
3 -	4	8.527	3.76	30.557	1.93	3.58
4 -	5	7.178	3.16	32.623	2.06	4.54
5 -	10	14.001	6.17	98.792	6.25	7.06
10 -	20	8.524	3.76	117.426	7.43	13.77
20 -	50	6.711	0.96	208.628	13.19	31.09
50 -	100	2.214	0.98	154.704	9.78	69.87
100 -	200	1.121	0.49	158.499	10.03	141.39
200 -	500	713	0.31	219.204	13.86	307.44
500 -	1000	189	0.08	127.880	8.09	676.61
1000 -	2500	91	0.04	132.310	8.37	1453.95
2500 y más		34	0.02	116.608	7.37	3429.64
T o t a l		226.896	100.00	1581.428	100.00	6.97

Fuentes:1950. "El crédito Agrícola en El Salvador". Vol. II., P.115;1961:2o. Censo Agropecuario 1961.

## CAPITULO CUARTO

### DISTRIBUCION DEL INGRESO Y NIVEL DE VIDA

Hemos visto cómo la estructura de tenencia de la tierra y la extensión de las explotaciones agropecuarias determinan para los colonos y otros minifundistas ingresos tan bajos que los mantienen a niveles de subconsumo que inhiben cualquiera superación; y para los grandes terratenientes y arrendatarios capitalistas, elevados ingresos provenientes de alquileres y de actividades agrícolas, que se orientan posteriormente a la industria, el comercio y la banca.

La magnitud de esos ingresos y su comparación con los que perciben el conjunto de los trabajadores desposeídos del país procuraremos establecerla a continuación.

De acuerdo con la Ley de Impuesto sobre la Renta, toda persona natural o jurídica cuyos ingresos anuales sean \$5.000.00 o más, deben declararlos a la Dirección General de Contribuciones Directas con fines impositivos. Supondremos, entonces, que todas las personas que no declaren renta tienen ingresos inferiores a \$5.000.00. Tal supuesto nos permite establecer dos sectores económicos: el "Sector que declara" y el "Sector que no declara".

Si contásemos con los datos de la Encuesta de Ingreso-Gasto, que corrió la Dirección General de Estadística y Censos en los meses de Junio a Agosto de 1969, podríamos obtener cifras más exactas de las personas a incluir en cada sector, ya que podríamos calcular un coeficiente de evasión de impuestos. Todo ello -es obvio- mejoraría nuestro conocimiento de la realidad.

El Cuadro No. 1 nos permite establecer el número de personas naturales que declaran renta de acuerdo con la legislación en vigencia.

#### CUADRO No. 1

#### NUMERO DE DECLARANTES PARA EFECTOS DE TRIBUTACION DIRECTA, 1964 - 1969.

Declaraciones	1964	1965	1966	1967	1968	1969
TOTAL	29.590	31.715	33.985	37.134	40.106	46.082
Solamente de Vialidad	8.394	8.834	9.245	10.085	6.576	8.932
De Vialidad y/o Renta	21.196	22.881	24.740	27.049	33.530	37.150
Empresas	1.276	1.365	1.512	1.655	1.856	2.038
Personas	19.920	21.516	23.228	25.394	31.674	35.112

Fuente: Tabulados de la Sección de Estadística de la Dirección General de Contribuciones Directas.

CUADRO No. 3

PRODUCTO NACIONAL POR CATEGORIAS DE RENTA FAMILIAR  
1 9 4 6

INGRESOS FAMILIARES (COLONES)	% DE LA POBLACION	% DEL P N B
Menos de 3.600	97.5	71.2
3.600 y más	2.5	28.8

Fuente: Wallich y Adler. Op. cit.

Para llegar a la distribución del Ingreso por sectores tenemos que establecer el YTB de cada sector el cual, por definición, es igual al PTB que es una de las medidas más adecuadas de la actividad económica de un país. Recurriremos para ello a algunas definiciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

El Artículo siete dice: "Artículo 7. La renta bruta se determinará sumando los productos totales de las distintas fuentes de ingresos incluyendo los salarios, sueldos u otras remuneraciones o compensaciones por servicios personales; y los provenientes del ejercicio de profesiones u oficios; actividades agrícolas, industriales y comerciales; utilización o explotación de bienes muebles o inmuebles; alquileres, intereses, dividendos o participaciones; compra-venta, permutas o transacciones de cualquier clase y ganancias, beneficios o utilidades, cualquiera que sea su origen".

Esta definición de renta bruta se identifica con el concepto económico de valor bruto de la producción (VBP), ya que incluye el valor de todos los bienes y servicios producidos; esta circunstancia nos permite establecer la producción bruta del sector que declara.

El concepto de renta neta queda estatuido en el artículo veinticinco al decir: "Artículo 25.- La renta neta se determinará deduciendo de la renta bruta los gastos necesarios para su producción y la conservación de su fuente, y los que esta ley determina". El artículo veintiséis trata de las deducciones permisibles, cuyo análisis nos arroja la conclusión que esa definición de renta neta se ajusta a la conceptualización de producto territorial neto (PTN), pues entre las deducciones se incluye la depreciación.

Para computar el producto territorial bruto del sector que declara ( $PTB_d$ ) debemos sumar la depreciación. A este  $PTB_d$  así encontrado,

Con el dato anterior y conociendo la población económicamente activa de nuestro país, podemos establecer, por diferencia, la población económicamente activa que no declara.

El porcentaje de personas que de acuerdo con el Cuadro No. 2 ganan más de ₡5.000.00 es perfectamente compatible con las cifras a las que arribaron Wallich y Adler durante 1946 (Cuadro No. 3) en un estudio realizado por invitación del gobierno de El Salvador y que posteriormente se publicó como libro, especialmente si se considera la diferencia de casi veinte años, durante los cuales ha habido un ligero proceso inflacionario.

1/

### CUADRO No. 2

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA QUE DECLARA Y QUE NO  
DECLARA INGRESOS DE ₡5.000.00 o más (MILES DE HABITANTES)  
1963 - 1968.

Años	<u>POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA</u>		
	Total (1)	Que declara <u>a/</u> (2)	Que no declara (1) - (2)
1963	881	20	861
1964	905	21	884
1965	929	23	906
1966	958	25	933
1967	987	32	955
1968	1.017	35	982

a/ Hay que recordar que las declaraciones se refieren a los ingresos percibidos durante el año anterior. De ahí por qué los datos aparecen desfasados un año hacia atrás.

Fuentes:(1) CONAPLAN: Indicadores Económicos y Sociales. Mayo-Agosto de 1970. Pág. 13.

(2) Cuadro No. 1.

1/ Wallich y Adler: "Proyecciones económicas de las Finanzas Públicas. Un estudio Experimental en El Salvador". F. C. E. México, 1949.

podemos ajustarlo sumándole las deducciones que las personas naturales hacen por los hijos dependientes a su cargo; el procedimiento descrito lo concretizamos en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 4

CALCULO DEL PTB<sub>d</sub> a/ DEL SECTOR QUE DECLARA (MILES DE COLO-  
NES). 1963 - 1968.

AÑO	RENTA BRUTA (1)	RENTA NETA (2)	DEPRECIACION (3)	DEDUCCION POR HIJOS (4)	PTB del Sector que declara (PTB <sub>d</sub> ) (2) + (3) + (4)
1963	1.860.180	247.468	84.100	6.444	338.012
1964	2.074.517	270.467	95.200	7.243	372.910
1965	2.293.990	282.551	108.900	8.033	399.484
1966	2.366.640	301.661	104.100	8.756	414.517
1967	2.427.934	315.560	109.700	9.539	434.799
1968	2.621.013	340.355	113.000	10.393	463.748

a/ Debe tenerse presente que los ingresos declarados corresponden al año anterior en que se declaran.

Fuentes: (1), (2) y (4): Tabulados de la Sección de Estadística de la Dirección General de Contribuciones Directas.

(3) CONAPLAN: Op. Cit. Pág. 44.

El PTB<sub>d</sub> está valuado a costo de factores puesto que el numeral uno del artículo veintiséis de la Ley de Impuesto sobre la Renta, acepta como deducción de la renta bruta "Las contribuciones fiscales y municipales pagados durante el ejercicio, que graven la fuente productora de los ingresos computables...". Debemos, por consiguiente aumentar la tributación indirecta al dato ya calculado; la diferencia entre esta suma -o sea el PTB<sub>d</sub> a precios de mercado del sector que declara (igual al valor agregado y al YTB del mismo sector)- y el PTB calculado para el país será el Producto Territorial Bruto del sector que no declara, (PTB<sub>n</sub>).

CUADRO No. 5

CALCULO DEL PTB<sub>n</sub> DEL SECTOR QUE NO DECLARA (MILES DE COLONES). 1963 - 1968.

AÑO	PTB TOTAL (1)	PTB DEL SECTOR QUE DECLARA (2)	TRIBUTACION INDIRECTA (3)	PTB DEL SECTOR QUE NO DECLARA (PTB <sub>n</sub> ) (1) - (2+3)
1963	1.693.600	338.012	128.600	1.226.988
1964	1.866.700	372.910	146.900	1.346.890
1965	1.992.200	399.484	168.900	1.423.816
1966	2.109.700	414.517	162.500	1.532.683
1967	2.215.700	434.799	164.300	1.616.601
1968	2.283.300	463.748	149.300	1.670.252

Fuente: (1) y (3): CONAPLAN : Op. Cit. Pág. 44  
(2) Cuadro No. 3.

Para calcular el PTB por habitante para cada sector recurriremos a un supuesto, de suyo arriesgado, cual es el de considerar las empresas que necesariamente están incluidas en el Sector que no declara, como personas naturales; es decir, que consideraremos a esas empresas como propiedad de una sola persona y que ésta realiza solamente el trabajo de atenderla; sin querer establecer compensaciones, hay que recordar que muchas de estas empresas son propiedad de personas que declaran. En una palabra, se trata de establecer el supuesto que la población económicamente activa con ingresos inferiores a ₡5.000,00 produce el PTB del sector que no declara.

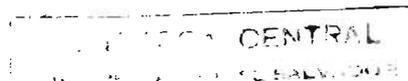
En lo que respecta al Sector que declara, podemos dividirlo -como lo hicimos en el Cuadro No. 1, en dos subsectores: Empresas y Personas. El cálculo del sub-sector Personas aparece en el cuadro a continuación.

CUADRO No. 6

CALCULO DEL PTB DEL SUB-SECTOR PERSONAS (MILES DE COLONES)  
1963 - 1968

AÑOS	RENTA NETA DEL SUBSECTOR PERSONAS (1)	DEDUCCION POR HIJOS (2)	PTB DEL SUBSECTOR PERSONAS (1) + (2)
1963	160.117	6.444	166.561
1964	180.686	7.243	187.929
1965	193.976	8.033	202.009
1966	200.737	8.756	209.493
1967	222.733	8.539	232.272
1968	240.365	10.393	250.758

Fuente: Sección de Estadística de la Dirección General de Contribuciones Directas.



Debido a que las principales fuentes de ingreso de las personas (intereses, sueldos, dividendos, etc.) no están gravadas o a que ya han sufrido imposición antes de llegar a la persona receptora, podemos suponer que la tributación indirecta corresponde por entero al subsector empresas. De ahí el cálculo cristalizado en el Cuadro siguiente:

CUADRO No. 7

CALCULO DEL PTB DEL SUBSECTOR EMPRESAS (MILES DE COLONES)  
1963 - 1968

AÑOS	RENTA NETA DE EMPRESAS (1)	DEPRECIACION (2)	TRIBUTACION INDIRECTA (3)	PTB DE EMPRESAS (1) + (2) + (3)
1963	87.351	84.100	128.600	300.051
1964	89.781	95.290	146.900	331.881
1965	88.575	108.900	168.900	366.375
1966	100.924	104.100	162.500	367.524
1967	92.827	109.700	164.300	366.827
1968	99.990	113.000	149.300	362.290

Fuente: Cuadros anteriores.

Con las consideraciones anteriores y tomando en cuenta que la parte del producto que hemos asignado a las empresas pertenece, fundamentalmente, a personas de altos ingresos, el Cuadro No. 8 nos muestra como se reparte el PTB entre las personas que declaran y que no declaran.

CUADRO No. 8

APROPIACION DEL PTB POR SECTORES  
1963 - 1968

AÑOS	SECTOR QUE DECLARA		SECTOR QUE NO DECLARA	
	% DE LA POBLACION ECONOMI- CAMENTE ACTIVA	% del PTB	% DE LA POBLACION ECONO- MICAMENTE ACTIVA	% del PTB
1963	2.3	27.5	97.7	72.5
1964	2.3	27.8	97.7	72.2
1965	2.5	28.5	97.5	71.5
1966	2.6	27.4	97.4	72.6
1967	3.3	27.0	96.7	73.0
1968	3.2	26.8	96.6	73.2

Fuente: Cuadros anteriores.

Obviamente existe una mala distribución del ingreso ya que alrededor del 27.6% del PTB total está siendo acaparado por cerca del 2.5% de la población; estas cifras también coinciden con el estudio antes mencionado de Wallich y Adler (Véase el Cuadro No. 3), y no contradicen las conclusiones del Primer Plan Quinquenal. 2/

Para facilitar la visión de la magnitud del desequilibrio, mostramos el Cuadro No. 9 que nos permite calcular el ingreso mensual por persona económicamente activa en cada sector.

Se hace necesario recordar que en el Sector que Declara, se encuentran, además de los terratenientes-banqueros y los agricultores-industriales, profesionales y técnicos de diferente nivel, así como burócratas que desempeñan cargos de alguna responsabilidad. El ingreso mensual de estos grupos lo podemos establecer aceptando los siguientes supuestos que gracias a las compensaciones, pueden considerarse como correctos: a) cada empresa que declara es propiedad de una sola persona que también declara; b) cada explotación agrícola de tamaño multifamiliar, pertenece a una sola persona y se mantiene constante el número de ellas que aparece en el Censo Agropecuario de 1961; y c) todos los ingresos que se declaran, excepto los originados por sueldos y similares, profesiones, y fuentes no clasificadas, se generan en las empresas y en las explotaciones agrícolas señaladas en los literales anteriores. El resultado del cálculo correspondiente, nos aparece en el cuadro No. 9. 3/

Es evidente la concentración de los ingresos y la consiguiente disparidad entre las personas de un sector y las del otro; pero recordemos que la computación per cápita no es más que un promedio que no muestra adecuadamente la distribución.

2/ CONAPLAN: "Plan de la Nación para el desarrollo económico y social 1965-1969". Primera Parte. Versión Preliminar. Mimeo. 1965. Pág. 46.

3/ La forma de cálculo es, para 1963, la siguiente:

Total de Explotaciones multifamiliares:	4.133
Total de empresas que declaran:	1.276
Total de terratenientes (véase nota a pie del cuadro):	5.419
Población económicamente activa que declara (miles)	20.0
Terratenientes (miles)	5.4
Otros (miles)	14.6
Renta neta total declarada (miles)	477.682
Renta de sueldos, profesiones, etc. (miles)	145.297
Renta de terratenientes (miles)	332.385

Para calcular el ingreso anual basta dividir la renta de los terratenientes entre el número de ellos; lo propio se hará con los no terratenientes.

CUADRO No. 9

## INGRESOS POR HABITANTE ECONOMICAMENTE ACTIVO POR SECTOR QUE DECLARA Y SECTOR QUE NO DECLARA, 1963- 1968.

SECTOR QUE	1963	1964	1965	1966	1967	1968
<u>DECLARA</u>						
<u>Terratenientes a/</u>						
Ingreso anual	61.337	58.533	59.480	59.563	47.600	49.025
Ingreso mensual	5.111	4.878	4.957	4.964	3.967	4.085
<u>Otros</u>						
Ingreso Anual	9.952	11.019	10.118	10.223	8.208	8.603
Ingreso Mensual	829	918	843	852	684	717
<u>NO DECLARA</u>						
Ingreso anual	1.393	1.488	1.533	1.600	1.638	1.642
Ingreso mensual	116	124	128	133	136	137

a/ Se incluye Terratenientes-banqueros y agricultores-industriales.

Fuente: Cuadros anteriores y posteriores

Efectivamente, en el Sector que Declara, los terratenientes y los otros elementos perceptores de altos ingresos están incluidos varias veces; es obvio que si pudiésemos hacer un mayor desglose de este sector patentizaríamos, aún más, el estado de concentración.

Para el sector que no declara, hemos ya adelantado algunas cifras (véase las páginas 20 y sgtes.), que muestran los ingresos mensuales de los trabajadores rurales sin tierra, y de los tenedores de explotaciones subfamiliares (colonos, aparceros y pequeños propietarios), que son muy inferiores al promedio del Sector que No Declara.

En lo que respecta a los ingresos del obrero urbano, ya en 1951 un estudio realizado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, sobre el costo de la vida obrera en Santa Tecla arroja que la necesidad promedio es de ₡136.25. <sup>4/</sup> Suponiendo la inexistencia de un proceso inflacionario, éso significa que las familias urbanas tuvieron en cinco de los seis años

<sup>4/</sup> Menjívar, R. y Quinteros O.,O.: "Situación de la población salvadoreña en relación a su ingreso-gasto. Otros aspectos del nivel de vida". Economía Salvadoreña XII (29-30):19-40. Universidad de El Salvador. Facultad de Ciencias Económicas. Pág. 26.

aquí estudiados, un déficit que oscila entre ₡20.25 y ₡0.25; fue hasta 1968 cuando tuvo un superávit de ₡0.75.

Las condiciones de vida en todo el país que determinan estos ingresos, son lastimosas: 5/

En lo que respecta a la alimentación si bien el requisito mínimo de calorías se cubre en un 97.3%, hay serio déficit de proteínas en la dieta de la población por la escasez de carne, aves y productos lácteos. Consecuentemente, la salud de la población en general deja mucho que desear, a tal grado que la esperanza de vida al nacer era de 46 años en 1964. La falta de alimentación adecuada, hace fácil presa de las enfermedades infecciosas (182 muertes por cada 100.000 habitantes), especialmente a la población joven; la mortalidad infantil era en 1963 el 6.8%; ambas tasas resultan elevadas aún comparándolas con las de otros países subdesarrollados.

La necesidad de obtener mayores ingresos hace que los padres obliguen a los hijos a trabajar desde temprana edad, situación que determina el 52.0% de analfabetismo para 1961; para el mismo año, sólo el 47.0% de la población escolar (6-14 años) se hallaba matriculada y ese dato no toma en cuenta la alta tasa de deserción escolar.

El Censo de Vivienda de 1961 arroja un déficit de solo 5.099 casas de habitación en el área urbana; sin embargo el grado de hacinamiento reveló que para 1961 era necesario construir 76.308 viviendas a fin de resolver dicho problema. El 70.0% de viviendas urbanas carecen de servicios sanitarios adecuados y el mismo cuarto sirve de cocina, comedor, sala y dormitorio; los pisos a menudo son de tierra, tienen poca ventilación y no hay agua ni luz eléctrica. Si esto sucede en las ciudades ¿Qué podemos esperar de la vivienda campesina?

Esas características, además de ser un ambiente malsano y, por ende, de contribuir a agudizar los problemas sanitarios, imposibilitan el desarrollo moral e intelectual de las personas que ahí viven, generando problemas sico-sociales que son, a su vez, freno al surgimiento de personalidades firmes, libres de prejuicios y de complejos.

Es obvio, pues, que se hace necesario propugnar por una redistribución del ingreso; más para establecer los mecanismos necesarios que coadyuven a lograr esos cambios, debemos conocer más profundamente las fuentes de ingresos de las personas que ganan más de ₡5.000.00 al año.

---

5/ Los datos que siguen han sido tomados del Plan Quinquenal, Op. Cit. Págs. 47 y siguientes.

## CAPITULO QUINTO

### LAS FUENTES DEL INGRESO

La Sección de Estadística de la Dirección General de Contribuciones Directas, presenta datos por fuente de ingresos que no son sino los rubros contemplados en las declaraciones de impuesto sobre la renta que el receptor de ingresos de más de ₡5,000.00 debe presentar a la mencionada unidad. El Cuadro No. 1 nos pone de manifiesto las rentas netas declaradas por fuente de ingreso.

#### CUADRO No. 1

##### RENTA NETA POR FUENTE DE INGRESO (MILES DE COLONES) 1963 - 1968

FUENTE DE INGRESO	1963	1964	1965	1966	1967	1968
1. Sueldos, etc.	105.383	117.695	130.513	147.140	160.439	172.322
2. Profesiones, Oficios, etc.	8.290	9.359	9.628	10.744	13.458	11.404
3. Ingresos de otras fuentes	31.614	43.745	35.906	38.391	39.503	64.039
4. Interés	24.873	26.123	33.016	28.540	35.417	32.147
5. Alquileres	29.512	30.233	32.239	33.385	36.665	39.794
6. Industria	39.372	28.247	155.429	75.793	45.641	103.070
7. Comercio	146.596	167.466	44.086	147.654	98.828	46.328
8. Agricultura	23.914	15.872	14.403	10.438	21.444	23.833
9. Dividendos	45.163	28.822	33.819	28.174	29.939	32.654
10. Utilidad Social	22.965	25.051	22.770	20.865	27.141	24.705
TOTAL a/	477.682	492.613	511.809	541.024	508.475	550.296

a/ Los totales pueden no coincidir con las sumas por las aproximaciones.  
Fuente: Tabulados de la Sección de Estadística de la Dirección General de Contribuciones Directas.

Algunas de las fuentes de ingreso no merecen ninguna explicación pues su propio nombre define los ingresos que se declaran; sería inoficioso, por lo tanto, mencionar que en el rubro que hemos llamado "sueldos, etc.", se incluyen todos los ingresos recibidos como remuneración a servicios

personales prestados por los técnicos o especialistas que demandan las diferentes ramas de la economía del país; o que en "Profesiones, oficios, etc.", se computan los honorarios de los profesionales y las variadas remuneraciones de los artesanos y artistas; o los "intereses", que se devengan por cuentas de ahorros, por depósitos a plazos y, sobre todo, por préstamos de distinta especie y créditos a mediano y largo plazos; o, por fin, "alquileres" que incorporan las rentas que perciben los terratenientes por arrendamiento de tierras para la agricultura y los ingresos por el alquiler de casas de habitación, así como bienes muebles diversos.

Otros items, empero, es imprescindible que se clarifiquen; así tenemos que se incluyen en "Ingresos de otras Fuentes" aquellos que se reciben por "rentas vitalicias, regalías, derechos de llave, marca y patentes, premios (de) lotería, rifas, juegos de azar..." 1/ En lo que respecta a "Comercio" y a "Industria" los ingresos se refieren a las utilidades logradas por las empresas que se dedican a esas actividades; más el problema surge cuando por empresas entendemos no sólo sociedades (personas jurídicas) sino también personas naturales; en este último caso se consideran los ingresos que por esas actividades obtiene el único dueño del negocio en cuestión. Con "Agricultura" sucede algo similar, aunque la importancia que tienen las personas jurídicas en este sector es poca y, en cambio, adquieren relevancia los individuos.

