

Coyuntura

Revista Mensual

Nº 6- San Salvador, Agosto de 2008
- Año 12



**Fundación Salvadoreña para la
Promoción Social y el Desarrollo
Económico**

*¡Movilización Social para el Desarrollo
Humano!*

17 Avenida Norte y 27 Calle Poniente #
1434, Colonia Layco, San Salvador

Apartado Postal 1952, Centro de
Gobierno,
San Salvador, El Salvador, C. A.

Teléfonos: (503) 2225-2722,
2225-0414, 2225-0416, 2225-1212

Fax: (503) 2225-5261

Correo electrónico: funsal@telesal.net

Página Web: www.funsalprodese.org.sv

¿Es posible UN pacto social y otro fiscal para enfrentar la actual crisis nacional?

Recientemente el PNUD presentó el Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2007-2008, en cuya parte “sinóptica” o resumen afirma que uno de los principales problemas del país para los trabajadores es el subempleo, y no el desempleo, aunque éste exista. La suma de ambos representaba, para el 2007, el 50% de la población económicamente activa, PEA.

Situación de los trabajadores	% de la PEA
1. Trabajo decente ¹	20.0
2. Sin empleo o desempleados	7.0
3. Subempleados	43.0
4. Trabajo de poca calidad	30.0

Fuente: PNUD (2008), “Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo. San Salvador”; p-3

Según el Informe del PNUD, el “trabajo decente favorece la cohesión social o grado de unidad entre los miembros de una sociedad. Un buen trabajo contribuye a ello”. Contrariamente, la falta de “trabajo decente” deteriora la cohesión social y socava las bases de la gobernabilidad democrática”. El 20% de la población económicamente activa con “trabajo decente”, tiene, afirma el PNUD, un “desarrollo humano alto”, pero el 80% restante de la población trabajadora carece de “trabajo decente” y, al no predominar la “cohesión social”, la “gobernabilidad democrática” carece de pilares sólidos.

Esa imagen cercana a la realidad social del país, no presenta la composición o estructura social, o sea la elevada polarización o brecha social que caracteriza a la pirámide social, en la cual un reducido porcentaje de la población ocupa la cúspide de la pirámide que controla la economía, la riqueza y el poder del Estado, y la inmensa mayoría de la población pobre constituye la amplísima base de la pirámide social, mucha de la misma excluida y marginada de oportunidades de trabajo y por lo que miles emigran del país. Esta polarización social es una situación estructural, histórica, que caracteriza al sistema del

capitalismo salvadoreño. Distinta es, por supuesto, la “polarización” política, que debe ser superada, según lo plantean precisamente los de la cúspide de la pirámide social, mediante una pluralidad de fuerzas políticas en momentos electorales, pero conciliables².

Sea técnica o científicamente, fundamentada o no, la tesis del PNUD acerca de que en el país no existe cohesión social ni sostenibilidad de lo que se denomina gobernabilidad democrática, esta no fue cuestionada ni por el gobierno ni por los grades empresarios ni por quienes controlan al Estado y al país.

Los medios de prensa que respaldan cotidianamente al gobierno, como si se tratara de una monarquía, admitieron que los datos eran elocuentes y aunque no traían en realidad nada nuevo, ponían una vez más en evidencia que la modernización del país se había realizado de “manera desigual”.

El desempleo, y por supuesto el subempleo, que conforme a los datos suman la mitad de la PEA, generan desigualdad, menoscaban

la cohesión social, también generan incertidumbre hacia el futuro y obstaculizan las posibilidades de estabilización social y política. El subempleo en 1950 ascendió a 49%, en 1970 a 45% , volvió a 49% en 1980 y arribó a 43% en 2006.

Prácticamente el porcentaje de la PEA en subempleo ha permanecido invariable desde 1950, cuando se inauguró o inició la segunda etapa de la dictadura militar en el país, a pocos años de comenzada la larga etapa de la guerra fría. Con esos grandes subempleos no podía existir estabilidad social, menos aún cohesión social ni democrática, pues predominó políticamente el régimen de la dictadura militar.

Pero una aproximación a la estructura social se refleja en la composición, por ejemplo, del pago de impuesto sobre la renta de asalariados y ganancias de las empresas. En el 2007 el gobierno obtuvo 968.2 millones de dólares por impuesto sobre renta, es decir, equivalente al 34.6% del total de ingresos (2,796.9 millones de ingresos por impuestos)³.