Por "dividendos" se entiende las utilidades distribuidas por las sociedades anónimas; en tanto que "Utilidad social" son las utilidades distribuidas por sociedades colectivas, entendiendo por sociedades colectivas aquellas cuyos "socios responden ilimitada y solidariamente por las obligaciones sociales y, como compensación, todos los socios también tienen derecho a participar en la administración de los negocios de las sociedades". 2/

¿Qué es el elemento que genera cada uno de esos ingresos.? O mejor: ¿Cuál es la fuente de donde emanan?. Los sueldos, comisiones honorarios profesionales, son, sin lugar a dudas, remuneraciones al trabajo, a la capacidad sico-fisiológica, a la habilidad innata que cada individuo desarrolla mediante el entrenamiento y estudios especializados que lo capacitan para desempeñar, un empleo, profesión, oficio, etc...

Los ingresos de intereses llegan a manos de sus perceptores por ser estos propietarios de capital que al prestarlo para diferentes fines obtie-

1/ Dirección General de Contribuciones Directas: Instructivo para llenar el formulario de Declaración de Impuesto sobre la Renta. 1964.

2/ Lara Velado, Roberto: "Introducción al estudio del Derecho Mercantil". 1a. Edc. Editorial Universitaria. San Salvador, Pág. 53.

nen -de acuerdo con la teoría- su remuneración correspondiente; también están los que se reciben por ahorros de personas y empresas y los depósitos a plazos entregados a los bancos.

Los escasos poseedores de casas de habitación para arrendar y los medianos y grandes terratenientes que ceden sus tierras en arrendamiento, reciben sus ingresos por ese concepto; de menor importancia son los ingresos que se perciben por el arriendo de maquinaria y equipo.

La participación que por ser propietario de una o más acciones, tiene un individuo en los beneficios de una sociedad anónima, da origen a los dividendos; y el ser copropietarios de una sociedad colectiva permite a un grupo de personas apropiarse de parte de las utilidades generadas por la empresa.

Los ingresos originados en la Agricultura, el Comercio y la Industria, se deben a una actividad productiva realizada por sociedades anónimas y colectivas o por individuos propietarios de una empresa dedicada a esos menesteres. Estas utilidades desde el punto de vista teórico, pertenecen, en el caso de las personas jurídicas, a la sociedad en su conjunto y no a ninguna gente en particular.

Los "Ingresos de otras Fuentes", tienen por fuente elementos incuantificables (como el prestigio representado en el derecho de llave); o concesiones especiales del estado (patentes, marcas de fábricas, etc.); o la remuneración diferida al trabajo (pensiones); o, simplemente, la suerte (ingresos provenientes de rifas).

De todo caso podemos, estableciendo un denominador común, determinar las siguientes clases de fuentes de ingreso:

Ingresos provenientes del trabajo, en las que incluiremos las remuneraciones a los servicios personales, fueren éstos sueldos de cualquier especie, honorarios a profesionales o ingresos de artistas, artesanos, etc. Sus perceptores, son elementos de aquella clase media en formación, cuyo nacimiento, posición socio-económica y participación en la actividad productiva, insinuamos antes.

Ingresos provenientes del derecho de propiedad:

Entenderemos como tales aquellos que no provienen del trabajo directo de sus receptores, sino que se originan sólo porque éstos (los receptores) tienen derecho de propiedad sobre parte de las riquezas nacionales. Así, quién tenga capital percibirá los intereses correspondientes; si son tierras o casas para habitar, alquileres; si participa de una sociedad, di-

videndos o "utilidad social". Se trata, pues, de ingresos que no son generados mediante el desarrollo de una actividad productiva, sino que se reciben como una redistribución del producto nacional en cuya formación no han participado. 3/ No es necesario recordar que los principales perceptores de este tipo de ingresos son aquellos terratenientes convertidos en banqueros e industriales; también se hayan aquí los burócratas aliados con los grandes propietarios.

#### Ingresos provenientes de Actividades productivas:

Incluiremos aquí los ingresos que se originan en la industria, la agricultura y el comercio, que quedan en poder de personas jurídicas en forma de reservas; además los beneficios que se apropian las personas naturales como únicos propietarios de la empresa que genera esos beneficios. Quienes reciben el mayor monto de estos ingresos son personas jurídicas; empero, no son despreciables las utilidades que perciben los individuos especialmente por actividades agrícolas pues existe la costumbre de formar sociedades suigeneris cuya duración es de una cosecha.

#### Ingresos provenientes de otras fuentes:

Que coinciden totalmente con la tercera fuente de ingreso del Cuadro No. 1 y que ha sido explicada con anterioridad.

El uso de los criterios arriba mencionados se sintetizan en el Cuadro No. 2 que aparece a continuación.

---

3/ El problema de la redistribución se da también con buena parte de los "ingresos provenientes del trabajo"; hay, empero, diferencias. Una: la remuneración es por el uso del factor trabajo que es inseparable del individuo; los ingresos de los rentistas son remuneraciones a factores de la producción, cuya existencia es separada a la de la persona humana. Otra: las personas que reciben remuneración por servicios personales, desarrollan una función importante en la sociedad; los rentistas, no, a tal grado que suele dársele el nombre de "parásitos sociales".

## CUADRO No. 2

## RENTA NETA POR CLASES DE FUNTE DE INGRESO

1963 - 1968  
( Miles de Colones)

INGRESOS ORIGINADOS POR:	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Trabajo	113,673	127.054	140.141	157.884	173.897	183.726
Derecho de Propiedad	192.513	110.229	121.844	110.864	129.162	129.300
Actividades Productivas	209.882	211.585	213.918	233.885	165.913	173.231
Otras Fuentes	31.614	43.745	35.906	38.391	39.503	64.039
Total	477.682	492.613	511.809	541.024	508.475	550.296

Fuente: Tabulados de la Sección de Estadística de la Dirección General de Contribuciones Directas.

Es lógico esperar que si aumenta el producto industrial, comercial y agropecuario, las rentas netas (beneficios) declarados que se originan en esos sectores, también aumenten; asimismo el crecimiento de los ingresos provenientes del trabajo, y el aumento de los beneficios deben seguir la misma tendencia aunque no necesariamente crecer en la misma proporción.

Sin embargo, los Cuadros 3 y 4, nos señalan precisamente lo contrario.

## CUADRO No. 3

## ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA RENTA NETA DECLARADA

1963 - 1968

INGRESOS PROVE- NIENTES DEL	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Trabajo	23.8	25.8	27.4	29.2	34.2	33.4
Derecho de Propiedad	25.7	22.4	23.8	20.5	25.4	23.5
Actividades Productivas	43.9	42.9	41.8	43.2	32.6	31.5
Otras Fuentes	6.6	8.9	7.0	7.1	7.8	11.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuadro anterior.

El cuadro No. 3, aparece al calcular la participación de cada fuente de ingreso en el total de renta neta declarada. Podemos notar en él, que los ingresos provenientes del trabajo al crecer a una tasa promedio anual del 12.3% durante el período 1963-1968, varía su aporte en casi diez puntos, pues pasa del 23.8% al 33.4%; en tanto que los ingresos originados por actividades productivas (beneficios obtenidos en el comercio, la industria y la agricultura), disminuyen desde el 43.9% al 31.5%, en el mismo lapso. Los ingresos por el derecho de propiedad, no se modifican sustancialmente, pues su crecimiento en la etapa considerada es de sólo el 1.0% de promedio anual.

El Cuadro No. 4 nos señala, el crecimiento del PTB y de algunos sectores de la economía. En general observamos que el PTB total y por sectores crece durante todo el período, aunque a partir de 1966 comienza a disminuir su ritmo de crecimiento. Particularmente nos llama la atención el aumento que los sectores industrial, comercial y agropecuario tienen en conjunto, siendo el primero el más dinámico pues crece a una tasa promedio anual del 13.5% durante el período 1963-1968 gracias al proceso de sustitución de importaciones y la influencia del mercado común centroamericano.

CUADRO No. 4

## TASAS DE CRECIMIENTO DEL PTB Y DE SECTORES ESCOGIDOS

SECTORES	1965/1963	1968/1966	1968/1963
Agropecuario, Comercio e Industria	9.3	3.6	6.7
Agropecuario	5.4	2.5	3.1
Comercio	10.0	2.9	6.8
Industria	15.8	6.5	13.5
Administración Pública	3.4	4.8	5.6
Servicios Personales	9.3	10.4	10.8
PTB	8.9	4.3	7.1

Fuente: B. C. R. : Revista Mensual.

Comparando los Cuadros Nos. 3 y 4 podemos establecer que el aumento del 6.7% en los sectores productivos contrasta con la disminución de los beneficios derivados de ellos, pues éstos bajan a una tasa promedio anual del 3.5%; también es contradictorio con el veloz aumento de los ingresos provenientes del trabajo que al aumentar al 12.3% por año, crecen más rápidamente que el PTB total.

El comportamiento contradictorio del producto por un lado, y de los beneficios y los salarios, por otro, nos puede llevar a concluir que se está realizando un proceso de redistribución, cosa que ponemos en duda a la luz de los argumentos expresados a continuación: subida acelerada de la masa de salarios y disminución o estancamiento temporal de los beneficios.

El crecimiento del producto puede deberse a un aumento de la productividad mediante la utilización de nuevas técnicas, a una disminución de la capacidad ociosa del capital instalado y a nuevas inversiones. A nuestro juicio, los tres factores han jugado un papel destacado, si aceptamos lo siguiente:

a) Tomando como muestra del nacimiento de empresas, a las sociedades anónimas, el Cuadro No. 5 nos sirve como indicador del crecimiento del número de empresas por sectores; también aquí, la industria manufacturera tiene un crecimiento rápido, e implica, obviamente, nuevas inversiones.

#### CUADRO No. 5

#### SOCIEDADES ANONIMAS POR ACTIVIDAD ECONOMICA 1964, 1966 y 1967.

ACTIVIDAD ECONOMICA	1964	1966	1967
Agropecuaria	38	44	46
Minería	3	3	5
Construcción	54	64	74
Industria Manufacturera	150	178	215
Comercio	128	154	182
Transportes	27	35	40
Servicios	59	73	80
TOTALES	459	551	642

Fuente: Inspección de Sociedades Mercantiles y Sindicatos: "Nómina de sociedades anónimas y cooperativas", Nos. 1, 3 y 4.

b) Si bien es cierto que la poca disponibilidad de capital financiero para inversiones y la estrechez del mercado, no permiten a las empresas adquirir los últimos adelantos de la técnica, también es cierto que se ha renovado el equipo usado en empresas antiguas, a fin de elevar su productividad al nivel de las firmas nuevas, cosa que podemos comprobar por los préstamos concedidos por instituciones financieras a esas empresas, la importación de maquinaria agrícola y la construcción de edificios comerciales e industriales.

c) La expansión generada en la economía como efecto del mercado común centroamericano y el montaje de nuevas fábricas, ha permitido a las empresas existentes, disminuir su capacidad ociosa, empleando más personal.

Todo lo anterior sirve para destacar que la expansión económica provocada por los factores enunciados, hace que el empleo también se expanda y suba el volumen de salarios, especialmente en niveles de ejecutivos, los cuales requieren remuneraciones más altas, que las empresas pagan en aras de la capacidad técnica. También es digno de destacar que después de la crisis algodonera de los años 65 y 67, (Véase Cuadro No. 7) los cultivadores tomaron los servicios de expertos agrícolas, aumentando el empleo de ese tipo de técnicos.

Dos elementos más hay que considerar: la administración pública ha aumentado sus gastos de consumo a una tasa promedio anual del 5.6%, durante el período considerado, aumento que en buena medida es absorbido por personal técnico que percibe altas remuneraciones; y la administración del impuesto sobre la renta proveniente del trabajo, ha mejorado notablemente en los últimos tiempos.

En efecto, el crecimiento casi paralelo del PTB del sector Servicios Personales y de los ingresos provenientes del trabajo, nos demuestra algún grado de flexibilidad, debido, principalmente, a que los impuestos de los asalariados son captados en la fuente, razón por la que se ven obligados a declarar. La flexibilidad no es mayor, de acuerdo con personeros de la Dirección General de Contribuciones Directas, debido a que los profesionales liberales, médicos y abogados de prestigio principalmente, evaden sistemáticamente el pago del impuesto y el organismo mencionado carece de la necesaria capacidad de control.

Los factores anteriores nos explican el gran crecimiento de los ingresos provenientes del trabajo, pero no dan la razón del descenso de la participación de los beneficios en la renta neta declarada; este problema podemos atacarlo dividiendo en dos grupos los factores que lo determinan: uno, aquellos que influyen en el estancamiento de los beneficios; otro, los que deciden su disminución.

Con respecto al primer grupo, es importante recordar que la industria salvadoreña usa, en lo fundamental, materias primas importadas, con alto grado de elaboración, razón por la que el valor agregado en esa rama es pequeño; si se utilizaran materias primas nacionales, se generaría mayor valor agregado en el sector industrial y aumentaría la participación de los beneficios y, por ende, las rentas netas declaradas por actividades productivas; es decir, que al utilizar materias primas importadas, no se usan los productos elaborados en el país y el incremento en el producto se debe, en gran medida al valor agregado por los salarios. Por otro lado, la industria incipiente y la renovación de equipos junto con un aumento en la masa de salarios pagados por las empresas, determinan un aumento en los costos de producción provocado por las amortizaciones y la depreciación acelerada que la ley permite, con la lógica disminución de la participación de los beneficios.

En los elementos anteriores tenemos un argumento adicional para explicar la contradicción entre el crecimiento del PTB y el estancamiento de los beneficios; en efecto, mientras el valor agregado aumenta dividido en salarios y utilidades, éstas son anuladas por las razones expuestas, y no aparecen en las rentas netas declaradas, en tanto que los salarios sí.

Además, contrario a lo sucedido con los salarios, la administración del impuesto sobre los beneficios de las empresas, no ha mejorado en forma considerable. A esto último hay que agregar la modificación que a la ley de impuesto sobre la renta hizo la Asamblea Nacional Legislativa, mediante decreto No. 609 del 20 de mayo de 1966 (Régimen especial sobre las utilidades de las sociedades anónimas domiciliadas en el país), la que al dejar beneficios prácticamente exentos cuando fueran destinados a reinversión, vuelve menos difícil ingeniar mecanismos para aumentar la evasión.

El decrecimiento en el monto de las rentas netas declaradas por las empresas y los propietarios, tiene como causa la evasión y los incentivos fiscales para estimular el proceso de industrialización. En buena medida el problema de la evasión queda demostrado en los datos que dimos antes respecto al crecimiento del PTB del país y de la renta neta total declarada, pero para verlo más claramente presentamos el Cuadro No. 6.

#### CUADRO No. 6

#### CRECIMIENTO ANUAL DEL PTB Y DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Años escogidos

	Promedio de los años considerados	1964	1965	1966	1968	1969
Producto Territorial Bruto	6.0	10.2	6.7	5.9	3.1	4.3
Impuesto sobre la Renta	0.9	6.2	-3.1	0.3	16.8	-15.7

Fuente: CONAPLAN : Op. Cit.

¿Cómo, si no es por la evasión, puede explicarse las disminuciones en la tasa de crecimiento de los impuestos sobre la renta? En 1964 entró exabruptamente en vigencia reformas sustanciales a la ley de impuesto sobre la renta y no dio oportunidad a que se ingenieran mecanismos de evasión; al año siguiente los mecanismos funcionaron, y los ingresos por ese concepto decayeron. En 1968 se realizó una extensa campaña para - que los que nunca hubieran declarado lo hicieran, prometiéndoles en cambio, no cobrar las multas por evasión correspondientes a los otros años; simultáneamente, se declaró la puesta en marcha de reformas en la administración del impuesto determinando todo ello una elevación en los impuestos pagados pese a la crisis imperante; al año siguiente, cuando se vio que las reformas no eran ciertas y que la evasión no ofrecía ningún peligro, los ingresos fiscales provenientes del impuesto sobre la renta, volvieron a sus niveles "normales".

Para establecer la incidencia del otro grupo de factores determinantes de la disminución de los beneficios, debemos volver al Cuadro No. 4. Podemos observar en él, que la actividad económica decae notablemente en los años 1966/68, con respecto al trienio anterior, excepto en los sectores de administración pública y servicios personales que sufren un aumento en su ritmo de crecimiento; este aumento, ya lo dijimos, es provocado por la mayor utilización de personal técnico en todos los ámbitos y refleja una política compensatoria de parte del gobierno.

Para nuestro problema, sin embargo, tiene mayor relevancia la disminución del crecimiento en los otros sectores que aparecen en el Cuadro No. 4 los cuales bajan su ritmo aceleradamente. El Cuadro No. 7 nos da la explicación de este fenómeno.

#### CUADRO No. 7

##### INDICES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y PRECIOS MEDIOS DEL CAFE Y DEL ALGODON, 1963 - 1968.

<u>ITEMS</u>	1963	1964	1965	1966	1967	1968
<u>Indices de la Producción</u>						
Agropecuaria (1968=100)	92.23	97.71	93.63	91.46	97.61	100.00
Café	79.36	89.11	84.29	85.86	101.78	100.00
Algodón	201.82	218.93	185.92	126.09	102.67	100.00
<u>Precios Medios de Exportación</u>						
Café	85.91 <sub>a</sub> /105.25 <sub>a</sub> /110.10			110.02	93.55	95.50
Algodón	67.00	65.30	64.95	63.15	63.70	70.37

a/ Datos calculados a base de cifras del B. C. R.

Fuentes: Indices: BCR, Revista Mensual, Precios Medios: CONAPLAN: Indicadores...

Desde 1964 se dio una coyuntura desfavorable en el sector agropecuario, que hizo crisis dos años después, en 1966, cuando la producción agropecuaria llegó a la sima del período considerado.

La disminución de los precios del algodón en 1964, junto con problemas insolubles de control de insectos, determinó una seria disminución en las ganancias de los algodoneros quienes, como respuesta al descenso en los precios de exportación restringieron paulatinamente el área sembrada y por ende, la producción y el empleo.

Si bien es cierto que el café es el artículo de exportación que genera mayor cantidad de divisas, el algodón tiene mayor poder multiplicador pues moviliza una cantidad mayor de recursos nacionales, amén de que de él vive fuerte sector de las capas medias.

Debido a los problemas sufridos por el café y el algodón durante el período, disminuyeron las entradas de divisas originándose, por esa causa una contracción general de la actividad económica, contracción que fue agudizada por el desmejoramiento de las expectativas a mediano y largo plazos, debido a la incertidumbre respecto al comportamiento futuro de los precios de los productos mencionados.

Otro elemento relevante que favoreció la contracción fue la campaña electoral presidencial; durante ella y por primera vez, se planteó abiertamente la necesidad de una reforma agraria y de la nacionalización de la banca, circunstancia que al asustar a los terratenientes-banqueros y los burócratas-agricultores, restringió aún más la actividad económica.

Todos los argumentos anteriores, nos permiten inferir que no se está realizando el proceso de redistribución que aparentemente señala el Cuadro No. 3, sino que el período analizado ha sido rico en fenómenos que distorcionan la tendencia general y que determinan una disminución temporal de las utilidades que las empresas guardan como reservas.

Podemos concluir también, que la estructura actual de la economía facilita el impacto negativo de los movimientos cíclicos que sufren nuestros productos de exportación. Este fenómeno unido a la inflexibilidad del sistema tributario vigente, determina el comportamiento fluctuante de los ingresos fiscales que se mueven al vaivén de los cambios cíclicos mencionados, factores todos que imposibilitan al impuesto sobre la renta el poder redistributivo que teóricamente tiene.

Ante las conclusiones apuntadas proponemos medidas que son objeto de la segunda parte de este trabajo; ellas permitirán aumentar la producción y mejorar la organización político-social a fin de facilitar el funcionamiento de las políticas de redistribución que se estructuren; no obstante, procuraremos establecer algunas características de las medidas propuestas para descubrir los mecanismos cuyo funcionamiento nos lleve a cambiar la distribución de la riqueza y del ingreso.

## SEGUNDA PARTE

### CAPITULO PRIMERO

#### LA REFORMA AGRARIA

##### INTRODUCCION.

Hemos establecido que las diferencias en los ingresos se originan en el derecho de propiedad que pocas personas tienen sobre la riqueza del país; reformar ese régimen de propiedad sobre los medios de producción es requisito sine qua non para alterar la estructura distributiva del ingreso.

Por ser las reformas -para utilizar el concepto de Tinbergen- una conmoción a las estructuras de una formación económico-social, se refieren más al problema político que al problema técnico-económico; pero cuando los organismos respectivos han tomado ya la decisión política de realizar reformas, el problema técnico adquiere prioridad y es importante analizar, lo más profundamente posible, los estímulos y las modificaciones que cada uno de los cambios tengan en otros aspectos de la economía, pues sus efectos, tanto directos como indirectos, están interrelacionados en forma tan compleja que muchos de ellos son difíciles de prever.

Dentro del lógico maremagnum de esas complejas interrelaciones, trataremos de entresacar aquellas que tiendan a redistribuir el ingreso; esta escogitación resulta difícil si recordamos que una política con ese objetivo sólo tiene plena vigencia dentro de un plan general de desarrollo, uno de cuyos variados fines es disminuir la brecha entre las rentas de los propietarios y los ingresos de los desposeídos.

Intencionalmente, evitaremos tratar problemas políticos que si bien son importantes para comprender acciones y omisiones gubernamentales, nos desviarían mucho de nuestro tema central. Continuando con ese procedimiento, insistiremos en deshilvanar, dentro de los distintos efectos causados por medidas de política económica estructuradas para lograr diversos objetivos, más complejos y de mayor alcance, aquellos que provoquen, directa o indirectamente, una redistribución del ingreso.

Con ese propósito, en los capítulos anteriores evitamos discutir los serios problemas de utilización de la tierra, los métodos de cultivo, la baja productividad que determinan, etc., y tratamos de demostrar que es la estructura agraria existente en El Salvador, la causante principal -aunque no la única- de los grandes desniveles en los ingresos y de la -

depauperación paulatina de las grandes masas de salvadoreños. En consideración de lo anterior y recordando el alto porcentaje de población que vive en el campo, creemos que -aunque sus efectos más importantes se orienten a favorecer otros aspectos de la economía- la reforma agraria es un eficaz instrumento para mejorar la distribución del ingreso.

#### LA REFORMA AGRARIA.

En estudios anteriores se ha demostrado que una reforma agraria profunda, es decir, que altere sustancialmente el régimen de propiedad de la tierra, es posible desde el punto de vista legal, 1/. Aunque alrededor de la legalidad o ilegalidad de esa reforma, es plausible que exista una controversia, los problemas verdaderos surgen en torno a los lineamientos generales que debe seguir una reforma agraria, aspectos que por ser técnicos no dejan de ser polémicos dada su gran incidencia política. Esas determinaciones técnicas, son:

a) Las tierras que serán objeto de la reforma agraria. Este problema ha sido tratado con alguna frecuencia en escritos técnicos y políticos; en ellos se aceptan cinco criterios para determinar las tierras afectadas 2/, los cuales resumimos a continuación:

1. El grado de explotación de la tierra, que permite la expropiación de las parcelas abandonadas o mal cultivadas, cualquiera que fuera su extensión.
2. La extensión de la propiedad. Previos estudios adecuados se establecería, de acuerdo a la calidad de la tierra y otros aspectos técnicos, los tamaños máximos y mínimos que puedan mantenerse como propiedad privada; la pauta para fijar esos tamaños debe ser la rentabilidad, o sea que garantice, por lo menos, ganancias netas suficientes para sostener al grupo familiar y lograr un equilibrio en el ingreso de los campesinos.
3. La forma de explotación de la tierra. Mediante este criterio serían objeto de expropiación aquellas tierras que fuesen explotadas indirectamente por medio de arrendatarios, colonos o aparceros.
4. La ubicación geográfica de las parcelas, podría ser una causal de expropiación, considerando la elevación repentina en el precio de la

1/ Véase especialmente, del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria, el tema "Legislación de Reforma Agraria". La Universidad XCV (1): 93-130 Ene-Feb-70. Revista de la Universidad de El Salvador.

2/ Idem, Pág. 159.

tierra y, sobre todo, el aumento de productividad causados por la realización de obras infraestructurales necesarias para el desarrollo agropecuario. Y,

5. Determinadas situaciones legales. Este criterio se asienta en la posibilidad de que se formen personas jurídicas de carácter privado que por su composición, escapen de la expropiación fundamentada en los criterios anteriores.

b) Si las tierras deben ser expropiadas o confiscadas. Si bien es cierto que nuestra legislación fundamental, cuando es correctamente interpretada, no sólo permite sino que obliga a la realización de una reforma agraria 3/, también es positivo que prohíba expresamente la confiscación si nos atenemos al precepto constitucional que dice:

Art. 138. La expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social legalmente comprobados, y previa una justa indemnización. Cuando la expropiación sea motivada por necesidades provenientes de guerra o de calamidad pública, y cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de aguas o de energía eléctrica, o la construcción de viviendas o carreteras, la indemnización podrá no ser previa.

Quando lo justifique el monto de la indemnización que deba reconocerse por los bienes expropiados de acuerdo con el inciso anterior, el pago podrá hacerse a plazos, los cuales no excederán en conjunto de veinte años.

Se podrá nacionalizar sin indemnización, las entidades que hayan sido creadas con fondos públicos.

Se prohíbe la confiscación, ya sea como pena o por cualquier otro concepto. Las autoridades que contravengan este precepto responderán en todo tiempo con sus personas y bienes del daño inferido. Los bienes confiscados son imprescriptibles.

Aunque a nuestro juicio hay buenos motivos históricos y sociales para proceder a la confiscación (Ver primera parte, Capítulo 2o.), por norma constitucional, no hay más alternativa que pagar por las tierras. Esto crea dos grupos de problema que trataremos luego por separado: uno buscar el financiamiento necesario para esas compras; otro, que no hay una

---

3/ Idem, Pág. 129 .

verdadera redistribución del ingreso, pues la tierra al monetizarse, sólo cambia la característica de la riqueza -cuya propiedad genera los ingresos- de tierra a capital.

c) Nuevas formas de propiedad. Tomando en cuenta la situación agraria de El Salvador y las necesidades futuras, el Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria, consideró que además de mantenerse la propiedad privada, debería surgir la propiedad colectiva en forma de cooperativas, y la propiedad mixta.

La propiedad privada deberá su existencia a dos políticas diferentes basadas en el criterio de expropiación que se refiere al tamaño de la propiedad: una, la complementación de los minifundios con la superficie necesaria para llegar al tamaño mínimo conveniente para -es necesario insistir en ello- lograr una rentabilidad adecuada; la otra, la reservación que se hará al antiguo terrateniente de una parcela dentro de su ex-latifundio, cuya extensión original era superior a la máxima establecida,

Debe tomarse en consideración que debido a la íntima vinculación que hemos descubierto entre la agricultura por un lado, y por otro, la banca, el comercio y la industria, muchos terratenientes a quienes se reservaría parcela dentro de sus ex-latifundios, obtienen de esas actividades no agrarias, ingresos suficientes para continuar con un nivel de vida muy superior al promedio, situación en la que también se halla el grupo de profesionales de quienes hicimos referencia en otro capítulo; debido a que no necesitan la tierra para su sustento, es menester expropiarla aunque hayan escapado a las pautas de expropiación antes citadas, y destinarla a la complementación de los minifundios principalmente.

Las cooperativas se originarán en las grandes explotaciones capitalistas cuya unidad es necesario mantener para no perder su rentabilidad; en este tipo de propiedad colectiva se incluirán también complejos agroindustriales de ciertas características. Situaciones habrá en que sea conveniente la participación estatal a fin de garantizar la realización de elevadas inversiones públicas necesarias para el funcionamiento de grandes unidades agro-industriales, dando origen, así, a la propiedad mixta.

A nuestro juicio es conveniente, que el estado establezca granjas estatales en aquellas explotaciones donde sea necesario hacer inversiones cuantiosas y de largo período de maduración que además de ser centros de investigación y fuentes de materias primas esenciales, pueden utilizarse para regular el mercado de algunos productos agropecuarios y procurar la diversificación de cultivos.

d) Los beneficiarios de la reforma agraria y su organización. Porque es evidente que quienes trabajan la tierra y que tradicionalmente han sido explotados directa o indirectamente por los terratenientes, serán los be-

beneficiados con la reforma agraria (campesinos sin tierra, aparceros, colonos y pequeños propietarios), es más relevante señalar su organización y la forma cómo se beneficiarán.

Los minifundistas, actuales propietarios o no, gozarán privadamente de la parcela que han venido explotando, pero complementada con un área suficiente para alcanzar el tamaño mínimo establecido, el cual debe absorber toda la fuerza de trabajo de la familia y no requerir mano de obra asalariada excepto en períodos de recolección. Debe procurarse que estos beneficiarios se organicen en cooperativas que faciliten la canalización de ayudas estatales (técnicas y crediticias) y el uso de modernas técnicas de cultivo.

En las grandes explotaciones capitalistas, incluyendo aquellas cuyo principal cultivo se oriente al abastecimiento de determinadas plantas industriales, aunque éstas se hallen fuera de los terrenos o pertenezcan a otros propietarios, como en el caso de las centrales azucareras y los beneficios de café y algodóneros, deberán crearse cooperativas, con participación estatal o no, para aprovechar las economías de escala y mantener los niveles de productividad, producción e ingreso en beneficio de los cooperativistas, campesinos sin tierra, asalariados agrícolas, quienes administran la cooperativa mediante la organización que consideren más eficiente.

Muchas explotaciones que actualmente se trabajan en forma extensiva, pasarán a manos del estado el cual creará granjas estatales que utilizará, tal como sugerimos antes, para centros de investigación que, en colaboración con la Universidad, determinen las técnicas y procedimientos de cultivo de mayor productividad y acorde con nuestra realidad; e investiguen y coadyuven en la diversificación agrícola que debe llevarse a cabo, y para complementar la escasa oferta de algunos productos que pueden no ser rentables y evitar, de esa manera, inconvenientes aumentos de precios.

Las granjas estatales al igual que las explotaciones medianas en poder de los ex-latifundistas, es obvio que necesitarán trabajo asalariado permanente; con el objeto de garantizar salarios justos, no sólo en las explotaciones, sino para toda actividad en el área rural, es imprescindible que estas personas se organicen en sindicatos que velen por sus intereses.

Las granjas estatales y las cooperativas, necesitarán personal con experiencia en la administración y manejo de grandes explotaciones; para no desaprovechar la pericia que han adquirido al frente de sus plantaciones, puede emplearse en esos menesteres a los antiguos arrendatarios capitalistas cuyos ingresos provenían sólo de la agricultura.

¿Qué efectos se espera que cause esta reforma agraria?

Los efectos en el sector agropecuario, se sintetizan en un incremento de la producción por la apertura de tierras nuevas al cultivo, en el corto plazo, y a mediano plazo, la generalización del uso intensivo de la tierra; y una gran mejoría en los ingresos y el nivel de vida.

El uso intensivo tiene la implicación de un aumento en la productividad, lo que a su vez conlleva la exigencia de grandes trabajos de infraestructura en el campo, tales como obras para riego y drenaje, canalización de ríos, conservación de suelos, etc., necesarios para elevar la productividad de algunas tierras y aprovechar al máximo otras. Para nuestro trabajo, sin embargo, adquiere mayor relevancia el hecho que la reforma agraria aumentará el ingreso de la población rural.

Efectivamente, los pequeños propietarios, colonos y aparceros, exminifundistas todos, recibirán por su trabajo ingresos superiores, ya que, de acuerdo a lo que hemos establecido, sus parcelas serán suficientes para absorber el trabajo familiar y por ende, aumentar el producto per cápita disponible. Buena parte de los campesinos sin tierra, al integrarse a las cooperativas, además del jornal por el tipo de trabajo que realicen, percibirán ingresos adicionales provenientes del reparto de utilidades; otros tendrán trabajo permanente, devengando un salario adecuado, en las granjas estatales y en las explotaciones medianas; otros más, colaborarán en la recolección de las cosechas y se integrarán a los trabajos en las obras de infraestructura. Los antiguos arrendatarios, mantendrán su nivel de vida y no tendrán las preocupaciones inherentes a la pérdida de sus haberes por morosidad de los créditos que los bancos les conceden; sin embargo, perderán su independencia y se convertirían en asalariados de las cooperativas o de las granjas estatales. Los medianos propietarios, aquellos a quienes se les reservó una parcela de sus antiguos latifundios, tendrán, obviamente, una disminución en sus ingresos, pero los que perciban serán suficientes para mantener un elevado nivel de vida.

Es evidente que la reforma agraria por sí misma, no puede resolver ella sola todos los problemas del campo y, lo que es aún peor, de no atenderse adecuadamente las dificultades que quedan sin superar, se corre el riesgo de una marcha hacia atrás, hacia una nueva concentración de la riqueza y del ingreso.

Simultáneamente, por lo tanto, deben llevarse a cabo medidas como una eficaz asistencia técnica y un dinámico sistema de créditos que a mediano plazo, además de elevar la productividad, nos servirá para garantizar, junto con otros instrumentos, la permanencia y el desarrollo del proceso que se inicie. Por otro lado, de nada serviría el aumento de la producción de bienes agropecuarios, si los canales de distribución de esos artículos no permiten la mejoría en el ingreso de los campesinos, ni una -

disminución de los precios que favoreciera a los trabajadores urbanos; razones ambas por las que el estado debe prestarle la debida atención. En forma paralela debe comenzarse un proceso acelerado de industrialización que en una primera etapa procure sustituir importaciones manufacturadas mediante el uso intensivo de materias primas de origen nacional.

Los beneficios de una reforma agraria con las características enunciadas, esperamos que lleguen también al sector urbano, pero no instantáneamente pues además del lógico período necesario para su realización, hace falta un lapso adecuado para que comience a funcionar la nueva estructura.

Efectivamente, el impacto que una reforma agraria tendría en las ciudades, aunque indirecto, sería benéfico para los obreros urbanos: el aumento de la producción agrícola, disminuirá los precios de los productos agropecuarios de consumo cosa que causará un aumento en los ingresos reales de los proletarios; también los precios de los insumos agropecuarios descenderían provocando decrecimiento en los costos y, por ende, en los precios de los artículos manufacturados causando también una mejoría en los ingresos reales del área urbana; ésto les permitirá incrementar su consumo y mejorar su alimentación en virtud de la diversificación de ese consumo. Otro impacto será, a un plazo mayor, la disminución del desempleo y el aumento de los salarios como efecto del incremento de la demanda de productos manufacturados, provocada por la elevación de los ingresos de la mayoría de la población.

Desde otro punto de vista, la importancia de una reforma agraria reside en que el estado adquiere un conocimiento exacto de los derechos de propiedad y tenencia de la tierra y puede preparar un inventario de recursos agrarios que incluya tipos de suelos, análisis de productividad, utilización actual y aptitud de utilización, todo ello encaminado a elevar la productividad, superar la administración de ese factor y ejercer mayor control sobre los ingresos de los productores.

Es claro, sin embargo, que ninguno de los efectos mencionados tiene grandes implicaciones en la redistribución del ingreso de la población urbana; se hace necesario, entonces, plantear otro tipo de políticas que lleguen a cimentar y a acentuar el aumento del ingreso proletario; por esta vía llegamos a la necesidad de las reformas urbanas y de la propiedad industrial.

Si todo ello es necesario para solidificar el proceso de redistribución del ingreso, será imprescindible contar con fondos suficientes para el financiamiento adecuado de esos programas; y para lograr una utilización racional y una orientación correcta de los recursos financieros disponibles, es indeclinable reformar el sistema bancario.

## CAPITULO SEGUNDO

### OTRAS REFORMAS

#### INTRODUCCION

Hasta aquí hemos planteado la necesidad de una reforma agraria cuyos impactos en el área rural y en el área urbana traerán consecuencias beneficiosas en la población campesina y en el proletariado de las ciudades al aumentarles los ingresos. Al mismo tiempo se disminuirán las rentas de los terratenientes; el decremento que éstos sufran es relativamente pequeño si se considera sólo lo que **declaran** como ingreso proveniente de la agricultura, pero es bastante mayor si tomamos en cuenta los alquileres de tierras.

La brecha entre los ingresos de los propietarios y de los desposeídos habrá bajado; ello, sin embargo, no es suficiente y por la situación de la economía se corre el peligro de volver a la situación original por la misma dinámica del sistema.

Aún, pues, nos quedan por superar algunos problemas fundamentales; evitar la reversibilidad del proceso, profundizar la redistribución del ingreso y el financiamiento de todos los cambios. A los últimos aspectos señalados, concierne la reforma del sistema financiero.

#### REFORMA BANCARIA

En las economías, el dinero ha llegado a ser el eje de todas las actividades económicas al facilitar el cambio, mediante crédito o efectivo, de unos bienes y servicios por otros bienes, sean éstos para el consumo o para la inversión.

Más importante que su característica de medio de pago, es la de acumulador de valor, pues convierte al dinero en riqueza monetaria, o sea, que se utiliza para generar ingresos mediante la creación de pasivos a favor de las principales instituciones que manejan esa riqueza: los bancos y organizaciones auxiliares.

A los bancos comerciales, se les ha asignado funciones importantes para el sistema: ser depositarios de los fondos monetarios de la sociedad; actuar como intermediarios entre la industria, el comercio y los particulares en la liquidación de cuentas; y canalizar los ahorros hacia las inversiones mediante los préstamos y los créditos.

Las dos primeras funciones no tendrían trascendencia si no fuera por que son el origen de la función siguiente. En efecto, los bancos tienen la autorización legal de conceder préstamos para el financiamiento de diferentes actividades utilizando los depósitos de sus clientes y obteniendo, por ello, pingües ganancias.

Mediante esta acción, las instituciones financieras, orientan los ahorros del público hacia aquellos sectores cuyo desarrollo beneficie a los dueños de los bancos o les permite obtener mayores utilidades, restringiendo el crédito a actividades que no concuerdan con sus intereses aunque sean de mayor importancia para la economía nacional. Actuar de esta manera no es sino un desperdicio de los recursos financieros, harto escasos en los países subdesarrollados, y un atentado contra el bienestar social.

Es claro que el manejo del crédito está estrechamente ligado a una buena asistencia financiera a las cooperativas y pequeños y medianos terratenientes, pues es necesario facilitarles capital para operación (compra de insumos, mano de obra, etc.) y para inversión, con miras a mejorar las técnicas de cultivo y elevar la productividad, lo cual, en definitiva, amén de incrementar y diversificar la oferta de bienes agropecuarios, se resolverá en un aumento del ingreso rural.

Sin embargo, una reforma agraria afecta desfavorablemente a los terratenientes quienes -es bueno recordarlo- son los dueños de los bancos; por esta poderosa razón, tomarán la lógica actitud defensiva de evitar conceder créditos para inversiones agrícolas con el objeto de hacer fracasar la reforma. Por otro lado, estos préstamos son a largo o mediano plazos y a un bajo tipo de interés; estas características inhiben lograr ganancias mayores tanto porque no permiten una gran rotación del capital bancario debido al lapso necesario para su completa recuperación, como al tipo de interés. Si a lo anterior agregamos -y es en definitiva lo fundamental para el banquero- la incertidumbre sobre el futuro comportamiento del estado frente a la propiedad sobre el sistema bancario, es forzoso reconocer las dificultades para llevar a cabo una eficaz asistencia crediticia.

De ahí por qué una reforma al sistema financiero debe procurar, además de mejorar la distribución del ingreso y coadyuvar al financiamiento del proceso que hemos venido señalando, canalizar el crédito hacia actividades o sectores económicos que permitan lograr un desarrollo menos deformado.

La nacionalización facilitaría enormemente la correcta orientación del crédito; pero, teóricamente, manteniendo en manos privadas los bancos, pueden lograrse los mismos efectos por medio de un banco central poderoso que basándose en la legislación apropiada maneje adecuadamente la política monetaria.

Si bien la importancia de una reforma bancaria se circunscribe principalmente a la obtención del uso de los ahorros nacionales para financiar todo el proceso y orientar el crédito hacia los sectores que se desee desarrollar prioritariamente, no hay que perder de vista que utilizando las mismas políticas puede procurarse la redistribución de las utilidades provenientes de la actividad bancaria y consecuentemente la mejoría en la redistribución del ingreso. Efectivamente, las medidas sugeridas a continuación además de permitir alcanzar los fines mencionados tienden a lograr nuestro objetivo.

1. La expropiación de la banca privada; en este caso todas las ganancias de los bancos pasarían a poder del estado, el cual las utilizaría, entre otras cosas, para incrementar los servicios sociales. En esta situación las clases desposeídas, recibirán sólo en forma indirecta los beneficios de la reforma bancaria; la distribución del ingreso se volvería más justa tanto por el aumento de los ingresos reales y del nivel de vida de los trabajadores debido a las prestaciones sociales, como a la disminución de las rentas de los banqueros-terratenedores.

2. La nacionalización parcial mediante la participación mayoritaria del estado, al comprar éste paquetes accionarios que representen como mínimo el 51% del capital social. Una medida de este tipo, nos abre la posibilidad de dos alternativas: a) que los banqueros se queden como dueños del 49% de las acciones y, por lo tanto, de las utilidades correspondientes; lo mismo que en el caso planteado antes, los desposeídos serían beneficiados indirectamente por la acción del gobierno; y b) persuadir, u obligar, a los accionistas a quedarse solo con un pequeño porcentaje de las acciones y a vender el resto a cooperativas, sindicatos y personas particulares; a éstas, claro está, tendría que fijárseles también un tope. Esto permitiría mejorar en forma directa la distribución de estos ingresos y a que esas agrupaciones gremiales participaran en la gestión de los bancos a fin de lograr una mayor flexibilidad en los créditos y una canalización más adecuada de los recursos.

3. La introducción en la legislación vigente de limitación a las utilidades que quedan en poder de los bancos y a las que distribuyen entre los accionistas, obligándolos a distribuir los excedentes de ese límite entre las organizaciones gremiales y el estado. El proceso de distribución que aquí se daría, es similar al señalado en el numeral anterior, y el control de la orientación de los créditos implicaría la formación de una oficina ad-hoc.

## REFORMA URBANA

De acuerdo a nuestro conocimiento, no existen estudios sobre la concentración de la vivienda, pero estimamos que al igual que la tierra, la banca y la industria, se halla concentrada en pocas personas dentro de -

cada ciudad; por el alquiler respectivo, esas personas reciben alrededor de ₡ 48,357,000, dato que se pudo calcular manejando las cifras del Segundo Censo de Vivienda, 1961.

Por otro lado, es bueno recordar que el 60.0% de los habitantes urbanos viven en casas alquiladas. Si bien el Censo mencionado no es muy prolijo con los datos sobre algunos aspectos, de las cifras dadas se puede inferir que el 70.0% de los arrendatarios, que equivalen al 60.0% de los ciudadanos (alrededor de 500,000 personas), residen en patéticas condiciones de promiscuidad e insalubridad, en viviendas de una sola habitación (mesones en su mayoría), por la que pagan alquileres que en 1961, oscilaban en las ciudades grandes de ₡28.90 mensuales en San Salvador a ₡18.85 por mes en Santa Ana.

Si recordamos que en promedio los ingresos de las clases desposeídas eran, en 1963, de ₡116.00 mensuales, los gastos en alquileres fluctuaron -suponiendo que la renta permaneció invariable- del 13.2% al 25.0% en las ciudades indicadas, porcentaje elevado que restringe el consumo en otros rubros.

Continuando con nuestro objetivo, habrá de procurarse disminuir los ingresos de los rentistas y hacer que decrezca el porcentaje que de su sueldo destinan los habitantes urbanos al pago de habitación. Al igual que con la reforma bancaria, los objetivos planteados pueden lograrse bien expropiando las viviendas alquiladas, bien conservando la propiedad privada sobre ellas.

En el último caso habría que decretar una Ley que obligara a los propietarios a mejorar sustancialmente las viviendas arrendadas: instalación de inodoros, agua potable, luz eléctrica, etc. Así mismo, será conveniente contemplar la reglamentación de los alquileres, procurando que estos no excedan de un porcentaje del salario del inquilino, o bien que se rebajen en un tanto por ciento sustancial, dependiendo la tasa de disminución del monto de la renta pagada y la capacidad del arrendatario. Claro está, que la fijación de esos porcentajes necesitan un estudio previo.

Lo importante, sin embargo, es que habría una automática redistribución del ingreso y, por consiguiente, un aumento en los ingresos reales de la clase laborante urbana con el consecuente impacto beneficioso en la economía.

La otra alternativa implica por lo menos dos opciones en lo que se refiere a las casas unifamiliares; una, es que se transfiera la propiedad del inmueble a sus arrendatarios considerando los pagos de los alquileres anteriores a la ley, como amortización del valor total de la vivienda, el cual deberían completar en períodos posteriores; la otra, ligeramente distinta,

es que a partir de la promulgación de la ley, se realicen contratos de arrendamiento con promesa de venta entre los propietarios y sus inquilinos, cuyas cuotas sean a lo más iguales al arrendamiento que pagaban.

En lo que respecta a las viviendas multifamiliares tendrán que ser expropiadas por el estado quien después de realizar las mejoras que mencionamos, las daría en usufructo vitalicio mediante el pago de un porcentaje del sueldo de los arrendatarios, el cual serviría para pagar las expropiaciones y financiar las mejoras dichas.

## REFORMA INDUSTRIAL

En la actualidad la industria salvadoreña está en manos de empresarios íntimamente vinculados a intereses extranjeros y a los terratenientes-banqueros; éstos incluso han hecho participar su capital excedente en el proceso de industrialización. Las alianzas entre industriales y terratenientes, y entre ambos y capital extranjero, se realizan a menudo; a partir de los últimos años la inversión directa procedente del exterior ha adquirido gran importancia tal como lo manifiesta el cuadro que insertamos a continuación.

### CUADRO No. 1

INVERSION PRIVADA TOTAL <sup>a/</sup> E INVERSION EXTRANJERA DIRECTA  
(MILLONES DE COLONES) 1965 -1968.

ITEMS	Promedio del				
	Período	1965	1966	1967	1968
<b>INVERSION PRIVADA</b>					
Total	177.5	180.8	177.5	208.0	143.9
<b>INVERSION EXTRANJERA DIRECTA</b>					
Cantidad	21.9	19.3	22.0	25.4	20.9
% de la inversión privada	12.3	10.7	12.4	12.2	14.5

<sup>a/</sup> Excluye construcciones residenciales.

Fuentes: CONAPALAN: Op. Cit. Pág. 48 y Departamento de Estudios Económicos del B. C. R.