Los ingresos por el impuesto sobre la renta (968.2 millones de dólares) se compone de la siguiente manera:

1. **21.5% fue pagado por personas naturales asalariadas.** Esto revela que el otro 78.5% de personas asalariadas perciben bajos salarios (unos 300 dólares mensuales) y, por lo tanto, no declaran ni pagan el impuesto sobre la renta.

El total de personas asalariadas que pagaron impuestos en el 2001, por ejemplo, fue de 233,708 personas, distribuidas así: el 31.4% de las personas con un ingreso al año hasta 2,514 dólares; el 46.0% de personas con un ingreso anual entre 2,514 y 8,571 dólares; el 9.0% de personas con ingreso imponible entre 8,571 y 11,428 dólares; el 13.5% de personas con ingresos anuales entre 11,428 y 114,285 dólares; y el 0.1% de personas con ingresos anuales superiores a los 114,285 dólares y más

de un millón y 142 mil dólares.

2. **el 19.3% por personas naturales no asalariadas,** es decir, profesionales y accionistas de empresas;
3. **y el 59.2% pagado por empresas o personas jurídicas.**

Más de 15,089 empresas que pagaron impuesto sobre sus ganancias en el 2001, tenían la siguiente composición o estructura: el 74.0% declararon como renta imponible hasta 11.4 mil dólares y solo pagaron el 1.0% del total de impuestos; en cambio las que declararon más de un millón de dólares, es decir, el 0.9% del total de las empresas, pagaron el 60.0% de los ingresos por el impuesto sobre la renta o las ganancias

En el rango entre 5.7 millones de dólares a 11.4 millones, fueron 13 empresas las que declararon pago de IR; en el rango entre 11.4

millones de dólares y 57.1 millones, fueron 12 empresas las que declararon pago de IR; y más de 57.1 millones solo una empresa declaró IR⁴.

La tesis del PNUD de que el desempleo genera desigualdad, incertidumbre hacia el futuro del país y la desestabilización social y política, y menoscaba la cohesión social, concluye en que para alcanzar niveles de desarrollo alto es necesario construir un solo país, donde todas las personas tengan acceso a oportunidades de trabajo decente.

Ese planteamiento no tiene en cuenta deficiencias estructurales, por no llamarlas crisis estructurales, que se han venido acumulando a lo largo de los años, y que explican el estado de la situación de los últimos años y las perspectivas del tipo de nueva sociedad que se alcanza a visualizar.

La información presentada en párrafos anteriores sobre la estructura social del país, entre diferentes niveles de ingresos o renta imponible de trabajadores asalariados y tremendas diferencias

entre empresarios por los tamaños de ganancias que es el motivo principal de sus actividades, constituye una parte importante de la base estructural de las profundas desigualdades que, mientras se mantengan objetivamente, no será posible aspirar a una meta de cohesión social nacional.

Según el PNUD, el “trabajo decente...promueve la equidad al insertar al trabajador y a su grupo familiar en el tejido social, con todo lo que esto supone: acceso a servicios, sentido de pertenecía, autoestima y realización” (ver pág. 277 del Informe del PNUD). El “tejido social” constituye una cuestión estructural, llena de contradicciones, profundas desigualdades sociales entre los diferentes tramos de trabajadores según sus capacidades y aunque en el país constituyen la mayor parte de la “verdadera riqueza” nacional, el sistema y su modelo no tiene como meta su desarrollo como la principal fuerza productiva del país.

El PNUD reconoce implícitamente la complejidad de la situación social y por eso propone la realización de un

“Pacto Nacional de Empleo y Cohesión Social, como un acuerdo social amplio y representativo sobre la extensión de oportunidades de trabajo decente, en particular hacia los grupos sociales excluidos o en desventaja de acceder a buenas oportunidades laborales” (pág.277).

Pero existe otra realidad que no se reconoce. Se trata del fracaso del neoliberalismo impulsado desde 1990, con la idea de llenar el viejo vacío o fracaso de modelo de los años sesenta. Desde su inicio el funcionamiento del modelo descansaba en un 20% de la población y la mayoría quedaba excluida. Por ello es que no existían ni existen oportunidades de trabajo para centenares de miles de personas salvadoreñas que tuvieron que abandonar el país.