Las inversiones extranjeras directas han sido duramente enjuiciadas debido a los efectos negativos que tienen sobre las economías sub-desarrolladas. Al respecto French-Davies y Griffin establecen como impactos desfavorables, el desaliento en la formación de elementos preparados para el desarrollo, la repatriación masiva de intereses, utilidades y amortizaciones y la conquista de una posición monopólica. 1/

Sus efectos -determinados por "créditos atados", uso preponderante de insumos importados (desde técnicos hasta materias primas y, en ocasiones, mano de obra), enfrentamiento de incipientes empresarios nacionales (privados o públicos) con experimentadas empresas extranjeras, etc. -no tienen el efecto multiplicador deseado, inhiben el desarrollo de la industria autóctona y, sobre todo, en lugar de aumentar el ingreso nacional, disminuye éste por las remesas de utilidades.

Por otro lado tenemos a los empresarios nacionales, que al igual que los inversionistas extranjeros, tienen preferencia por usar técnicas e insumos importados.

No está de más mencionar que unos y otros fabrican productos destinados sólo a personas de un determinado estrato de ingresos que podemos identificar con la reducida clase media. Algo más: ante el aumento de demanda diversificada producida por las medidas redistributivas que planteamos, no es arriesgado decir que los empresarios nacionales o extranjeros, en su deseo de obtener mayores ganancias corriendo el menor riesgo, continúen produciendo artículos de consumo de fácil venta, aunque éstos sean poco importantes y hasta limitativos del proceso de desarrollo por utilizar recursos escasos en nuevas inversiones de bajo poder acelerador.

Este pequeño análisis del sector industrial, nos permite determinar que no está cumpliendo adecuadamente su función de coadyuvante del desarrollo; si a ello aumentamos que según estudios de organismos internacionales, son las empresas industriales salvadoreñas las que pagan los salarios más bajos del área centroamericana, debemos forzosamente inferir la necesidad de cambios sustanciales en este sector.

De aquí por qué nos parece -sin intenciones, ni mucho menos, de establecer una política de industrialización- que los cambios en el sector industrial deben procurar nuestro objetivo básico de la redistribución del ingreso, la absorción de la mano de obra excedente, la incorporación de mayor valor agregado a los productos usando materias primas nacionales 1/ French-Davies, R. y Griffin, K.B.: "Comercio Internacional y Políticas de Desarrollo Económico". 1a. edición. F.C.E. México, 1967. Págs. 232 y sgtes.

la sustitución de importaciones y, sobre todo, orientar la inversión hacia empresas que tiendan a cumplir los fines anteriores.

Efectivamente, es de esperar que la reforma agraria libere, en cierta medida, mano de obra que actualmente está siendo sub-utilizada; es decir, que parte de los campesinos sin tierra, no ingresarán a las cooperativas, a las granjas estatales o a trabajar con los medianos terratenientes, pues una tecnificación de la agricultura desplazará una buena cantidad de personas.

Si bien es cierto que para ellos en el corto plazo, habrá trabajo suficiente en las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo agropecuario (grandes obras de riego, desecación de pantanos, etc.), y que en el mediano plazo, un aumento en los ingresos provocará una demanda adicional de productos manufacturados, el sector industrial debe estar preparado para responder a esa presión que redundará en una mayor demanda de mano de obra fabril; así mismo, tendrá que absorber la mano de obra marginada y subocupada que existe en las ciudades.

Por otro lado, nos parece que una nacionalización de las empresas con fuerte participación extranjera es adecuada a nuestro objetivo, pues implica la captación de recursos financieros y materiales que ayudarían a todo el proceso. Los primeros, que actualmente escapan del país, pueden orientarse hacia ramas industriales de gran impacto acelerador. La maquinaria y equipo, trabajan en la actualidad a solo una porción de su rendimiento, puesto que los empresarios al buscar su lucro personal, restringen la producción a fin de satisfacer solamente a un estrecho mercado; el disminuir la capacidad ociosa de esas fábricas, nos permitiría aumentar la producción sin realizar inversiones y, consecuentemente, ahorrando los tan escasos recursos financieros.

Las fábricas así nacionalizadas, pueden entregarse a los trabajadores de cada empresa quienes, al igual que en el área rural, formarían cooperativas para administrarlas; se procuraría reemplazar los insumos importados por insumos nacionales con el objeto de incentivar el desarrollo de otras ramas industriales y utilizar más adecuadamente los artículos de origen agropecuario.

Se hace necesario, entonces, estructurar e implementar un vasto programa de investigación científica encaminada a la búsqueda de nuevos subproductos, de nuevos procedimientos de fabricación y al surgimiento de una tecnología autóctona.

En las fábricas nacionales, como medio de limitar las decisiones individuales o minoritarias sobre las futuras inversiones, puede obligarse a los actuales propietarios a vender la mayor parte de sus acciones a per-

sonas ajenas a la empresa y a sindicatos y cooperativas. Ello permitiría, además de la redistribución del ingreso, hacer participar en los consejos directivos a esas entidades para lograr -al igual que en el sistema bancario- que los futuros programas de inversiones respondan a las necesidades del país y no a los intereses en los pocos industriales.

Una expansión de la producción industrial como la insinuada y los cambios en la propiedad fabril, incidirían, necesariamente, en una mejoría en la distribución del ingreso y una elevación del nivel de vida, no tanto por la entrega de las fábricas a los trabajadores, como por el aumento de empleos, la diversificación de productos, el desarrollo de otras ramas industriales y, probablemente, si se cambia la estructura comercial, disminución en los precios.

Una determinación alternativa para mejorar la distribución del ingreso en este campo, puede ser la limitación de los beneficios de los empresarios, los cuales pasarían un porcentaje de las utilidades a los sindicatos con el objeto de que éstos compren acciones de la misma empresa o de otras, y realicen obras de infraestructura que vayan en beneficio de los trabajadores.

Claro está, que bajo estas políticas últimamente mencionadas subyacen cambios que tiendan, aún sin reformas, a democratizar la propiedad industrial mediante el manejo de políticas cuantitativas y cualitativas.

Las reformas sugeridas además de los efectos económicos que se han esbozado, tienen la virtud de disminuir el poder económico y político de los estratos sociales que hemos llenado terratenientes-banqueros y burócratas-industriales.

Ello permite al Estado aumentar su ingerencia en la economía de dos maneras. Se trata la primera de orientar la actividad económica no indicando a los empresarios lo que pueden hacer, sino obligándolos a hacer lo que deben, logrando, así, una mejor organización y utilización de los recursos existentes. La otra, es participar activamente en la actividad económica no sólo como productor de servicios sino también de bienes materiales; por esta vía, puede moderar más eficazmente la actividad del sector privado.

El cambio en la organización socio-política implícito en los planteamientos anteriores, posibilita el buen funcionamiento y los efectos beneficiosos de políticas que en la actualidad son de poca eficacia o de impacto restringido. De algunas de ellas hablaremos a continuación.

## CAPITULO TERCERO

### ALGUNAS POLITICAS CUALITATIVAS

#### INTRODUCCION.

Si bien es cierto que las políticas anteriores tienden a mejorar la distribución del ingreso por dos caminos -la disminución de la renta de los propietarios y aumento de las entradas de los desposeídos- no son suficientes para garantizar el mejoramiento buscado. Se hace necesario complementarlas con medidas que garanticen los efectos de esas políticas y eviten la acción regresiva de los expropiados.

Procuraremos en este capítulo hablar de esas medidas complementarias; algunas de ellas las hemos insinuado con anterioridad y a continuación tratamos de ampliarlas.

La metodología que seguimos, intenta primero realizar un diagnóstico de la situación actual y/o de la incidencia de los cambios, para finalizar en propuestas para superar los problemas descubiertos.

#### ORGANIZACION

Una vez realizadas las reformas nos enfrentamos a una homogenización de la estructura social en el campo, determinada por la existencia de sólo tres grupos de personas: los pequeños propietarios a quienes la reforma agraria les ha ampliado sus minifundios; medianos propietarios cuyas explotaciones, sin ser sub-familiares, tenían una extensión inferior al límite máximo establecido, o bien, ex-grandes propietarios a quienes se les reservó una parcela de sus latifundios; un tercer conglomerado, el más numeroso, incluirá a la gran masa de campesinos sin tierra.

Si bien a las ciudades llegarán las mejoras provocadas por la reforma agraria las cuales se incrementarán por las modificaciones propias del sector urbano, la estratificación social no se alterará fundamentalmente: por un lado continuarán los propietarios y los individuos que los apoyan, y por otro, los marginados, emigrantes del campo que aún no han hallado ubicación por las rigideces del sistema; los proletarios fabriles, del sector servicios, los empleados de oficina, etc.

Lo importante es que trabajadores rurales y urbanos se organicen para alcanzar un triple objetivo: mejorar la integración y la movilidad social, facilitar la aplicación de medidas complementarias a las alteraciones enun-

ciadas y defender los derechos recién adquiridos, así como propugnar por nuevas y mayores prestaciones. Creemos que todo puede lograrse formando cooperativas, sindicatos, federaciones, etc.

En capítulo anterior hablamos de la conveniencia de formar organizaciones cooperativas integradas por propietarios unas, y otras, por asalariados agrícolas y colonos; en ambas, los cooperativistas compartirían las ganancias y participarían de la dirección colegiada de la cooperativa. en lo que se refiere al destino que se le darán a las utilidades obtenidas, la realización de nuevas inversiones, decisiones sobre cultivos y más asuntos trascendentales.

Aspecto sumamente ventajoso, es que se podría comprar bienes de consumo al por mayor y elevadas cantidades de insumos usados en la agricultura (fertilizantes, insecticidas, semillas mejoradas, etc.), por lo que se conseguirían precios más bajos de los que lograría un productor individual, redundando esto en un aumento del ingreso real y una disminución de los costos de producción. Más importante aún, es que se facilitaría la obtención de créditos y la canalización de la ayuda técnica.

Con el objeto de lograr una intensa utilización de los recursos para conseguir el rendimiento máximo, el estado debe asegurar la organización de los pequeños propietarios en cooperativas, mas tratando que la integración de éstas sea decidida libremente por los interesados, ya que siendo propietarios, están en el derecho de disfrutar la parcela como mejor les pareciere, pero siempre dentro de los límites de la reforma agraria. Organizar a las personas en esta forma, facilitaría el aumento de la productividad mediante inversiones cuantiosas para el productor individual, pero no para la cooperativa; tal es el caso de la adquisición de maquinaria, que además es ineficiente en parcelas pequeñas, y la construcción de obras de conservación y mejoramiento de suelos difícilmente realizables y de dudoso resultado en extensiones reducidas.

Las otras cooperativas se formarían a base de colonos y campesinos sin tierra en las explotaciones que por razones económicas no sea conveniente la parcelación; debido a que algunas de estas cooperativas incluirán fábricas para procesar el producto y cuyo funcionamiento requiere algún trabajo especializado, habrá que hacer que estas personas participen en los beneficios de esa organización. En estas condiciones la organización no sería espontánea y libremente decidida por los cooperativistas, sino que inducida y organizada por el estado, como una forma de administrar la plantación, evitar la disminución de la producción y la productividad y buscar la mejoría en el ingreso de los campesinos.

Si como aporte a la cooperativa los pequeños productores pueden ceder el uso de su tierra para el trabajo en común, el único aporte que puede esperarse de los colonos y proletarios agrícolas, es la capacidad para el trabajo y el conocimiento de los cultivos; este hecho no significa, ni mucho menos, que no deban pagar por esa adquisición; de ahí por qué deberán destinar parte de las utilidades a amortizar la deuda. En otras palabras, el estado concedería a las cooperativas así formadas, un crédito por el valor total de la propiedad, el cual pagarían en un lapso determinado.

En lo que respecta a la organización de los asalariados, debe procurarse la formación de sindicatos campesinos y el fortalecimiento de los sindicatos urbanos con el objeto de alcanzar dos fines primordiales: uno, reforzar la lucha por mejores salarios y condiciones de trabajo; otra, facilitar la movilidad de los trabajadores para un fácil desplazamiento no sólo de un tipo de trabajo a otro, sino también entre regiones.

En cuanto al primer punto, la unidad permitiría al proletariado defender más decisivamente los salarios mínimos que se fijen, o luchar por superiores; lograr la inamovilidad de los trabajadores permanentes, garantizar la igualdad de salario para labores idénticas; se hará viable la obtención de viejas reivindicaciones en cuanto a mejorar las condiciones de trabajo y gozar de trato humanitario; los campesinos principalmente, conseguirían vivienda higiénica en los lugares de trabajo y mejoramiento de la comida.

Para mejorar cualitativamente el trabajo de sus asociados, los sindicatos deberán incluir en sus planes de trabajo programas de adiestramiento que procuren una mayor productividad, sin descuidar el fomento de habilidades para desempeñar labores diferentes a fin de aumentar las oportunidades de obtener un empleo mejor remunerado.

Por otro lado, el sindicato puede servir como agencia de colocaciones en virtud de que se le facilita la obtención de información sobre los lugares en donde hay empleo. Esto es más importante en lo que respecta a los asalariados del campo ya que sus servicios serán usados en la época de siembra (mayo a junio) y con mayor intensidad en la temporada de recolección (desde fines de octubre hasta mediados de enero). Fuera de los períodos mencionados la desocupación estacional sería solventada por medio de la intensificación de las construcciones de obras de infraestructura orientadas hacia el desarrollo agropecuario, el mejoramiento y construcción de carreteras, viviendas, etc.; el sindicato respectivo enviaría a los interesados la información de los lugares donde se realicen esas obras, procurando que sean personas con mayor carga económica e idóneos para el trabajo solicitado.

Visto el asunto desde el otro ángulo, los sindicatos podrán participar de las ganancias de las industrias y de los bancos, y participar en los consejos de administración de los mismos mediante la compra de acciones; los ingresos así percibidos, pueden canalizarse hacia el financiamiento de prestaciones que eleven el nivel de vida de todos los asalariados y sus familias (cooperativas de consumo, centros de recreación, financiamiento para inversiones necesarias en la vivienda, ampliación o construcción de la misma, etc.)

Estos sindicatos, y cooperativas podrían formar federaciones y confederaciones. En lo que respecta a los sindicatos, el objetivo más sentido podría ser la formación de una central única de trabajadores con dos ramas (la urbana y la rural) a fin de plantear en forma más decidida y apoyada reivindicaciones que pugnen por una mejoría en el nivel de vida de la población en general. Por otro lado, una organización de este tipo, sería una poderosa fuerza de apoyo para cualquier gobierno que procurara cambios más profundos y un valladar para contener la acción reversiva de los propietarios.

## CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA COMERCIAL

Un aumento drástico en la producción no causaría inestabilidad dentro del esquema en el que venimos trabajando, pues en forma paralela hay un aumento en los ingresos de los habitantes; habría inestabilidad si por la acción de los intermediarios, el aumento de la productividad y de la producción no causa los efectos esperados en lo que respecta a la redistribución del ingreso.

En una economía mercantil, los canales mediante los cuales llega el producto a los consumidores, toman gran importancia debido al funcionamiento de la ley de la oferta y la demanda que fija los precios en forma autónoma siempre que no existan distorsiones de cualquier tipo en el mercado; es conocido, empero, que sí existen esos disturbios, y que son los grandes intermediarios, compradores y vendedores, quienes manejando la cantidad ofrecida influyen en forma determinante sobre los precios afectando, así, a productores y consumidores.

A propósito de la comercialización, hemos supuesto que los canales de distribución serán suficientemente fluidos como para permitir un aumento en los ingresos de los productores, mejorar los productos y disminuir los precios que pagan los consumidores nacionales a fin de aumentar los ingresos reales de la población.

Excepto la comercialización internacional e interna del algodón, que es manejada en forma monopólica por la Cooperativa Algodonera Salvadoreña Limitada, todo lo que se refiere al comercio exterior está en manos de intermediarios internacionales que además son grandes productores y, según lo descubrimos antes, también grandes terratenientes-banqueros. En lo que respecta al comercio interno, aunque no hay estudios, podemos aseverar, basados en la observación y nuestro conocimiento del campo, que también existe una gran concentración.

En la actualidad, los pequeños y medianos productores se enfrentan entre otros, a dos obstáculos importantes y de difícil superación: el problema del almacenamiento durante el tiempo necesario para monetizar completamente su producción, y la contrariedad de no poder comercial debido a la mala información sobre mercados y carecer de medios de transporte. Ante estas circunstancias, los productores se ven en la obligación de entregar su producto a comerciantes inescrupulosos, a un precio que escasamente alcanza para cubrir los costos.

Si se trata de productos para mercados extranjeros, cuya venta (exportación) requiere fuerte financiamiento, van a parar a manos de los exportadores, quienes obtienen de esa actividad elevadas ganancias. Si se trata de productos destinados al mercado interno, llegarán a poder de los acaparadores, quienes a su vez, lo venden a otros comerciantes, volviéndose interminable la cadena de intermediarios y elevando superficialmente el precio que pagan los consumidores, lo que causa una disminución del ingreso de éstos y restringe su consumo.

Ante esta situación, si la producción se aumenta como efecto de los cambios que hemos propuesto, el productor vería aumentadas sus dificultades de almacenaje, financiamiento, transporte, etc., y, en definitiva, caería en las manos de los mismos acaparadores y el impacto esperado sobre la redistribución del ingreso disminuiría.

Estos problemas podrían superarse en una pequeña porción, imponiendo un estricto control de precios tanto para la compra a los productores como para la venta al detalle; sin embargo, la experiencia ha demostrado que por falta de control, una política de este tipo se vuelve inoperante, pues la imposibilidad de fiscalizar adecuadamente el cumplimiento de las medidas, vuelve nugatorio un control de ese tipo.

Una alternativa mejor es la aplicación de dos propuestas que hicimos antes: la flexibilización de los créditos y el fomento de cooperativas que dentro de los marcos de la reforma agraria deseen formar los productores para defender sus intereses. La organización de los campesinos en cooperativas además de disponer de mejor asistencia técnica y crediticia, les facilitaría enormemente obtener recursos para realizar inversiones de alguna magnitud encaminadas a manejar la distribución de sus produc-

tos (silos, material de transporte, centros de distribución, etc.) <sup>63.</sup>  
bien conseguir financiamiento para la exportación.

Una solución de este tipo, aunque correcta con respecto a la situación actual y a la sugerencia anterior, presenta, según nuestro parecer, dos inconvenientes importantes: la duplicación de esfuerzos y la diferente capacidad económica. En efecto, por razones que escapan a este estudio, no todas las cooperativas tendrían igual capacidad económica, eficiencia, etc.; si en esas condiciones entrasen a competir entre sí, estando libres las fuerzas del mercado, se generaría un proceso de concentración entre cooperativas, similar al proceso de concentración entre personas; por otro lado, cada cooperativa, tendría que realizar las inversiones correspondientes para distribuir sus productos, lo que en definitiva no es socialmente deseable, pues da lugar a duplicaciones que pueden obviarse logrando que varias cooperativas utilicen intensivamente el equipo y las instalaciones que para esos fines se creen, ahorrando de esa manera, recursos financieros para otros usos.

De ahí que nos parece conveniente la creación de dos organismos que monopolicen la distribución de los productos agropecuarios: uno para el comercio exterior y el otro para el comercio interno. Estas instituciones comprarían toda la producción a precios garantizados que permitieran vivir decorosamente a los productores y cooperativistas, satisfacer las amortizaciones a los créditos y crear un excedente para capitalización; superarían los problemas que enfrentan los productores en torno a la comercialización y que se agudizarían con un aumento de la producción; evitaría la competencia entre productores, disminuyendo las posibilidades de una nueva concentración.

El organismo encargado del comercio exterior obtendría las ganancias -o absorbería las pérdidas si las hubiere- provocadas por las diferencias entre los precios de compra a los productores y los precios de venta a los importadores; al evitar la competencia entre exportadores nacionales, podrían obtenerse la máxima ganancia posible de la participación del país en los mercados internacionales; así mismo, se garantizaría la entrada al país de divisas que en la actualidad se escapan por la acción de los exportadores, quienes a pesar de las leyes de control de cambios, dejan parte del pago que reciben por sus ventas, depositada en bancos del extranjero.

El organismo encargado del comercio interno, eliminaría a los acaparadores y al desaparecer la actividad de éstos, se lograría estabilizar y disminuir los precios internos que el consumidor debe pagar; la disminución de los precios, provocaría un aumento en los ingresos reales de los habitantes, permitiéndoles la diversificación de su consumo y un aumento general en la demanda.

## ASISTENCIA TECNICA Y CREDITICIA

Otro de los supuestos con los que hemos venido trabajando es el aumento de la productividad de la tierra; pero es harto conocido la situación que en torno a procedimientos de cultivo y uso de instrumentos modernos existe en el campo.

De los datos del Segundo Censo Agropecuario, podemos establecer que de 226.896 explotaciones que había en 1961, sólo el 6.7% (15.228), usaron fertilizantes; de ellas aplicaron abonos químicos 10.506 unidades agropecuarias que cubrieron aproximadamente 373.762 Has. superficie equivalente a solo el 37.9% de las tierras cultivadas. Quiere decir lo anterior, que fueron las grandes explotaciones las que hicieron uso de este recurso técnico, en tanto que los minifundios continuaron trabajando la tierra sin ningún tipo de fertilización.

También puede conocerse que solo el 1.4% de las explotaciones recibieron irrigación, lo que es equivalente al 0.9% del total de la tierra agrícola; según el primer plan quinquenal, existen posibilidades de regar 79.500 hectáreas (5.0% de la tierra agrícola), mediante inversiones de alguna magnitud; de acuerdo a este dato, en 1961 había un déficit de suelos sin riego de 54.908 Has. igual al 81.7% del territorio irrigable. Por otro lado Menjívar 1/ y Osegueda 2/, se encargan de demostrar que la mayor parte de la tierra regada en 1950 y en 1961 era para mantener produciendo durante el verano los pastizales; es decir, que no se utiliza toda la capacidad potencial de irrigación y la que se emplea, se destina sólo a la actividad ganadera.

En lo que respecta a los instrumentos de trabajo, el Censo de 1961 arroja los siguientes datos: del total de explotaciones, el 63.7% usó el trabajo como fuerza motriz; el 34.5%, fuerza animal; el 1.4% fuerza animal y mecánica y solo el 0.4% fuerza mecánica. La preponderancia del trabajo humano y la fuerza animal es índice del poco desarrollo de las fuerzas productivas y de la bajísima productividad determinada por el extendido uso del arado de madera tirado por bueyes, procedimiento de cultivo que no excluye el método de siembra a estaca y roleo.

Los tres indicadores señalados, nos muestran el atraso en el que se 1/ Menjívar, Rafael: Op. Cit. Págs. 56 y sgtes.  
2/ Osegueda, Antonio : Op. Cit. Págs. 83 y sgtes.

halla el sector agropecuario. A esto hay que agregarle la profunda mentalidad conservadora que tiene el campesino, la cual lo hace reacio a cambiar los métodos de cultivo que han sido aprendidos de sus antepasados y cuyas características depredatorias son altamente nocivas a la economía.

En estas condiciones la asistencia técnica mediante un excelente programa de extensión agrícola, podría ser altamente provechoso; por su medio pueden introducirse nuevos métodos de cultivo y el uso de instrumentos que desarrollen mayor productividad, promover la diversificación de la producción, fomentar la creación de cooperativas de pequeños propietarios, enseñar a los campesinos hábitos higiénicos, colaborar en el desarrollo de comunidades, etc.

Las granjas estatales pueden ayudar en este sentido desarrollando por lo menos dos funciones importantes; se refiere la primera a la investigación con el objeto de establecer óptimas condiciones agronómicas para cada cultivo en cada región geográfica, determinar los mejores patrones para siembra y desarrollar semillas mejoradas; la segunda, es que al mismo tiempo, pueden servir como granjas demostrativas de la bondad de los métodos y procedimientos de cultivo que se sugieren.

La tecnificación y la asistencia crediticia, van en muchos aspectos de la mano; en efecto, para implementar nuevas y modernas formas de cultivo, a fin de aumentar la productividad agropecuaria y disminuir los costos, es imprescindible la adquisición de equipo, maquinaria y herramientas de toda clase; para ello, a su vez, es requisito sine qua non, la utilización de crédito.

Estando el sistema financiero en poder del estado, o por lo menos bajo su control directo, está en la capacidad de lograr una flexibilización total de los créditos. En esa medida alteraría las condiciones en que se dan los préstamos aumentando los plazos, cambiando las garantías, disminuyendo las tasas de interés, etc. Así mismo, mediante líneas de crédito podría coadyuvar en la diversificación de los productos agropecuarios concediendo créditos en condiciones más suaves para los cultivos que se desee fomentar.

Es obvio que estas políticas, aumentarían los ingresos del campesinado, pues éste dispondría de mayor producto por manzana, lo que implica disminución de los costos; en estas condiciones, aunque los precios sean bajados para favorecer a la población urbana, el incremento en la demanda de bienes agropecuarios que envolvería esa disminución y la mayor disponibilidad de producto, les garantizaría buenas entradas. Beneficioso para toda la población sería también, la mayor variedad de productos, pues les permitiría mejorar la dieta alimenticia vía diversificación del consumo.

## LEGISLACION

En la actualidad las normas jurídicas tienden al sostenimiento de las clásicas libertades económicas preconizadas por economistas y legisladores burgueses. Sin embargo, por medio de algunos artículos de la Constitución se pretende flexibilizar el absolutismo de esas libertades y dar paso a un régimen legal que se preocupe más de solucionar los problemas humanos y sociales de los habitantes, mediante la intervención del estado.

Los cambios que se han propuesto, empero, si bien están dentro del marco constitucional, significan un rompimiento brusco de los cánones - actuales y para nuestros juristas, implican nuevas interpretaciones de los mandatos de la Constitución; por este motivo es indispensable alterar desde la base, toda la estructura jurídica que sirve de apoyo a la organización económico-social vigente.

Esas alteraciones envuelven la promulgación de nuevas leyes, pues nos parece conveniente que cada una de las reformas cuenten con respectivos instrumentos jurídicos que legalicen sus implicaciones; en estas normas el legislador debe ser claro y concreto para evitar atravesadas interpretaciones. Las alteraciones conllevan también la revisión de la legislación vigente a fin de volverla compatible con la nueva y evitar, así, contradicciones entre la legislación secundaria, contradicciones que podrían convertirse en valladares que frenen la implementación y pleno funcionamiento de los cambios.

Es claro que la sola enumeración de las modificaciones imprescindibles para esa compatibilización, es motivo de un profundo y minucioso análisis realizado por expertos. Aquí, nosotros sólo tratamos de poner en relieve aquellos cambios que aunque evidentes son importantes para lograr el objetivo que nos hemos propuesto, asegurar las medidas sugeridas y evitar una marcha atrás del proceso. A continuación señalamos esas obvias medidas legislativas.

### Limitación de la Propiedad.

Uno de los aspectos evidentes es que las parcelas que se concedan o que se conserven en virtud de la aplicación de la reforma agraria, deben ser declaradas bien de familia, forma de vinculación aceptada expresamente por la Constitución. Esta declaración nos permitiría alcanzar dos fines: uno, impedir el fraccionamiento de la parcela y, consecuentemente, el renacimiento del minifundio; el otro evitar el traspaso de la tierra, a cualquier título, lo que disminuye las posibilidades de reconcentración.

En lo que se refiere al último aspecto, una forma adicional de controlarlo es establecer límites mínimos y máximos de las parcelas que una familia puede tener en su poder; si por razones de herencia o de matrimonio, un grupo familiar (habría que definir jurídicamente este concepto), llegase a disponer de un área superior, estaría en la obligación de vender el excedente.

Debido a que los propietarios a menudo forman asociaciones y sociedades anónimas en las cuales sólo participan sus familiares más cercanos, es conveniente que para evitar la concentración de la riqueza por esa vía, se legisle en el sentido de establecer como mínimo para la integración de esas personas jurídicas, un número elevado de participantes; asimismo, la legislación respectiva debería limitar el porcentaje de acciones que una persona o familia puede tener en una empresa. En este caso también puede realizarse la concentración mediante herencia o matrimonio, circunstancia en las que se aplicaría la limitación de acciones por grupo familiar.

Como complemento a todo habría que establecer impuestos sucesorales y sobre donaciones, muy fuertes y progresivos; esto permite además, que en el largo plazo se realice una desconcentración de las riquezas que monetizarían los grandes propietarios al serles pagadas las expropiaciones.

### Legislación Social

Las leyes correspondientes deben contemplar el establecimiento de salarios mínimos adecuados, garantizar su aplicación mediante el estricto control del estado y de los sindicatos y la imposición de fuertes multas a los infractores; de la misma manera debe contemplarse la realización de una amplia gama de prestaciones sociales y económicas que unidas a las que podría dar el estado, colaboren en la mejoría del nivel de vida de los trabajadores.

Sin embargo, la mejor garantía para conseguir la cristalización de las reivindicaciones determinadas por la ley, es la organización y la lucha de los trabajadores; de ahí por qué, las leyes deben asegurar esa organización y fortalecer y viabilizar su poder de lucha, así como exigir al estado el fomento de federaciones y confederaciones de trabajadores.

### Comercialización

La sugerencia de crear organismos encargados del comercio interno e internacional, envuelve modificaciones sustanciales a la estructura comer-

cial, pero deja sin tocar el sistema de distribución de aquellos productos que por su carácter de no esenciales estarían fuera del control directo del estado. La legislación en este campo debe contemplar por lo menos dos aspectos; es el primero en darle la estructura legal a los organismos mencionados y establecer el papel que los particulares deben jugar en la intermediación; el segundo trata de la reglamentación del comercio no intervenido y del establecimiento de controles de precios y de su funcionamiento, pero cuando eso no sea posible por la dinámica del mercado, permitir el racionamiento como forma de lograr que todas las familias obtengan los bienes que necesitan.

### Soluciones alternativas a las expropiaciones.

Desde el punto de vista de la teoría, los objetivos sociales y económicos que se establezcan para los sectores financiero, industrial y urbano, es factible lograrlos sin expropiaciones, conservando toda la riqueza en manos privadas siempre que se manejen las variables adecuadas.

La decisión gubernamental al respecto dependerá, pues, más de la profundización que el estado desee darle al proceso de cambio que estamos planteando, que de las capacidades reales que tiene cada política para alcanzar los objetivos mencionados. Sin embargo, dadas las condiciones de nuestra economía, es imprescindible la realización de una reforma agraria y la irrestricta organización de los trabajadores.

Si no se realizaran las expropiaciones propuestas, habría que considerar como forma de distribución del ingreso la limitación de las utilidades de las empresas cuyo capital pase de cierto monto, cualquiera que sea su actividad, tal como se hace hoy día con las compañías distribuidoras de energía eléctrica. La legislación correspondiente, tendría, entonces, que fijar como ganancia máxima anual para ser distribuida a los accionistas o participantes y ser utilizada por la empresa como desease, un porcentaje del capital invertido; también tendría que permitirle al estado un estricto control de las operaciones de las empresas para evitar las filtraciones, y la imposición, a los infractores, de drásticas sanciones que recorran toda la gama que va desde fuertes multas hasta la nacionalización de las propiedades, con el objeto de desincentivar la violación de las leyes.

Cuando las ganancias pasaren del porcentaje establecido, la empresa estaría en la obligación de transferir el exceso usando cualquiera de los siguientes medios: a) la ampliación de las prestaciones a los trabajadores, a la entrega de primas a los mismos como una forma de hacerlos participar de los beneficios; b) entregar el excedente a sindicatos y cooperativas mediante criterios y procedimientos establecidos en las leyes; y c) trans-

ferir al estado las ganancias también de acuerdo a disposiciones de un cuerpo legal. Debido a que los sindicatos y cooperativas estarían directamente interesados, la ley les daría la autoridad necesaria para ejercer control permanente en las actividades de las empresas.

Claro está, que aunque no se realicen las reformas, la legislación que imponga el control de precios y el establecimiento de prestaciones sociales y económicas a los trabajadores, no debe olvidarse; con esa línea de pensamiento, tampoco debe hacerse a un lado la promulgación de disposiciones que obliguen a los propietarios de viviendas urbanas a limitar los alquileres a un cierto porcentaje del sueldo del inquilino, y a realizar las mejoras convenientes para elevar los niveles de salubridad e higiene de las viviendas que alquilan; así mismo debe aclararse las causas de lanzamiento para evitar el abuso de los propietarios.

## CAPITULO CUARTO

### ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DEL PROCESO.

#### INTRODUCCION

Entre otras muchas funciones relacionadas con el proceso de cambio que sugerimos, el estado debe ser repartidor de las propiedades expropiadas, intermediario del pago de las expropiaciones y administrador de todo el financiamiento.

En el primer caso, sería el encargado de asignar a los beneficiarios de las reformas, la tierra, los recursos naturales y el capital industrial que han de administrar para su provecho. Una vez realizadas las adjudicaciones, será cada uno de los interesados quienes tengan que pagar por los recursos que se les haya asignado, sirviendo el estado de simple intermediario entre éstos y los expropiados.

Como administrador del financiamiento de todo el proceso, el estado debe considerar que no se trata sólo de pagar las riquezas expropiadas (en caso que se decida la nacionalización parcial o total de ellas), sino también de llevar a cabo el desarrollo agropecuario (aumento de la producción y de la productividad), un proceso acelerado de industrialización y un aumento de las prestaciones sociales y económicas que concede el estado. Se requiere, por lo tanto, contar con gran cantidad de recursos financieros.

El pago de las expropiaciones puede dividirse en tres porciones, a saber: una parte en efectivo, otra mediante la entrega de participaciones industriales (bonos de ciertas características), y por medio de la emisión de bonos, lo que implica endeudamiento interno; los recursos para el desarrollo agropecuario y el proceso de industrialización -que envuelve el surgimiento de un sector público fuerte- deberán originarse fundamentalmente en esos sectores y, en forma alternativa o complementaria, recurrir a inversiones extranjeras directas y endeudamiento externo; el financiamiento para aumentar las prestaciones sociales y económicas, por ser éstas parte de la actividad normal del estado, de los ingresos corrientes. Todo lo anterior debe concebirse con la adecuada flexibilidad a fin de trasladar recursos de un grupo a otro para lograr su óptima utilización, en las actividades que más los necesiten.

A nuestro juicio, pues, tres son las fuentes para lograr el financiamiento de todo el proceso: el endeudamiento interno, el endeudamiento externo y el aumento, mediante otros mecanismos, de los ingresos del sector público.

## INSTRUMENTOS Y MECANISMOS PARA PAGAR LAS EXPROPIACIONES

La cantidad que de las expropiaciones sea pagada en efectivo, podría estar en relación inversa al monto de la expropiación, lo que implica la posibilidad de que las pequeñas empresas sean pagadas en efectivo, dependiendo esto de la disponibilidad del estado; esta parte del pago debe conllevar controles para evitar la salida de capital y la orientación de éste hacia actividades que se deseen desarrollar o que no puedan estorbar el desenvolvimiento acelerado de la economía.

El pago parcial de las expropiaciones en participaciones industriales, necesita mayor explicación: éstas no son más que bonos con características peculiares que les permiten monetizar cuando entran a una nueva industria. Debido a que el nacimiento de empresas en las cuales los expropiados puedan participar no será en forma inmediata, esos bonos devengarían un tipo de interés inferior al de los bonos ordinarios.

La razón de lo anterior es que si el pago fuese en efectivo, éste capital permanecería prácticamente congelado por los expropiados en virtud de su temor a invertir por no poder prever el comportamiento futuro del gobierno; por lo tanto, a lo sumo depositarían ese dinero en cuentas de ahorro a plazo fijo, a fin de percibir los intereses.

Cuando una empresa se organice, los tenedores de esas participaciones, podrían entregarlas como su aporte, pero evitando que su paquete accionario no sea superior a lo establecido por la ley para evitar un nuevo proceso de concentración del capital. Para evitar que esos recursos permanezcan ociosos, había que ingeniar mecanismos mediante los cuales, en un plazo determinado, todas las participaciones hayan sido colocadas.

El usar un financiamiento como el descrito a vuelo de pájaro, nos permite un doble objetivo: evitar la salida de capital y orientar la inversión privada de manera más firme evitando la concentración de capital.

Con respecto a los bonos tenemos por lo menos dos alternativas. La mejor a nuestro juicio, es que se emitan bonos a tasas y plazos diferentes: cuanto mayor sea el plazo, más elevada la tasa de interés; procurando que el monto de los bonos a pagar aumente con el tiempo, es decir, que

cuanto mayor sea el plazo, mayor será el monto de la deuda a amortizar. La razón de lo anterior, se basa en la necesidad de esperar que la nueva estructura funcione a plenitud y que maduren las inversiones a fin de que el estado pueda disponer por esos motivos de mayor disponibilidad.

La otra alternativa, implica mayor erogación y consiste en entregar cédulas hipotecarias a los expropiados; esto se facilitaría con la nacionalización del Banco Hipotecario, por cuya expropiación no hay que pagar debido a que fue creado con fondos públicos.

Habiendo sido la participación del estado, casi la de un simple intermediario en las forzosas "operaciones de compra-venta" realizadas entre trabajadores y propietarios, es obvio que no deberá pagar, por sí mismo, las expropiaciones; el pago de éstas saldría de las empresas expropiadas y adjudicadas a los trabajadores.

Estos entregarían al estado las amortizaciones anuales de la deuda adquirida con los terratenientes mediante el aval y la decidida participación estatal. Por otro lado es claro, que por la necesidad de realizar diferentes obras coadyuvantes del desarrollo y financiar otras actividades, el estado no pasaría inmediatamente esas entregas a los expropietarios, sino que las utilizaría para llevar a cabo las actividades mencionadas y a aquellos les iría pagando de acuerdo a criterios establecidos mediante los bonos y los otros valores.

#### POTENCIALIDAD DE LOS SECTORES PARA GENERAR AHORRO QUE FINANCIEN EL PROCESO.

Tomando en cuenta que el financiamiento del desarrollo de cada sector debe ser financiado por el sector mismo, el estado debe procurar el acopio de los ahorros generados por ellos, con el objeto de lograr su utilización racional e intensiva.

Especulando sobre la potencialidad de cada sector de generar excedentes para la acumulación, es el sector agropecuario el que presenta mayores problemas debido a su baja productividad y al elevado monto de inversiones que necesita; es de esperar, sin embargo, que el uso más racional de la tierra, determinado por la reforma agraria, permita la obtención de una gran parte de los recursos necesarios, aún conservando la productividad actual, pero elevando la producción. En el largo plazo, claro está, podrá contarse con mayor disponibilidad debido a que las inversiones que se realicen habrían ya madurado, logrando montos de ahorros más elevados de parte de los beneficiarios. En todo caso, habría que prever el traslado de recursos generados en otros sectores, para el financiamiento del área rural.

A su vez, el proceso de industrialización con los objetivos que fijamos antes, hace necesario el uso de importante porción de ahorros nacionales mediante amplias líneas de crédito consecuentes con los fines que plantea la política de industrialización. Su capacidad de generar ahorros aumentará en virtud de la disminución de la capacidad ociosa y del aumento de la demanda de manufacturas.

Alternativamente, puede recurrirse, en este sector, a inversiones extranjeras directas en aquellas ramas de más difícil financiamiento; hay que recordar al respecto los efectos negativos que normalmente tienen esas inversiones (véase el Capítulo Segundo de esta parte). Si se aceptan, habría necesidad de establecer limitaciones a su funcionamiento para impedir esos efectos nocivos.

También puede recurrirse al financiamiento externo tanto para financiar el proceso de industrialización como el desarrollo agropecuario. Aunque en el largo plazo una política de este tipo, puede resultar una carga muy pesada, si se consiguieren préstamos blandos -largos plazos y baja tasa de interés- y sin ataduras de ninguna clase, pueden ser eficaces colaboradores del proceso.

Eje fundamental de todo el financiamiento, es la nacionalización de la banca comercial la cual, pese a ser muy asequible su expropiación, pues el capital pagado asciende a sólo 22½ millones incluyendo al Banco Hipotecario, abre una cuantiosa fuente de recursos financieros. Es conveniente decir que se recurrirá a mayor endeudamiento en la medida que no se haga uso intencional de las posibilidades presentadas por la nacionalización de la banca.

Por otro lado, parte de los ingresos corrientes del sector público se originan en la venta de bienes y servicios producidos por empresas estatales dedicadas a diversas actividades (Ver en el capítulo siguiente el parágrafo Ingresos no Tributarios), buena porción de los cuales puede orientarse al financiamiento de obras de infraestructura y a inversiones industriales del sector gubernamental.

Tan grande como el acopio de fondos, es el problema de la administración del financiamiento. Sería conveniente por lo tanto, la creación de un organismo que captara los ahorros de los beneficiarios de las reformas y de las empresas gubernamentales y que los orientara de acuerdo a prioridades de desarrollo establecidas para cada sector. Lo anterior puede implicar la creación de una sola institución financiera, con departamentos altamente especializados, encargados de cada sector, o bien diversas entidades especializadas, pero controladas y coordinadas centralmente.

De la ampliación de los servicios sociales y económicos dados por el estado y de su financiamiento, hablaremos en los dos capítulos siguientes.

## CAPITULO QUINTO

### POLITICA FISCAL: INGRESOS

#### INTRODUCCION

Tanto para implementar los cambios que hemos propuesto, como para complementarlos en algunos detalles, se hace necesario el uso de lo que Tinbergen llama políticas cuantitativas y Watson, instrumentos.

Es claro que para lograr esos objetivos, el estado debe hacer uso de todos los medios a su alcance; consideramos, empero, que la política fiscal, usada como complemento de las reformas coadyuva más decididamente que otras políticas a conseguir las metas enumeradas. Mientras la primera afecta directa o indirectamente casi todos los ámbitos de la vida económica, éstas, usualmente, circunscriben las variaciones causadas por su funcionamiento a solo una actividad; de ahí por qué los impactos causados por la política fiscal son más fuertes y amplios.

En lo que respecta a la redistribución del ingreso, en tanto que los efectos de las otras políticas son muy indirectos, la política fiscal puede ser utilizada como un eficaz catalizador. Nos parece que el aspecto más importante en este sentido, es el financiamiento de todo el proceso, que envuelve la manipulación de variables que tiendan a aumentar los ingresos fiscales y a racionalizar el gasto público.

Para conocer la estructura actual de esos ingresos, contamos con el cuadro que aparece en la página siguiente. En él podemos apreciar que durante el período los impuestos indirectos participaron con un promedio de 64.1% del total de los ingresos fiscales, porcentaje que se eleva al 68.1% si incluimos como tributación indirecta los actos jurídicos ya que estos engloban un gran porcentaje de impuestos fácilmente trasladables al consumidor. Es harto conocido que la imposición indirecta, afecta drásticamente el ingreso real de las personas de escasos recursos.

El gran financiamiento del estado proveniente de las clases desposeídas vía tributación indirecta, contrasta con el financiamiento originado en los propietarios mediante la tributación directa, ya que su promedio en el período, alcanza sólo al 21.7%, dejando el 10.2% restante, para ingresos no tributarios (4.9%) e ingresos de capital.

Todo lo anterior nos indica la poca participación que el estado tiene en la generación de los ingresos necesarios para su funcionamiento, el escaso aporte de los propietarios, y que son los desposeídos quienes finan-

CUADRO No. 1

**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS CORRIENTES  
Y DE CAPITAL DEL GOBIERNO CENTRAL**

Porcentajes

FUENTE DE ORIGEN	1964	1965	1966	1967	1968	1969
<b>TOTAL INGRESOS</b> .....	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b> .....	<b>96.4</b>	<b>92.8</b>	<b>96.3</b>	<b>96.9</b>	<b>98.6</b>	<b>90.2</b>
<b>TRIBUTARIOS</b> .....	<b>91.0</b>	<b>87.2</b>	<b>90.0</b>	<b>90.1</b>	<b>92.2</b>	<b>84.4</b>
<b>1— Impuestos Directos</b> .....	<b>19.7</b>	<b>17.0</b>	<b>17.6</b>	<b>20.1</b>	<b>27.0</b>	<b>25.0</b>
S/la Renta .....	16.1	13.9	14.6	16.2	19.0	13.6
S/la Propiedad .....	3.6	3.1	3.0	3.9	8.0	8.0
De Emergencia .....	...	...	...	...	...	3.4
<b>2— Impuestos Indirectos</b> .....	<b>67.7</b>	<b>66.6</b>	<b>68.5</b>	<b>65.9</b>	<b>60.8</b>	<b>55.5</b>
Derechos Import. ....	29.3	25.9	27.0	25.3	22.6	20.5
Derechos Export. ....	14.5	15.2	14.5	13.3	10.4	9.8
Imp. al Consumo .....	21.1	22.5	23.8	24.1	24.6	21.7
Cargos Impuestos .....	2.8	3.0	3.2	3.2	3.2	3.5
<b>3— Actos Jurídicos</b> .....	<b>3.5</b>	<b>3.6</b>	<b>3.9</b>	<b>4.1</b>	<b>4.4</b>	<b>3.9</b>
<b>NO TRIBUTARIOS</b> .....	<b>4.5</b>	<b>4.5</b>	<b>5.1</b>	<b>5.6</b>	<b>5.2</b>	<b>4.6</b>
Impos. ....	1.6	1.6	1.8	1.7	1.8	1.5
Derechos y otros cargos .....	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8
Rend. Emp. Estatales .....	1.5	1.4	1.7	1.5	1.6	1.3
Product. Dominio Fiscal .....	0.5	0.5	0.5	1.1	0.7	0.5
Otros Ingresos .....	0.1	0.1	0.2	0.4	0.2	0.5
<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b> ...	<b>0.9</b>	<b>1.0</b>	<b>1.1</b>	<b>1.2</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>
Del Sector Privado .....	0.9	0.9	1.1	1.2	1.1	1.1
De Organismos Estatales .....	...	0.1	...	...	...	...
<b>OTROS INGRESOS CORRIENTES</b> ....	<b>0.0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b> .....	<b>3.6</b>	<b>7.2</b>	<b>3.7</b>	<b>3.1</b>	<b>1.4</b>	<b>9.8</b>
Préstamos Direct. Internos .....	...	...	...	...	...	7.9
Préstamos Direct. Externos .....	3.6	7.2	3.5	3.0	1.4	0.5
Otros Ing. Capital .....	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0	0.7
Transferencias .....	...	...	...	...	...	0.7

Fuente: CONAPLAN: Op.Cit. Pág 93

cion la mayor parte de esos gastos, circunstancia que vuelve a la estructura tributaria, profundamente injusta y regresiva.

La política fiscal debe orientarse, entonces, a alterar esa estructura procurando elevar los ingresos no tributarios (venta de bienes y servicios del gobierno), y lograr una distribución más equitativa entre la tributación directa y la indirecta, con el objeto, todo ello, de permitir una participación más justa del estado, los propietarios y los desposeídos.

## LA TRIBUTACION DIRECTA.

Durante el período que va desde 1965 hasta 1969, la carga tributaria fue en promedio el 9.9% del PTB, habiendo alcanzado la cima en 1965 con el 10.7% y el punto más bajo en 1967 con un 9.6%. Si la comparamos con la carga tributaria del Reino Unido (40.0%), de los Estados Unidos (30.0%), e incluso con la del Ecuador (15.0%), país tanto o más subdesarrollado que el nuestro, nos vemos obligados a concluir que la estructura tributaria salvadoreña es sumamente benigna. Esa benignidad, tiene como consecuencia una escasa progresividad y poca o ninguna flexibilidad.

### CUADRO No. 2.

#### CARGA TRIBUTARIA Y FLEXIBILIDAD DEL SISTEMA 1965 - 1969

I T E M S	Promedio del					
	Período	1965	1966	1967	1968	1969
Carga tributaria (%del PTB.)	9.9	10.7	9.9	9.6	9.5	9.9
Flexibilidad del sistema	0.98	1.00	0.93	0.95	0.99	1.04

Fuente: CONAPLAN: Op. Cit.

En torno al último aspecto, es interesante conocer que la renta neta declarada por los perceptores de ingresos superiores a ₡5.000.00, ha crecido entre 1963 y 1968 a una tasa promedio anual del 3.0%, en tanto que el PTB ha hecho lo propio a un 7.0%.

Observando más de cerca algunos componentes, tenemos que el PTB del Sector Servicios Personales, mostró un gran dinamismo al crecer a un 10.8% de promedio anual durante la etapa 1963/68; los sectores Agropecuario, Industria Manufacturera, Transporte, Comercio y Financiero, aunque en conjunto manifestaron crecimiento, éste fue menos enérgico ya que sólo logró el 6.9%. Las rentas netas declaradas por el Sector Servicios Personales -que puede considerarse como generador de los Ingresos Pro-

venientes del trabajo (véase la página 34)- creció el 12.3%, mientras que las originadas en los otros sectores decrecieron anualmente el 1.8% como promedio del período.

La gran diferencia entre el crecimiento de esas variables, denota una gran falta de flexibilidad -según la cual los ingresos tributarios deben aumentar más rápidamente que el ingreso nacional- cosa que queda demostrada al conocer que de 1965 a 1969 (véase el cuadro No. 2), la elasticidad promedio de los ingresos tributarios con respecto al PTB, fue de 0.98, o sea, que los primeros aumentaron con menor velocidad que el PTB; lo anterior envuelve la carencia de progresividad -o por lo menos poca- en las actuales tablas de impuestos directos, lo que puede demostrarse por la misma vía del PTB

Por otro lado, hemos visto antes (página 36 y siguientes) los resultados de la mala administración del impuesto y cómo la estructura de la economía facilita el impacto negativo de los movimientos cíclicos que sufren nuestros productos de exportación, fenómeno que junto a la falta de progresividad y flexibilidad del sistema tributario vigente, determina el comportamiento fluctuante, errático, de los ingresos tributarios. Con estas características, el sistema no tiene efectos redistributivos,

De acuerdo a lo anterior, para aumentar los ingresos fiscales originados en la tributación directa, es conveniente, ante todo, mejorar sustancialmente la administración, ya que de nada vale aumentar las tasas o establecer impuestos diferenciados, si la evasión se incrementara debido a los problemas adicionales que presentaría la administración de nuevos impuestos o de tasas más elevadas; por otro lado, y visto el problema solo desde el punto de vista de aumentar las entradas del fisco, es probable que una reforma administrativa haga innecesarias medidas adicionales, ya que puede aumentar sustancialmente las recaudaciones.

En este punto es necesario señalar el papel que las reformas sugeridas juegan para este propósito. En efecto, el hecho de que el estado conozca la capacidad productiva de cada explotación y su propietario, le permite calcular con exactitud el valor de lo producido, ejerciendo de esa manera un eficaz control sobre la veracidad de las rentas declaradas lo que elimina, en buena medida, el problema de la evasión; situación similar se daría en la rama industrial y en el sector financiero si este no fuera completamente nacionalizado.

Las reformas también permitirían mejorar la administración del impuesto al patrimonio neto (Vialidad Serie A), pues conociendo las características de las propiedades, éstas serían revaluadas, aumentando los ingresos fiscales por ese concepto.

De todas maneras, se hace necesario revisar las leyes que se refieren a la tributación directa, debido a que las actuales deducciones permitidas, posibilitan grandes filtraciones. Asimismo las exenciones de impuestos directos que como incentivos a la inversión se dan, habría necesidad de estudiarlas detenidamente, ya que de acuerdo con una encuesta corrida por CONAPLAN, no constituyen verdaderos incentivos y sólo sirven para la implantación de empresas marginales, de baja productividad.

Para efectos redistributivos y ante la mejoría sustancial en la administración, debe procurarse el aumento de la progresividad del sistema tributario, estableciendo tasas diferenciadas por tipo de ingreso, dependiendo el grado de diferenciación de si el gobierno ha puesto en práctica o no, las expropiaciones solicitadas por las reformas de las que hemos hablado. En todo caso, háganse o no las reformas, los ingresos provenientes del trabajo, del derecho de propiedad y de actividades productivas, deberán tener tasas diferenciadas, ya que eso permitiría aumentar los ingresos fiscales y por esa vía mejorar la distribución del ingreso.

También habría que introducir un impuesto sobre ganancias de capital con el objeto de desincentivar la especulación en valores y, en todo caso, evitar el aumento de los ingresos por ese concepto; este impuesto se haría efectivo siempre que hubiese traslado de la propiedad incluyendo los casos de herencia y donación, logrando así un gran poder redistributivo. Debido a las obras que el gobierno realizaría, las tasas de imposición a las ganancias de capital por venta de inmuebles, deberían considerar la importancia de la inversión gubernamental y la distancia de ésta al inmueble; eso permitiría al estado percibir parte de las erogaciones que realizare y que aumentaren la plusvalía de los inmuebles que se vendan.

Para dar una idea de la magnitud de los ingresos fiscales que puede recolectar el gobierno basta mencionar que si se aumentase un 0.5% la tasa de imposición al capital los impuestos directos sobre la propiedad aumentarían en casi el 100% sin tomar en cuenta probables revaluaciones; así mismo, si la mejoría de la administración se reflejara en la flexibilidad de los ingresos tributarios, el aumentarl el 10% la flexibilidad -cosa que no es utópica ya que CONAPLAN en el primer plan quinquenal estableció esa meta- implicaría un aumento de casi 30 millones de colones al año. Ambas medidas provocan un aumento de alrededor de 50 millones de colones al año.

## TRIBUTACION INDIRECTA

El estado ha usado los impuestos indirectos como fuente principal de los ingresos fiscales, aún a sabiendas que aquellos más que fines recaudatorios tienen el objetivo de orientar el consumo y la producción; si el consumo de los bienes aumentara al aumentar el nivel de ingreso, implica

ría que un impuesto indirecto afecta por igual a familias de rentas bajas y de rentas altas, y la política seguida por el estado no sería del todo incorrecta; mas como al aumentar el ingreso, se destina cada vez menor cuantía al consumo, son las personas de bajos ingresos los más afectadas, puesto que todas sus entradas se consumen y esto se ve restringido por el impuesto.

Sin embargo, según se desprende del Cuadro No. 1 de este capítulo, su tendencia es a disminuir, para darle mayor participación a la tributación directa. Esta tendencia favorable, merece un mayor análisis.

El cuadro mencionado nos manifiesta que mientras los derechos de importación disminuyen en forma sostenida, los impuestos al consumo aumentan constantemente, pero no alcanzan a compensar la caída de los primeros, lo que en definitiva determina que la participación en los ingresos fiscales de los impuestos indirectos como un todo, descienda. En términos cuantitativos, vemos que los primeros y los últimos han bajado aproximadamente siete puntos de 1964 a 1968, y que los impuestos al consumo han aumentado tres y medio en el mismo período. (no tomamos en cuenta a 1969, debido a que por el conflicto con Honduras, fue un año sumamente anormal).

La disminución de los derechos de importación benefician directamente a la clase media y a los industriales nacionales y extranjeros ya que se debe a los incentivos fiscales de los que hablamos en el párrafo anterior. A los primeros favorece diversificando la oferta de productos industriales que si fuesen importados difícilmente podrían consumir; a los segundos permitiéndoles obtener beneficios con empresas de baja productividad, incapaces de competir en un mercado que no fuera protegido.

Por otro lado, de 1964 a 1969, el estado ha dejado de percibir por ese concepto una suma que representa casi el 36.0% del total de las recaudaciones por derechos de importación realizadas en el período. Esta pérdida en los ingresos fiscales no ha traído los beneficios esperados al país, si consideramos que los precios de los productos industriales no han disminuído, ni se ha aumentado sustancialmente la oferta de manufacturados, ni se ha apreciado una mejoría en la calidad de los productos.

En cambio, el aumento en la participación de los impuestos al consumo - a los que podemos agregar los actos jurídicos debido a que estos envuelven un disfrazado impuesto indirecto (el papel sellado y timbres)- ha afectado directamente al grueso de los consumidores; en efecto, mientras los ingresos de estos han crecido a una tasa promedio del 2.6% anual, los impuestos al consumo y los actos jurídicos, en conjunto, han hecho lo propio al 6.7% al año.

Con esa base podemos concluir que la actual estructura de la tributación, fuera de no cumplir como orientadora del consumo, y agravar la situación de los trabajadores con la incidencia propia de los impuestos indirectos, ayuda a aumentar la brecha entre los ingresos de una y otra clase al afectar aún mas al proletariado y al beneficiar a los propietarios con incentivos que no han traído grandes beneficios al país. Inferimos también, que el sistema tributario -pese al aumento de la participación de los impuestos directos -continúa siendo tan regresiva e injusta como antes, características que se acentuarán con la nueva ley de papel sellado y timbres.

Ante lo anterior, consideramos conveniente una revisión total del sistema de tributación indirecta; el objetivo de éstos debe ser promover el consumo de productos fabricados en El Salvador y desincentivar el consumo de artículos importados, especialmente los suntuarios; cosa que podría hacerse con un sobreimpuesto a las importaciones de éstos; la orientación del consumo de productos nacionales puede hacerse utilizando tasas diferenciadas (recuérdese que antes debe mejorarse la administración de los impuestos), que vayan desde la liberación total de carga tributaria a los bienes de consumo popular, hasta la elevación de tributos de algunos artículos, con el doble objeto esto último de mejorar socialmente a la población y dar mejor uso alternativo a los recursos que en esa producción se emplean.

A este respecto parece aconsejable un gravamen a las ventas, de etapa única, aplicable al consumidor final; esto facilitaría la administración del impuesto y no aumentaría artificialmente el precio de los bienes por el efecto de piramidación, y si se deja fuera de sus alcances los consumos indispensables, se eliminan elementos de injusticia.

## INGRESOS NO TRIBUTARIOS

En las estadísticas respectivas se tabulan por separado las transferencias y los ingresos no tributarios percibidos por las instituciones autónomas y los recaudados por el gobierno central.

Respecto a los últimos, el Cuadro No. 1 nos muestra que en los ingresos fiscales han tenido una participación promedio del 4.9% durante el período 1964/69; también manifiesta que esa participación ha permanecido prácticamente inalterable y que sus componentes principales -las tasas y las utilidades de empresas gubernamentales (Lotería Nacional de Beneficencia y Circuito de Teatros Nacionales, principalmente)- tienden a descender su peso en los ingresos fiscales.

El grueso de los ingresos no tributarios son captados por las instituciones autónomas. En efecto, el estado salvadoreño, pretendiendo cumplir en mejor forma las atribuciones de cualquier estado moderno, ha creado un complejo de organismos descentralizados encargando a cada uno de ellos coadyuvar al mejor funcionamiento del estado mediante el desempeño de labores específicas cuyas incidencias lleguen a uno o varios sectores económicos.

Así tenemos que instituciones autónomas tratan de facilitar y orientar recursos financieros para el desarrollo de diferentes sectores (INSAFI, ABC, Financiera Nacional de la Vivienda, etc.); o realizar y administrar obras especializadas de infraestructura (CEPA, CEL, ANTEL); o procurar mejorar los servicios sociales del estado (ISSS); o elevar el nivel de vida de la población urbana (ANDA, IVU) y de la población rural (ICR, ABC); etc.

Por la realización de sus labores, que no son más que las ventas de los bienes y servicios que producen, esas instituciones reciben ingresos no tributarios aproximadamente siete veces superiores a los recibidos por el gobierno central, lo que envuelve alrededor del 35.0% del total de los ingresos fiscales del mismo. Habiendo en conjunto, trabajado con superávit todos los años entre 1964 y 1969 -lo que implica gran capacidad empresarial que el estado tiene en sus organismos especializados- han acumulado recursos financieros cercanos a los 104 millones de colones. El problema con este capital, es que permanece prácticamente ocioso debido a la conservadora política de inversiones que esos organismos siguen y que sólo les permite autofinanciar inversiones que tiendan a mejorar o a ampliar los servicios que prestan.

Lo anterior nos señala la posibilidad de aumentar los ingresos del sector gubernamental mediante la expansión de las actividades de las entidades existentes (por ejemplo CEL puede encargarse de la distribución de la energía eléctrica a los consumidores; desapareciendo los intermediarios aumentará el ingreso real de la población y los costos de producción de las fábricas), y la formación de nuevas empresas estatales.

Esto último además, permitiría crear un sector gubernamental fuerte que oriente la producción, influya sobre los precios y, por medio de la competencia en igualdad de condiciones con la empresa privada, obligue a ésta a procurar mayor eficiencia.

A los ingresos que esas empresas generen, se aumentarían, de acuerdo a las sugerencias que hemos hecho antes, los provenientes de las utilidades de las cooperativas mixtas y de las granjas estatales, de las ope-

raciones de la banca nacionalizada, de los organismos de comercio interior de productos agropecuarios y de comercio exterior, del reparto de utilidades de industrias y del arrendamiento de viviendas multifamiliares.

Los ahorros así generados deberían ser concentrados todos en un organismo que los canalice al financiamiento de los diferentes sectores de acuerdo con las prioridades de desarrollo que el plan general determine; claro está que parte de esos recursos deben utilizarse en la financiación de la ampliación de los servicios sociales a través de los gastos corrientes del estado.

## CAPITULO SEXTO

### POLITICA FISCAL: APRECIACIONES SOBRE EL GASTO PUBLICO

#### INTRODUCCION

Ya señalamos cómo el desarrollo económico-social determina la mayor complejidad en la organización de la comunidad, circunstancia que decide la mayor intervención del estado. Esta intervención se realiza mediante la promulgación de regulaciones legales en torno a problemas económicos y sociales, fomento de la producción, etc.; por medio de inversiones del estado en obras de infraestructura, y a través de su participación en la producción de bienes materiales mediante la creación de empresas estatales o participando, junto con la iniciativa privada, en empresas mixtas.

También el desarrollo socio-político, fundamentado en la base material de la sociedad, determina la generación de presiones de tipo social que obligan al estado a aumentar el número de actividades que debe desempeñar, a fin de compensar las deficiencias en el consumo que tendrían los estratos de bajos ingresos si se dejase la adquisición de algunos bienes y servicios al juego libre de las fuerzas del mercado.

Los objetivos enunciados se llevan a cabo mediante grupos de actividades cuyo propósito es que el gobierno cumpla las funciones acordadas por los organismos políticos del estado, a través de la prestación de los servicios públicos y de la producción de ciertos bienes destinados a satisfacer las necesidades de la colectividad.

Para efectos de análisis, esas actividades del estado podemos dividir las en dos grupos: uno, tendiente a la prestación de servicios y otro, a la creación de bienes de capital para la sociedad o para el mejoramiento de los servicios estatales; las erogaciones para el financiamiento de las primeras, las conocemos como gastos corrientes, y las otras, como gastos de capital.

La mayor complejidad organizativa y las presiones sociales, como motores del incremento de las actividades y de los desembolsos del gobierno, inciden para que en forma incontrovertible, se acepte que el gasto público es instrumento de redistribución en la medida que fomente el desarrollo, aumente la productividad y eleve el nivel de vida de la población en general.

## GASTOS CORRIENTES

Tradicionalmente, los gastos corrientes incluyen las remuneraciones al factor trabajo, las compras de bienes y servicios y los pagos de la deuda pública, necesarios para cubrir los servicios generales del estado incluyendo en éstos las transferencias corrientes al sector privado.

Los gastos corrientes en general gozan de la característica común de redistribuir el ingreso mediante un mecanismo teóricamente sencillo: el estado, por medio del sistema tributario, capta del sector privado ingresos excedentes que potencialmente aumentarían el consumo innecesario y los transfiere, directa o indirectamente, convertidos en bienes y servicios, a la comunidad como un todo, algunos, y otros, sólo a los estratos pobres.

Por la capacidad que el gobierno tiene de transformar en bienes y servicios estatales los ingresos captados al sector privado, podemos considerarlo como productor, desempeñando, por lo tanto, las funciones de demandante de factores e insumos, y de oferente de bienes y servicios. Estas características provocan, cada una, efectos redistribuidores.

Como demandante, el efecto es indirecto, muy sutil y sigue un camino tortuoso; se manifiesta por dos vías complementarias: la competencia que el estado tiene con la empresa privada, una, y la otra, el uso de factores ociosos.

En el primer caso, el estado, para producir los bienes y servicios que entregará en forma directa o indirecta a la comunidad, necesita usar factores e insumos que también usa la empresa privada para su lucro. Si la empresa privada tomara todos los recursos, aumentaría su producción lo cual implicaría que el beneficio del empresario aumente y que, debido a los mecanismos del mercado y mala distribución de los ingresos, esa producción no sea asequible a los sectores populares. En la medida que el estado quite al sector privado esos elementos, procurará la mejor distribución del ingreso al evitar mayores ganancias de los empresarios y, lo más importante, logrando, como productor de bienes y servicios, aumentar su producción.

En el segundo caso, el aumento de la actividad económica general incrementa la demanda de factores e insumos que son necesarios al estado para producir los servicios que entregará a la comunidad (justicia, defensa, seguridad pública); la ampliación de esa demanda, puede orientarse a la utilización de factores no utilizados por el sector privado, que al comprarse, van a aumentar los ingresos de los propietarios de esos factores. Este pago puede considerarse redistribución, ya que se realiza ex-

trayendo a otra parte del sector privado parte de sus ingresos los cuales se transfieren a los tenedores de factores.

Aunque la correcta manipulación de las compras de insumos y factores en general, puede, indirectamente, redistribuir el ingreso, incentivar la inversión y, por esa vía, aumentar el empleo y el nivel de vida, el más claro efecto redistributivo de los gastos del gobierno como demandante lo tenemos con el crecimiento de los empleados públicos. A este propósito es común que en un país con demanda de trabajo restringida, el estado aumente el número de trabajadores a su servicio a fin de disminuir el desempleo. Al mismo tiempo, una premeditada política de salarios manejada adecuadamente puede servir, junto con el crecimiento burocrático, para fines redistributivos. Esto parece ser el caso de El Salvador si nos atenemos a lo señalado en el Cuadro No. 1, aunque la ineficiencia de la administración pública del gobierno central ha quedado señalada anteriormente.

CUADRO No. 1.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, EMPLEADOS GUBERNAMENTALES Y REMUNERACIONES PAGADAS POR EL SECTOR PUBLICO  
1963 y 1968

Conceptos	1963	1968	Tasa Prom. de Crecimiento Anual(%)
Población Económicamente Activa (miles)	881	1017	3.1
Empleados Gubernamentales (regiones seleccionadas)	7769	9486	4.4
Remuneraciones Pagadas por el Sector Público (millones de colones)	98.0	124.6	5.4

Fuente: CONAPLAN y B. C. R.

Como oferente, el estado entrega a la comunidad cantidades de servicios producidos en cumplimiento de sus funciones originales (justicia, defensa, etc.); o con ministerios determinados por el aumento de la complejidad de la organización social que hace necesaria su intervención para moderar y fomentar la actividad económica; estos servicios incluyen la administración, conservación y uso eficiente de los recursos agropecua-

rios: tierras, bosques, ganado y recursos marítimos; envuelven también, servicios veterinarios, asistencia técnica, asesoramiento a agricultores e industriales, programas de divulgación sobre el uso efectivo de los recursos, el control del comercio, investigación, etc.; y algunos originados por gastos de inversión y de desarrollo tales como los que se relacionan con la producción, conducción y distribución de la energía eléctrica, funcionamiento y mantenimiento de instalaciones para el transporte, almacenaje y comunicaciones (servicios postal, telefónico y telegráfico, almacenes de depósito, puertos y aeródromos).

Aunque mediante los servicios anteriores se da un proceso de redistribución, éste se manifiesta claramente cuando las políticas estatales permiten a grupos de personas de escasos recursos adquirir mayores cuotas de bienes y servicios de los que obtendrían mediante el libre juego de las fuerzas del mercado. De este tipo son los llamados servicios sociales y comunales que permiten, directamente, aumentar los ingresos reales de los sectores populares y/o aumentar el nivel de vida.

Tenemos, para el caso, la asistencia social, tomada no como caridad sino como deber elemental del estado de garantizar a todos los miembros de la comunidad un mínimun de bienestar. Mediante este servicio el estado da artículos de consumo a personas de bajos ingresos y mejora la alimentación infantil coordinando con Cáritas programas como los desayunos escolares y gota de leche; este tipo de ayuda, que eleva grandemente los ingresos reales de los necesitados, procura una mejora sanitaria y educacional mediante el trabajo social. Dentro de este grupo se halla también las ayudas a personas necesitadas que, imposibilitadas para trabajar, no podrían sobrevivir; tal es el caso de los inválidos, ancianos, huérfanos y retrasados mentales.

Tenemos también los sistemas de seguridad social los que contemplan una serie de prestaciones que pretenden, en definitiva, que el trabajador y/o sus familiares reciban los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades cuando ocurran algunas eventualidades. Los riesgos cubiertos prioritariamente son los de desempleo (que no existe en El Salvador) y de enfermedad, que incluye asistencia médica y quirúrgica, y hospitalización. En un plano secundario, los seguros de vejez, procuran que el antiguo trabajador, no dependa de otras personas y que mantenga su sistema de vida habitual como justo pago diferido por su colaboración en el proceso productivo; y los subsidios a la viudez y la orfandad que ayudan a estos a mantener su acostumbrado nivel de consumo.

Un sistema de seguridad social además de efectos redistributivos aumenta la productividad general de los trabajadores al darles tranquilidad respecto al futuro de su familia, retornándoles la salud perdida o evi-

tando que se enferme. Sin embargo, únicamente alrededor del 10.0% de la población económicamente activa cuenta con un plan de jubilaciones, y sólo el 8.0% está cubierto contra enfermedades; el 97.6% restante de la población, debe acudir a los centros de salud pública donde las condiciones son ya conocidas además de que al igual que los otros servicios sociales y comunales, se hallan concentrados en las ciudades grandes del país, dejando al área rural, ayuna de tan importantes prestaciones, con toda la secuela de males sociales y económicos que eso determina.

En cuanto a la prestación de otros servicios, tales como los de agua potable, alcantarillados, tuberías de aguas servidas, etc., que mejoran las condiciones de salubridad y elevan el nivel de vida de la población, son desconocidos, no ya en lugares remotos del interior del país, sino dentro de las ciudades grandes, en los cinturones marginales y los anti-higiénicos mesones.

Los gastos del gobierno, entonces, deberían encaminarse no sólo a mejorar y ampliar los servicios económicos que enumeramos antes, sino, además, llevar los programas de salud, asistencia pública y seguridad social por todos los rumbos del país, dando prioridad al área rural y enfatizando en las mejorías de las condiciones higiénicas y en programas de salud tanto profilácticos como terapéuticos a fin de eliminar las enfermedades endémicas que asuelan el campo y elevar el nivel general de salud de toda la población.

Todo lo anterior implica, además de la obvia mejora cualitativa en los servicios médicos, la generación de incentivos o mecanismos para la creación de un servicio médico rural a base de personal capacitado que en la actualidad se radica en las ciudades, en una primera etapa, y cuando las condiciones lo permitan, la socialización de las profesiones cuyo objeto es la salud.

Por otra parte, debe procurarse el establecimiento de un amplio sistema de seguridad social, que incluya a los trabajadores rurales y cuyas prestaciones se identifiquen en lo posible con la clase de beneficiarios; así, puede subdividirse en ayudas contra el desempleo, y seguros de vejez, invalidez y muerte, incluidos en un plan de pensiones y jubilaciones más justas y equitativas que las actuales.

Al ir mejorando las condiciones de la economía en virtud de las reformas que sugerimos, algunos gastos de asistencia social tenderán al desaparecimiento (gota de leche, desayunos escolares); otros tenderán que mejorarse y aumentarse (protección de huérfanos, inválidos, ancianos y retrasados mentales); y algunas más (guarderías infantiles, centros de recreación, etc.), serán absorbidas por los sindicatos y cooperativas, los cuales deberán procurar ampliar el número de las prestaciones sociales concedidas por el gobierno, evitando duplicaciones que redunden en desperdicios de recursos.

Dentro del esquema de los servicios sociales, los servicios educativos juegan un papel preponderante por su trascendencia y características especiales. En efecto, algunos de los servicios sociales que hemos mencionado, tienen carácter temporal, su impacto redistributivo es a corto plazo y se restringe al uso del bien o del servicio que de otra manera no se hubiera adquirido. Los gastos en educación, en cambio, si bien participan de esa característica son, al igual que los gastos de inversión, uno de los más seguros medios para redistribuir el ingreso en forma estable y permanente, ya que el conocimiento adquirido trasciende el tiempo y el espacio al mejorar cualitativamente el trabajo humano; esa mejora cualitativa, implica aumento de la productividad y al incrementar la capacidad de producción, eleva, de acuerdo con la teoría, la remuneración del factor trabajo.

Con fundamento en lo anterior, se sostiene que cuanto más elevados sean los gastos públicos en servicios educativos (se asume la racionalidad de dichos gastos), mayor será el número de personas que tengan acceso a la educación, quienes, al aumentar la productividad, aumentarán sus ingresos y subirán en la escala social.

Podemos decir, entonces, que los gastos en educación tienen impacto redistributivos en dos planos diferentes: uno, referido al corto plazo, significa sólo la entrega del servicio educativo a la comunidad, con el fin de satisfacer una necesidad social importante e inmediata -la educación, por la educación misma- satisfacción que no se hubiera obtenido, si el programa no existiera; otro, en el mediano plazo, eleva la productividad del trabajo y sirve como medio de promoción social.

Las personas beneficiadas con los servicios educativos, obtendrán por su trabajo, gracias al aumento de productividad, salarios superiores, lo que redundará en dos efectos deseables. Por una parte, permite que estratos populares diversifiquen su consumo y eleven el nivel de vida lo que conlleva el uso de bienes y servicios que antes no estaban a su alcance; por otro lado, quienes logran superar los niveles educativos básicos, pueden, a medida que aumenta su educación y por ende, sus ingresos, desplazarse a estratos socio-económicos superiores.

Los dos efectos combinados (diversificación de demanda y ascenso en la escala social), determinan, en el largo plazo, incentivos para reinversión en plantas existentes o para la formación de nuevas, lo cual generará nuevos empleos que, a su vez, disminuirá la población económicamente activa desocupada.

Para que los servicios educativos, cumplan efectivamente la función de elevar la productividad del trabajo, deben armonizar con las necesidades de la producción nacional proporcionando trabajadores calificados a las diferentes ramas de la economía, lo que significa no sólo preparar -

técnicamente a las nuevas generaciones, sino, además, reentrenar a la población laborante.

Sin embargo, una ligera visión a la situación actual, nos muestra que el sistema educativo, en lo que se refiere a la tecnificación de los jóvenes, está montado con el objeto de crear un conocimiento enciclopédico y memorístico, sin ninguna ligazón con la práctica y con la producción, el cual se considera base para adquirir una profesión de nivel universitario. Esta circunstancia, unida a la escasez de fondos para subsistencia -que obliga a los niños a trabajar desde edades tempranas- incide en el alto índice de analfabetismo, logra elevados porcentajes de deserción escolar, y no permite que personas de escasos recursos lleguen a los niveles superiores de la enseñanza.

Para compensar este problema y ante la supuesta gran demanda de trabajo especializado, recientemente se han introducido cursos de educación técnica acelerada, administrados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para individuos de dieciséis a cuarenta años, con el doble propósito de reentrenar a trabajadores empleados y preparar nuevos técnicos; mas como estos programas funcionan en combinación con la industria, el número de alumnos está condicionado a la demanda de aprendices que tengan los empresarios, volviendo ridículo la cantidad de trabajadores que reciben ese entrenamiento.

Por la orientación de la enseñanza y limitaciones de ingreso, es bien escaso el poder redistributivo que los gastos que en educación tienen, ya que ésta no aumenta efectivamente la productividad de los trabajadores o, por lo menos, no lo hace en la medida suficiente para elevar sensiblemente sus ingresos y sacarlos del nivel de vida en el que se encuentran.

En estas condiciones, para que los gastos en educación tengan efectos redistributivos y colaboren con el proceso de producción, hay que realizar investigaciones sobre la clase de técnicos y trabajadores que se necesitan a fin de estructurar planes y establecer programas que posibiliten ese objetivo.

Muy importante, entonces, será el incremento de los estudios técnicos, no sólo a nivel medio y en las ciudades, sino en las áreas rurales y a nivel superior, orientándolos a aquellas carreras que son necesarias para el desarrollo y para la satisfacción de necesidades sociales (medicina, pedagogía, etc.); se haría necesario, por lo tanto, la creación de institutos técnicos y mejorar su financiamiento a las labores de la Universidad, la cual tendría que mejorar su administración; no debe desaprovecharse el establecimiento de un sistema de becas tanto para incentivar el estudio de algunas áreas, como para facilitar el acceso de jóvenes de estratos populares, a los beneficios de la educación.

Por otro lado, debe procurarse ampliar los servicios educacionales, especialmente en el campo, a fin de volverlos asequibles a la mayoría de la población; envuelve lo anterior, programas intensivos de alfabetización, de educación de adultos y de enseñanza técnica para todas las edades, y la formación de profesores capaces, que además colaboren al desarrollo comunal. Otros servicios culturales, tales como museos y bibliotecas, también deberán expandirse y mejorarse y, para llegar al área rural, procurar el funcionamiento de bibliotecas ambulantes.

## GASTOS DE CAPITAL

También referidos al problema de la productividad se hallan los gastos de inversión; éstos procuran, en definitiva, la creación de bienes de capital para aumentar la producción y mejoran las condiciones de vida de la comunidad.

Su impacto redistributivo, se manifiesta en dos efectos: el primero, provocado por la utilización de bienes y servicios, es similar al de los gastos en servicios generales; el otro, a mediano plazo, semejante al de la educación, al elevar la producción y la productividad. Para efectos de análisis, empero, podemos dividir los gastos en inversión en dos grupos: inversiones que desarrollan la infraestructura y las que desarrollan la producción.

El efecto redistributivo de las inversiones en infraestructura-entendiendo como tal, aquellas obras que generan economías externas para el proceso de desarrollo de los recursos y de los sectores productivos-, se traduce en el mejoramiento de las condiciones de vida y las condiciones de producción.

Las condiciones de vida se mejoran mediante las inversiones llamadas de infraestructura social, que al elevar el nivel de vida de los estratos populares, tienden a mejorar, indirectamente, la productividad del trabajo y crean, por consiguiente, economías externas a los industriales y agricultores. Estas inversiones se cristalizan en sistemas de acueductos, cloacas y alcantarillas e instalaciones de agua potable; en la construcción de escuelas, de hospitales y de viviendas baratas e higiénicas con el objeto de erradicar los malsanos cinturones marginales, los promiscuos mesones y los insalubres ranchos.

Las condiciones de producción son mejoradas por efecto de los gastos para la creación de infraestructura económica. Estas inversiones permiten, por un lado, aumentar el capital social básico (carreteras, puentes, sistemas de comunicación en general), que al generar economías externas para la agricultura y la industria, disminuyen los costos de producción o

comercialización, aumentando el valor agregado; y por otro, incrementar directamente la productividad de los recursos con que cuenta la economía, mediante cambios cualitativos en los mismos; de este tipo son las inversiones en obras de irrigación, desecación de pantanos, conservación de suelos, etc., que por sus propias peculiaridades, aumentan la productividad de la tierra.

Hablamos de gastos que desarrollan la producción, al referirnos a aquellos que al funcionar originan o aumentan, directamente, la producción de bienes de consumo, intermedios o de capital. Esto, claro está, puede entenderse como aumentos de productividad, con lo que se coincide con algunas obras de infraestructura; pero lo que desea destacarse aquí, son inversiones tendientes a la ampliación de plantas industriales existentes o la creación de nuevas, lo cual conlleva efectos redistributivos.

Las empresas estatales tienen efectos redistributivos, al igual que otros gastos gubernamentales, mediante la utilización de mano de obra y de recursos; sin embargo, su labor principal se encuentra en otro plano, cual es la de encargarse de la producción básica y de artículos necesarios o convenientes para la sociedad; de la manera cómo cumpla estos fines, dependerá su efecto redistributivo.

Respecto a la producción básica, si las inversiones están bien concebidas, permiten una adecuada integración vertical y horizontal de la industria y, por ese medio, un mejor aprovechamiento de los recursos, lo cual tiene beneficios sociales incuantificables.

Por otro lado, la integración horizontal posibilita la homogenización de procedimientos de fabricación, vale decir, la elevación general de la productividad de empresas dedicadas a la producción del mismo artículo cosa que, además de estandarizar la calidad, facilita el control de precios para beneficio de los consumidores, disminuye las posibilidades de competencia desleal y permite una mayor vigilancia sobre las utilidades de las empresas con miras a evitar la evasión de impuestos.

A su vez, la integración vertical, determina que los productos lleven incorporado mayor valor agregado nacional, hecho que implica aumento de ingresos para los tenedores de los factores. Por otra parte, la disminución de los precios de las materias primas -por aumento de la productividad o por política de fomento industrial seguida por las empresas estatales- puede incentivar la fabricación de algunos productos usando además insumos nacionales, lo que elevaría el empleo y los ingresos; o bien, decidir una eventual disminución en los precios de los artículos finales, con el consiguiente aumento del poder adquisitivo de los consumidores en general.

A propósito de lo que hemos llamado producción de artículos necesarios o convenientes para la comunidad, los gastos de las empresas estatales, y parcialmente las mixtas, pueden tener efectos redistributivos entregando a los estratos inferiores, porciones de los artículos que producen; esta fórmula, compagina con los gastos asistenciales de los que hemos hablado antes. Más frecuente, es que los precios de los artículos sean inferiores a los costos de producción, circunstancia que conlleva un proceso redistributivo. Aún cuando las empresas estatales obtengan beneficios, es decir, cuando vendan sus productos a un precio mayor que el costo, habrá un efecto redistributivo siempre que los bienes producidos no sean fabricados por el sector privado, o si los fabrican, los precios de venta sean prohibitivos para los estratos populares.

Con base en lo mencionado, es indudable la capacidad que las inversiones gubernamentales tienen para mejorar la distribución personal del ingreso al aumentar la remuneración a los factores de la producción; empero, su efecto más trascendente, lo tienen en el largo plazo al procurar, si se sigue una política adecuada, la redistribución espacial o regional del ingreso nacional, es decir, la desconcentración de la producción desde zonas privilegiadas.

En efecto, las obras de infraestructura al crear economías externas, y las empresas estatales de producción básica al localizarse en zonas -atrasadas, pueden incentivar las inversiones privadas en esas regiones.

Las obras infraestructurales, inducen a invertir, porque al estrechar la ligazón de los centros de producción, con los centros de consumo, viabilizan el mercadeo de los productos de la zona, disminuyen sus costos de producción y aumentan la productividad, ya sea por las mejoras cualitativas a los recursos, o por el mejor aprovechamiento de la asistencia estatal. Las empresas estatales, al inducir a la instalación de plantas industriales cerca de ellas, también gracias al aumento de productividad del capital y disminución de los costos de producción.

Todas las situaciones mencionadas, aumentan el empleo de la mano de obra y de recursos de la zona, lo que propende a incrementar los ingresos individuales de los habitantes de la región; y, eventualmente, la zona puede convertirse en un punto de atracción de población; esto último, se traduce en beneficios tanto para la región, como para las áreas de gran densidad de población.

Para la región, estimulando aún más la actividad económica general; para las zonas donde no se han enfatizado las inversiones gubernamentales, el procedimiento de redistribución es más sutil, ya que al haber migración hacia los focos de desarrollo procurados por las inversiones estatales, disminuye la oferta de trabajo en las zonas abandonadas, causando

presiones hacia el alza de los salarios y creando mayores oportunidades de empleo. Si la migración es desde centros urbanos muy poblados, se disminuyen los problemas de salubridad y seguridad públicas propios de las grandes ciudades y mejora la utilización de los recursos con que cuentan los centros urbanos.

También mediante el uso prioritario de materias primas provenientes de una zona determinada, las empresas estatales pueden provocar un proceso de aceleración de la actividad económica, conllevando eso, una elevación general de los ingresos de las personas del área geográfica beneficiada.

Vemos, entonces, que el impacto redistributivo de las inversiones gubernamentales, es más importante y permanente en el largo plazo, pues al crear economías externas aumentan la productividad de los factores que se empleen y elevan, de acuerdo con la teoría, los ingresos de los dueños de esos factores; la disminución que provocan en los costos, determina, eventualmente, una disminución en los precios de los artículos ahí producidos, y con seguridad un mayor beneficio para el empresario, circunstancia que al incentivar la inversión, crea más empleo, procurándose también por esa vía, un proceso de redistribución regional.

Podemos concluir, pues, que una política basada en obras de infraestructura y empresas estatales, puede ser un instrumento valioso para redistribuir el ingreso a nivel regional y para colaborar en la redistribución personal, si el gobierno enfatiza los gastos en regiones atrasadas. Sin embargo, al igual que en otros muchos aspectos, los gastos en inversión, se orientan hacia las zonas más desarrolladas del país.

Para el caso, si vemos los gastos en construcción de caminos en los últimos cinco años, se han realizado prioritariamente en las zonas cafetaleras y algodonerías -lo que incide en una mayor concentración demográfica en esas zonas y agudiza la centralización espacial de los ingresos- en tanto que regiones como la Zona Norte, quedan prácticamente ayunas de esas inversiones, las que por carecer de esas facilidades no aprovechan en la medida deseable los servicios sociales y económicos y sufren costos de producción y transporte elevados.

Las inversiones deben procurar, como ya lo hemos sugerido, la creación de un sistema de carreteras y caminos vecinales que faciliten el acceso y desarrollo de zonas atrasadas, complementado con obras infraestructurales que aumenten los incentivos de inversión en esas zonas; tal es el caso de la electrificación rural que además de elevar las condiciones de vida de los campesinos, aumente la capacidad productiva del sector agropecuario.

También para ese propósito, deben llevarse a cabo las obras tantas veces mencionadas: grandes obras de riego, desecación de pantanos, mejoramiento, conservación y recuperación de suelos; respecto a esto último, son importantes los proyectos de mejoramiento de tierras del bajo Lempa y del Río Grande de San Miguel, zonas ambas de bajos niveles de ingresos y con tierras con gran potencialidad de cultivo; otro proyecto importante de este tipo, es la reforestación de la Zona Norte, lo que, además de mejorar los ingresos dentro de la región, lograría, en el largo plazo, controlar las crecidas de los ríos, elevar el nivel freático -lo que incidiría en un mejor servicio de agua potable a un costo más bajo- y establecer una empresa encargada de la explotación racional de esos recursos forestales.

Por otro lado, las inversiones en empresas estatales deben cumplir el doble propósito de sentar los fundamentos para crear industria básica y un fuerte sector público industrial que use materias primas nacionales, por un lado, y por otro, que entregue a artesanos como los de San Sebastián, materias primas de buena calidad que les permitan mejorar sus productos.

A pesar de la conveniencia de las inversiones gubernamentales, es bueno que nos preguntemos, ¿Quiénes son los principales beneficiados de un aumento en la productividad de los factores, en un sistema económico que tiene como base la propiedad privada individual?, además, ¿Quiénes se favorecen con la disminución de los costos de producción o de comercialización causados por economías externas?. Creemos que la respuesta por obvia, huelga: los empresarios y los dueños de los factores de producción no humanos.

La tesis sugerida en el párrafo anterior es que dentro de la estructura actual las inversiones del gobierno, benefician fundamentalmente, no a los sectores populares, sino a los propietarios de bienes de capital y recursos naturales. Consideramos, en cambio, que dentro de la organización social originada por las reformas que proponemos, los principales beneficiados son los trabajadores y los gastos gubernamentales, cristalizan así, todo su poder redistributivo; el aumento de la productividad del trabajo, por ejemplo, no favorecerá sólo al obrero y al campesino individuales, sino a la cooperativa o al Sindicato en su conjunto; las obras de riego, por ejemplo, no aumentarán la productividad de la tierra para que el terrateniente aumente sus ingresos, sino para beneficio de todos los cooperativistas; la construcción de caminos y carreteras, no beneficiará -creando economías externas y disminuyendo los costos de transporte- a unos cuantos terratenientes o empresarios, sino a todos los cooperativistas y sindicalistas beneficiados.

## CAPITULO SEPTIMO

### RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo histórico ha determinado que dentro de la sociedad -organizada para producir más y mejor- cada individuo sea poseedor pre-cominante de un factor indispensable para el proceso productivo. Ese derecho de propiedad, le impone un lugar dentro de la sociedad y determina la parte de la producción -justa o no- que le corresponde por la simple posesión de ese factor.

Quienes poseen recursos naturales o capital, pueden no participar directamente en el proceso de producción, dejando que su derecho de -propiedad los provea no sólo de los satisficentes necesarios para subsig-tir, sino para llevar una vida de opulencia que contrasta con la situación patética de los trabajadores. Por otro lado, los ingresos originados por la propiedad de los factores mencionados, permiten, debido a los mecanismos de la estructura económica vigente, que la riqueza se vaya concentrando cotidianamente en pocas manos, acentuándose así, las diferencias entre propietarios y no propietarios.

En el transcurso de tres etapas bien determinadas (la conquista y la colonización por España entre 1524 y 1821, el proceso de asentamiento del estado burgués desde fines del Siglo XIX, y la consolidación del capitalismo en el campo, a mediados del presente siglo), y por las características geofísicas de nuestro país, la concentración de la riqueza se ha cifrado en la tierra.

Durante el proceso, los propietarios han acumulado capitales que han dado nacimiento a un monopolio de las finanzas y del comercio exterior (especialmente exportación), cuyas ganancias, aunadas últimamente, a los capitales excedentes de los burócratas-agricultores, han generado un proceso de industrialización que aumenta, todavía más sus ingresos y ahonda las diferencias en la distribución.

El proceso de industrialización, al tener escasa demanda de materias primas nacionales, incide en una alta propensión a importar, y su poco poder multiplicador, imposibilita la generación de más ahorro; esto frena el desarrollo de una industria de mayor trascendencia e inhibe la creación de nuevos empleos en cantidades suficientes para absorber el crecimiento de la oferta de trabajo.

En estas condiciones, el sector agrícola continúa siendo el pivote alrededor del cual gira la economía: el 61.5% de la población vive en el campo y el 55.5% d. las personas en edad de trabajar, laboran en el sec-

tor agropecuario; éste, participa con el 25.9% del PTB y contribuye con el 54.4% al valor total de las exportaciones. Esas características, unidas al estatus de tenencia (56.9% de las explotaciones se halla en poder de no propietarios) y la concentración de la tierra ( las explotaciones subfamiliares, inferiores a 10 Has., representan el 91.36% del total y usan el 21.9% de la tierra; en tanto que para las multifamiliares, superiores a 1000 Has., los porcentajes respectivos son 0.05% y 15.7%), determinan: a) una ocupación disfrazada en el campo que, junto con un fuerte desempleo estacional, incide en ingresos ridículamente bajos en el área rural; b) un mercado interno estrecho, sin posibilidades de expansión; y c) que un alto porcentaje de los ingresos que los propietarios reciben en concepto de alquileres, intereses y utilidad social, se hallen directamente ligados al agro.

La forma cómo se interrelacionan las características agrarias e industriales y los estratos de los terratenientes-banqueros y burócratas-agricultores, determinan una organización económico-social, que impide al impuesto sobre la renta y al gasto público, cristalizar el poder redistributivo que teóricamente tienen, permitiendo, en cambio, acentuar los desniveles de ingreso.

La magnitud de la diferencia de las entradas de los propietarios y los no propietarios es enorme si consideramos que mientras los primeros logran un ingreso mensual promedio de ₡4,660.00, durante el período 1963-68, los últimos, en el mismo lapso, obtuvieron ₡129.00 por mes.

Esto, sin embargo, no refleja el desnivel existente en la realidad ya que en 1951, se había establecido que el costo de la vida obrera era aproximadamente de ₡136.00 mensuales, lo cual es superior a los ingresos promedios obtenidos por los no propietarios veinticinco años más tarde. Por otro lado, en el área rural, se ha descubierto que los tenedores de granjas sub-familiares, reciben ingresos equivalentes a ₡87.33 por mes, y los trabajadores sin tierra (24.7% de la población rural), escasos ₡47.00.

En síntesis, 13.7% del PTB es acaparado por cerca del 0.7% de los habitantes; 13.3% del PTB por 2.8% de la población, quedando el restante 73.0% del PTB, para satisfacer las necesidades del 96.5% de los salvadoreños. Esta situación pretendemos mejorarla cuando proponemos:

a) El uso de reformas (agraria, industrial, bancaria y urbana) que tiendan a redistribuir la riqueza mediante alteraciones estructurales en el marco institucional actualmente en vigencia.

b) Políticas cualitativas, o sea, la utilización de instrumentos que permitan modificar el funcionamiento autónomo de las leyes que rigen los diferentes mercados (recursos naturales, trabajo, etc.) en una eco-

nomía capitalista con fuerte intervención estatal. En este grupo se encuentran medidas como controles de salarios y de precios; el nacimiento o fortalecimiento de organismos gremiales y comunales; alteraciones a la estructura comercial; mejoramiento de las asistencias técnica y crediticia; y cambios en el marco legal; y,

c) Políticas cuantitativas; además de los instrumentos necesarios para el manejo de las políticas cualitativas, deberá manejarse la política fiscal procurando que su acción distributiva se realice por dos vías: una la captación de los ingresos de personas o sociedades mediante mecanismos tributarios; la otra, canalización de una porción del gasto público hacia sectores o acciones que tiendan a elevar el ingreso real de la clase desposeída y de regiones de menor desarrollo relativo.

Aunque no pueda hablarse, en sentido estricto, de una política económica que mejore la redistribución del ingreso, el conjunto de medidas comprendidas en cada grupo -y que hemos mencionado en el texto- tratan de lograr ese fin. Podemos, sin embargo, distinguir políticas que distribuyen el ingreso directamente, políticas que son necesarias para consolidar y profundizar las reformas y ahondar el proceso redistributivo iniciado, y políticas que cuentan con ambas características; el rasgo común, empero, es que unas apoyan a las otras y permiten, por lo tanto, que actúen más vigorosamente.

Mediante un juego de gráficas que aparecen al final del capítulo pretendemos sintetizar las más importantes medidas propuestas, destacando la manera como se interrelacionan y cómo, en conjunto, consiguen el objetivo planteado: redistribuir el ingreso nacional.

Aunque por las condiciones salvadoreñas (hegemonía del sector agropecuario, poder político en manos de los terratenientes-banqueros ligados estrechamente a los burócratas-agricultores), la reforma agraria es el eje alrededor del que giran el resto de políticas, la similitud de sus efectos con los de la reforma industrial, nos obligan, para sintetizar, a hacer un solo análisis; esto, a no ser porque se refieren a productos diferentes, no tiene ningún inconveniente, ya que ambas, apoyándose mutuamente, pretenden mejorar la redistribución del ingreso atacando el poder político-económico de los propietarios.

La razón de ser de ambas es entregar a los trabajadores, usando ciertos criterios, el resultado del proceso productivo quitándoselo a los propietarios; esto por razones mencionadas en el texto (págs. 43 y siguientes y 55 y siguientes), aumenta la cantidad producida al usar capacidad ociosa (tierras incultas y uso parcial de plantas industriales). Los elementos de inestabilidad que puede provocar el aumento brusco del PTB, quedan eliminados por la elevación de los ingresos de los campesinos y los obreros.

Este incremento en el producto tiene dos efectos: la disminución de los precios y la diversificación de la producción (págs. 48 y siguientes y 56 y siguientes), lo que aumenta la oferta de bienes agropecuarios e industriales para la población en general. Para el campo, la diversificación tiene el efecto beneficioso adicional de estabilizar los ingresos de los campesinos pues éstos no dependen ya de las fluctuaciones de los precios de un solo producto. (Véase Gráfica No. 1).

Por otro lado, la reforma industrial, que realmente surge para responder al aumento de la demanda de productos industriales, inducida por el ascenso de los ingresos en el área rural, debe procurar, para tener los efectos redistributivos deseados, la absorción de mano de obra desempleada y subocupada, e incorporar mayor valor agregado al producto, cosa que implica la utilización de materias primas nacionales como forma de utilización de una mayor parte de la producción agropecuaria; por los mismos motivos, además, del ahorro de divisas, debe sustituir importaciones.

Sin embargo, una política redistributiva que se quedara a ese nivel, corre el peligro de fracasar y no estaría ocupando el potencial que ofrecen las reformas; hay necesidad, por lo tanto, de aumentar más la producción, evitar que los mecanismos del sistema la vuelvan reversible y garantizar que se den los efectos esperados.

Para el caso, una disminución en los precios agrícolas puede ser eliminada por la acción de los intermediarios; esto y la necesidad de estabilizar los ingresos de los campesinos y de garantizar la calidad de los productos ofrecidos a los consumidores, nos lleva a la creación de un organismo estatal encargado de la comercialización interna de productos agropecuarios, y a la reglamentación adecuada del movimiento comercial de artículos industriales, estableciendo controles de precios e impidiendo el surgimiento de muchos intermediarios. También por razones de estabilidad y para mejor aprovechar las divisas que ayuden al financiamiento de todo el proceso, un instituto gubernamental encargado de las exportaciones, nos parece adecuado; esto, además, disminuiría los ingresos de los exportadores tradicionales.

Para evitar la reversibilidad del proceso, echamos mano a un conjunto de medidas, que aparecen resumidas en la Gráfica No. 2; algunas de ellas tienen poder redistributivo que se manifiesta en otros aspectos.

La organización de confederaciones sindicales y de cooperativas, tiene una fuerza política grande, capaz de impedir acciones en contra del proceso iniciado, y garantiza la aplicación de otras medidas tales como salarios mínimos, control sobre actividades de las empresas, etc.

Las disposiciones legales, establecen limitaciones al derecho de pro-

riedad y norman la formación de sociedades que se dediquen a la industria o a la agricultura. La política tributaria, usando diferentes tipos de impuestos a la renta y al capital, con gran progresividad, facilita la desconcentración de la propiedad evitando, por ende, la reversibilidad, y ayuda decididamente al financiamiento del proceso.

Para aumentar los ingresos de las personas beneficiadas con las reformas agraria e industrial, es necesario aumentar la productividad lo que conseguimos manejando los instrumentos señalados en la Gráfica No. 3.

Vemos que la productividad la aumentamos por cuatro caminos cuyos efectos están descritos en el texto: educación, asistencias técnica y crediticia, e inversión pública.

Lo relevante aquí, es que nos aparece la reforma bancaria -que de por sí tiene efectos redistributivos- subordinada a las reformas agraria e industrial, a fin de dotar a los beneficiados de éstas del financiamiento necesario para la producción. Por otro lado, además de colaborar en el financiamiento de todo el proceso, nos permite el manejo del crédito como medio de incentivar o desalentar la inversión en algunos renglones de la economía.

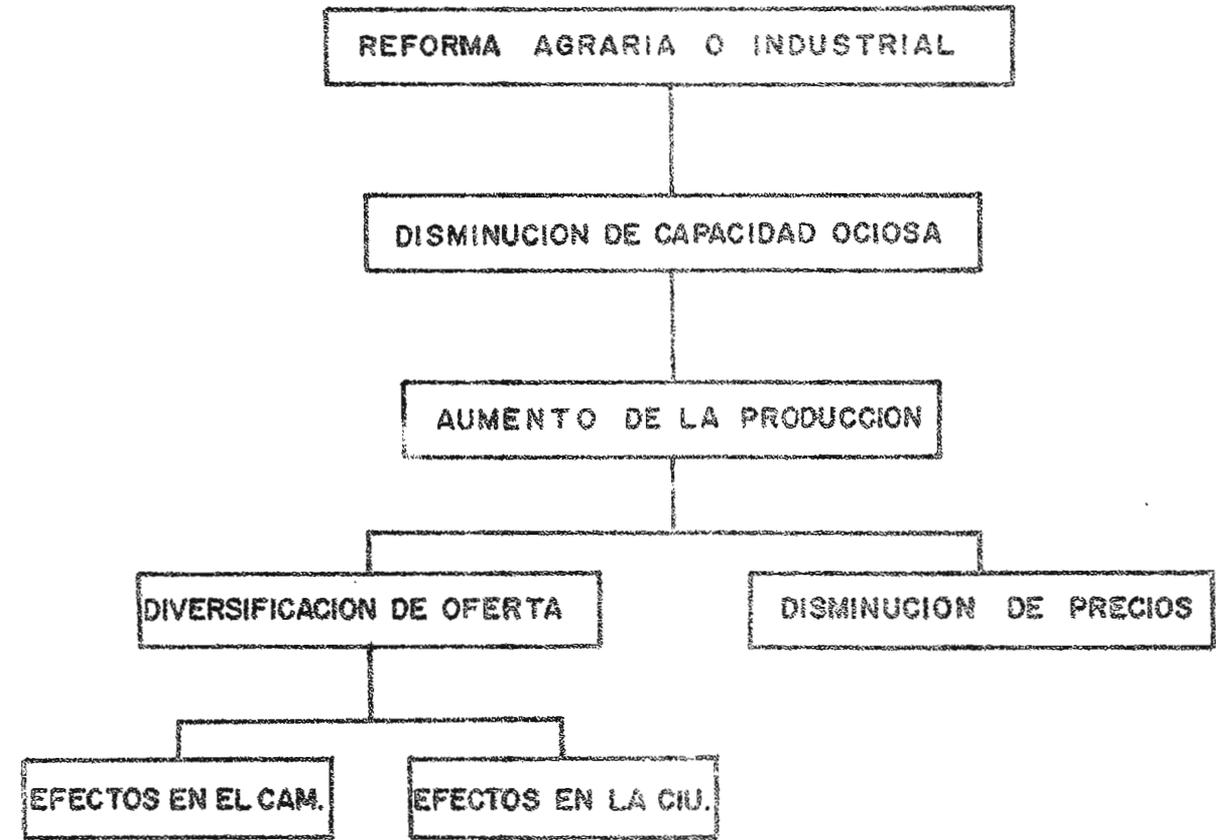
Todas las medidas, claro está, propenden en forma mediata o inmediata, a aumentar los ingresos de los salvadoreños, entendiéndose que, simultáneamente, se eleva el nivel de vida. La reforma urbana, aparentemente descoordinada de las otras, nos permite aumentar directamente los ingresos reales de la población urbana y facilita la aplicación de políticas que tiendan a mejorar las condiciones sanitarias de las viviendas.

También respecto a las condiciones de vida de la población y aumento de los ingresos reales, el gasto público juega un importante papel, tal como nos muestra el Gráfico No. 4; a través de los gastos corrientes, el estado entrega a la comunidad servicios importantes como los de asistencia social, educación y asistencia médico-hospitalaria; mediante las transferencias, aumentan los ingresos de los estratos populares, a quienes favorece también, mediante la construcción de viviendas higiénicas y baratas, e instalando sistemas de captación de aguas lluvias y negras, y de distribución de agua potable.

Para redistribuir el ingreso a nivel regional, las inversiones públicas en dos de sus modalidades (infraestructura económica y empresas estatales, juegan papel preponderante al crear polos de desarrollo; las empresas estatales, además, al facilitar la correcta integración vertical y horizontal de la industria, generan beneficios sociales incuantificables.

Claro está, que todo este proceso necesita adecuado financiamiento, el cual esperamos conseguir de la manera que muestra el Gráfico No. 5:

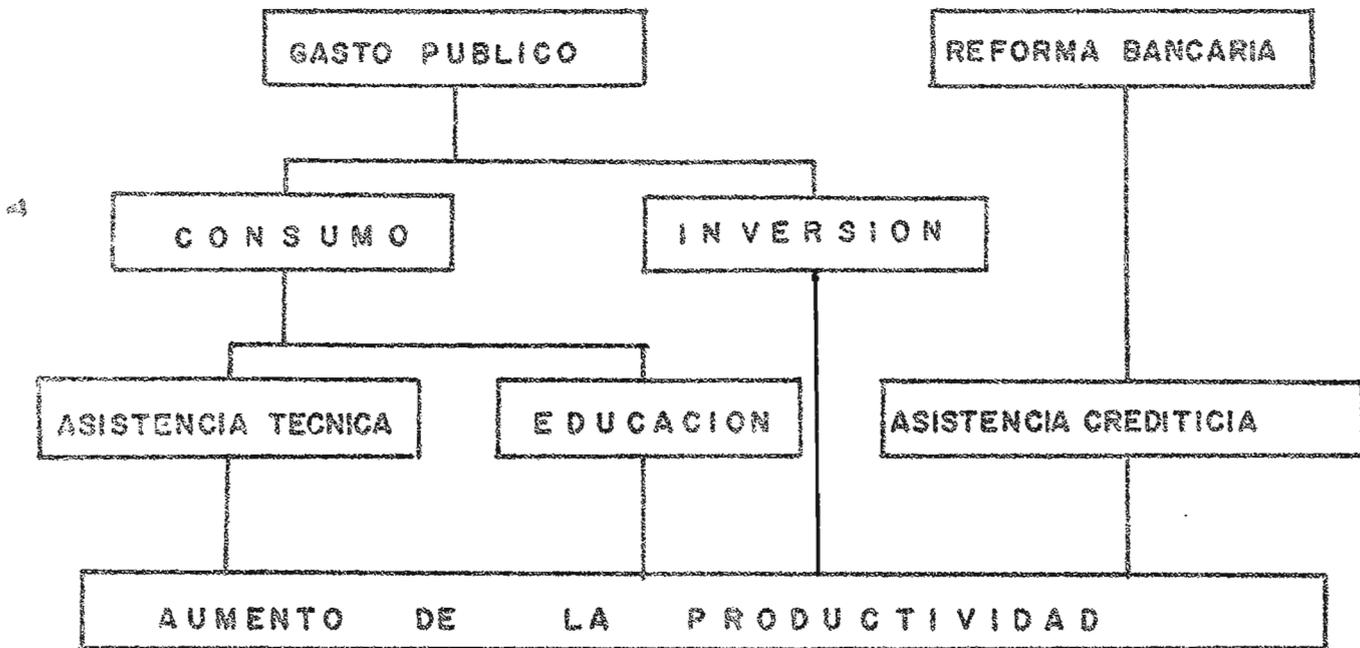
el control del comercio exterior, la reforma bancaria, la política tributaria y las empresas estatales; de ellos ya hemos hablado algo; el endeudamiento interno, nos permite pagar las expropiaciones usando mecanismos que garantizan una amortización segura en el largo plazo y, sobre todo, evitan las salidas de capital y canalizan esos fondos hacia inversiones productivas.



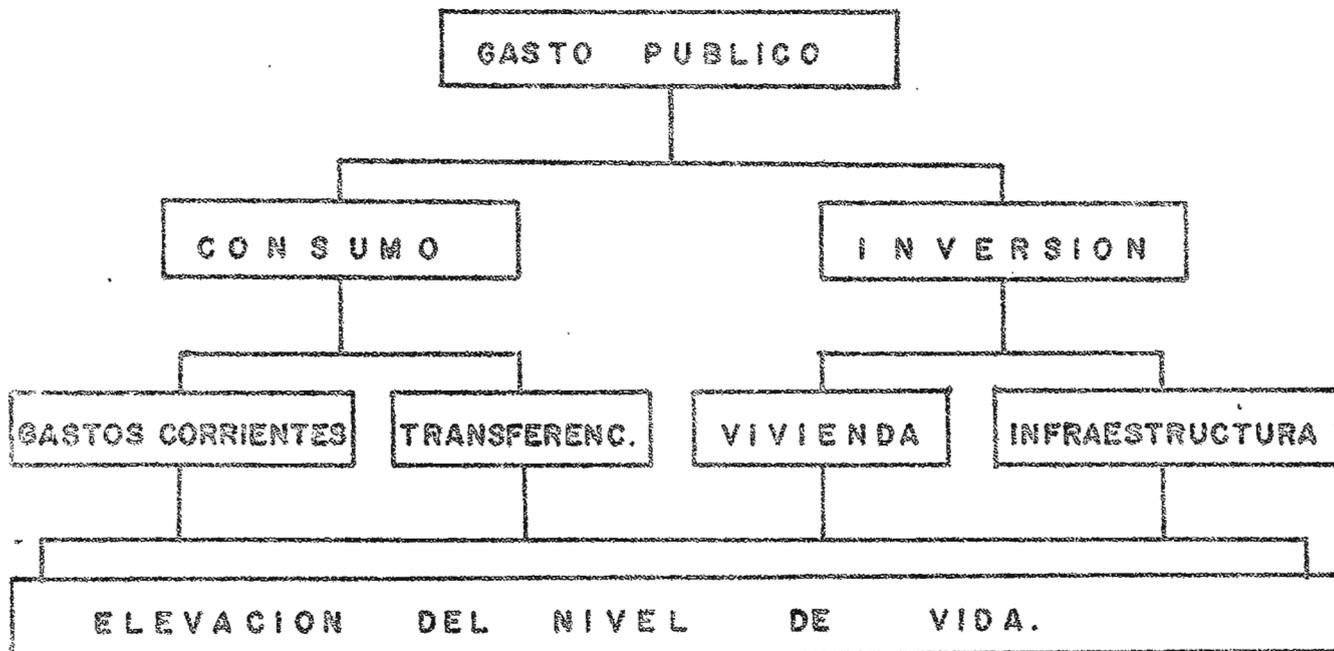
GRAFICA Nº 1



GRAFICA Nº 2



GRAFICA Nº 3



GRAFICA Nº 4

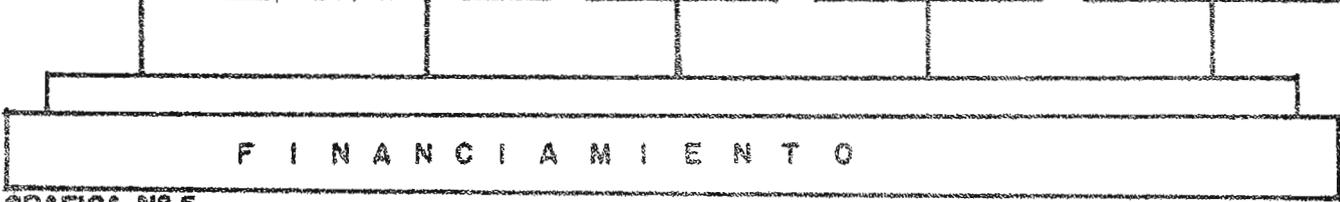
CONTROL DE CO-  
MERCIO EXTERIOR

REFORMA  
BANCARIA

DEUDA  
INTERNA

POLITICA  
TRIBUTARIA

EMPRESAS  
ESTATALES



GRAFICA Nº 5

## BIBLIOGRAFIA

- BACCHI ANDREOLI, Silvio: "Política Económica". Diccionario de Economía Política dirigido por Claudio Napoleoni. Editorial Castilla, Madrid.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR: Revistas Mensuales.
- CABEZAS CASTILLO, Gilberto: "Características del Sistema Comercial Bancario de El Salvador". La Universidad. Revista de la Universidad de El Salvador. XCV (4): 33-88.
- CASTRO, Antonio y LESSA, Carlos: "Introducción a la Economía. (Un enfoque estructuralista)". 2a. Ed. Editorial Siglo XXI. México, 1970.
- CERVANTES DELGADO, Alejandro: "La Política Fiscal y las reformas impositivas de 1962". Trimestre Económico. XXIX (115).
- CEPAL: La distribución del ingreso en América Latina. E/CN. 12/770/Add. 1.
- CIBOTI, Ricardo y SIERRA, Enrique: "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo". 1a. Ed. Editorial Siglo XXI. México. 1970.
- CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION Y COORDINACION ECONOMICA (CONAPLAN). "Indicadores Económicos y Sociales". Publicación Periódica.
- "Las perspectivas de la Inversión Extranjera en El Salvador". Mimio. Mayo 1968. (Documento Confidencial).
- "Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social: 1965-69. Versión preliminar. Mimio, 1965. 2 tomos.
- "Primera tentativa del cálculo de la cuantía del capital reproducible para 1962 en la economía de El Salvador". Mimio. 1964. (Documento Confidencial).
- DIRECCION GENERAL DE CONTRIBUCIONES DIRECTAS: "Instructivo para llenar el formulario de declaración de impuesto sobre la renta", 1964.
- Tabulados de la Sección de Estadística.

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS: Primero y Segundo Censos Agropecuarios (1950 y 1961) y Segundo Censo de Vivienda. 1961.

DIRECCION GENERAL DEL PRESUPUESTO: "Manual para la formación del Presupuesto". Mimio.

DUE, John F.: "Análisis Económico de los Impuestos". 1a. Ed. Editorial El Ateneo. Buenos Aires. 1961.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ, Ramón: "Economía Agrícola y Reforma Agraria". 2a. Edición. CEMLA. Conferencias. México, 1965.

FRENCH-DAVIES, R. y GRIFFIN, K. B.: "Comercio Internacional y Políticas de Desarrollo Económico". 1a. Ed. F. C. E. México, 1967.

KIRSCHEN, E. S. y Colaboradores: "Política Económica Contemporánea". 1a. Ed. Ediciones de Occidente. Barcelona. 1965.

LARA VELADO, Roberto: "Introducción al estudio del Derecho Mercantil". 1a. Ed. Editorial Universitaria de El Salvador. San Salvador, 1969.

LOVO CASTELAR, Luis: "La distribución y tenencia de la tierra en El Salvador". La Universidad. Revista de la Universidad de El Salvador, 92 (4): 107-115

MAGAÑA, Alvaro: "Fuentes alternativas de un sistema de obtención de recursos fiscales para la integración económica centroamericana". La Universidad, Revista de la Universidad de El Salvador, 92 (6) 7-50.

MALAVE MATA, Héctor: "Aproximación a los conceptos de estructura, super-estructura y sistema". Trimestre Económico XXXVII. (146): 359-403.

MARTNER, Gonzalo: "Planificación y presupuesto por programas". 1a. Edic. Editorial Siglo XXI. México, 1967.

MENJIVAR, Rafael: "Formas de tenencia de la tierra y algunos otros aspectos de la actividad agropecuaria". Instituto de Estudios Económicos. Facultad de Economía. Universidad de El Salvador. San Salvador, 1962

"Reforma Agraria. Guatemala-Bolivia-Cuba". 1a. Ed. Editorial Universitaria de El Salvador. San Salvador, 1970.

"Reforma Agraria Chilena". 1a. Ed. Editorial Universitaria de El Salvador. San Salvador, 1970.

- MENJIVAR, Rafael y QUINTEROS O., Oscar: "Situación de la población salvadoreña en relación a su ingreso-gasto. Otros aspectos del nivel de vida". *Economía Salvadoreña* XII (29-30):19-40.
- MONTENEGRO, Walter: "Introducción a las doctrinas político-económicas". 5a. Ed. F. C. E. México, 1967.
- OSEGUEDA, Antonio: "Estudio de la incidencia de la forma de tenencia de la tierra sobre la economía de El Salvador". Trabajo de Graduación. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de El Salvador. Jun. 1967.
- PARTIDO COMUNISTA DE EL SALVADOR (P. C. S.) "Proyecto de Programa Agrario". Mimio. 1962.
- "Proyecto de Programa General". Mimio. 1962.
- PRIMER CONGRESO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA. Ponencias y resoluciones. Publicadas en la Universidad. *Revista de la Universidad de El Salvador* XCV (1). Ene.-Feb.-70.
- PUENTE LEIVA, Jesús: "Distribución del ingreso en un área urbana: el caso de Monterrey". 1a. Ed. Editorial Siglo XXI. México, 1969.
- SERAPHIN, Hans-Jürgen: "Política Económica General". Editorial El Ateneo. Buenos Aires.
- TINBERGEN, J.: "Política Económica". 1a. Ed. F. C. E. México, 1961.
- TORRES, Abelardo: "Tierras y Colonización". Instituto de Estudios Económicos. Facultad de Economía. Universidad de El Salvador. Mimio., 1961.
- VILLANUEVA DE LA ROSA, Sebastián: "Apuntes sobre finanzas públicas". Instituto de Estudios Económicos. Facultad de Economía. Universidad de El Salvador. Mimio. 1964.
- WALD, Haskell P.: "Tributación de tierras agrícolas en economías subdesarrolladas". 1a. Ed. Compañía General de Ediciones, S. A. México. 1964.
- WATSON, Donald S.: "Política Económica", Editorial Gredos. Madrid 1965.