¿Será posible un acuerdo social amplio entre representaciones de fuerzas de una estructura social compleja, saturada de contradicciones y en un período histórico de transición nacido de los acuerdos de paz y ha ejecutarse desde el poder del Estado, con programas gubernamentales, presupuestos extraordinarios,

financiamiento de los mismos con reformas fiscales también concertadas nacionalmente, con la aprobación de nuevas leyes necesarias para el impulso de transformaciones económicas, sociales y políticas, algunas de las cuales eran parte de la agenda de los acuerdos de paz que no se ejecutaron, y todo ello hacia una nueva realidad?

La agenda de la propuesta de Pacto comprende unos siete temas con la sugerencia de un poco más de veinte medidas, que en medio del planteamiento incluye “definir cuál es el país que se quiere construir”, es decir, el nuevo modelo integral de país, al parecer sin modificar el sistema vigente.

En el tema uno proponen “Renovar la confianza nacional e institucionalizar la búsqueda de consensos”, se sugiere, por ejemplo, la creación de un Consejo Económico y Social, con la participación del gobierno, de partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y

organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de elaborar programas socialmente concertados.

La creación de un organismo integrado de esa manera para impulsar la ejecución de la agenda propuesta y cambios al respecto, no es un asunto de voluntad política. Sería posible solo si se combinan varios aspectos, en particular si existe correlación de fuerzas como base para la concertación, dentro de la institucionalidad del estado, de fuerzas sociales y políticas, de la cual podría surgir una concertación nacional.

Tanto la Comisión Multidisciplinaria, juramentada por el presidente Saca el 30 de abril y que le presentó el 14 de agosto la propuesta de 61 medidas para “paliar los efectos adversos” de la crisis, como el PNUD que presentó al país un programa de más de 20 medidas para el mismo objetivo, coincidieron en la propuesta de concertar un

Pacto Nacional para impulsar la ejecución de las medidas propuestas (ver resumen de medidas propuestas en cuadro siguiente).

Coinciden, también, en la necesidad de consensuar sobre las fuentes del financiamiento para la ejecución de las medidas, sea mediante una reforma fiscal o mediante la negociación de nuevos préstamos externos con organismos internacionales.

La reforma fiscal es una necesidad objetiva para atenuar la crisis de las finanzas públicas, independiente que las medidas propuestas por el PNUD y la Comisión Multidisciplinaria sean o no ejecutadas. Todos los dirigentes empresariales del país, incluyendo los de la ANEP, han tenido que reconocer la necesidad de impulsar una reforma fiscal.

Propuestas de Agendas y Medidas del PNUD y de la Comisión Multidisciplinaria.

<p align="center">Propuesta del PNUD</p> <p align="center">(16 de julio 2008)</p>	<p align="center">Propuesta de la Comisión Multidisciplinaria</p> <p align="center">(Cuatro líneas estratégicas; 14/08/2008).</p>
<p>1. Renovar confianza nacional e institucionalizar la búsqueda de consensos: creación de un Consejo Económico y Social, con la participación del gobierno, partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de elaborar programas socialmente concertados sobre empleo, productividad, salarios y competitividad de la economía y de revisar periódicamente la visión de futuro del país.</p> <p>2. Una macroeconomía al servicio del empleo y el crecimiento: Establecimiento de un Fondo de Apoyo a la Competitividad de las ramas económicas seleccionadas como apuestas estratégicas para liderar la generación de empleo y el crecimiento económico en los próximos años; Reorientación de la política de subsidios al consumo de productos importados; Instauración de un sistema de ahorro obligatorio de capitalización individual y de administración pública;</p> <p>3. Suscribir un acuerdo de responsabilidad iscal;</p> <p>4. Compromiso con el conocimiento: Incremento del gasto público en educación; Elevar los recursos para capacitación; Dominio de una segunda lengua; Redefinición del año escolar; Fondo de Investigación y Desarrollo;</p> <p>4. Apuestas estratégicas: Restablecimiento del sistema nacional de planificación; Realización de análisis comparativos;</p> <p>5. Reconocimiento del trabajo reproductivo como sustento del funcionamiento de la sociedad y reducción de brechas de género: Medición sistemática del aporte de la economía doméstica; Reducción del déficit de servicios sociales para grupos poblacionales que necesitan cuidado; Reformar el sistema de seguridad social;</p> <p>6. Programas de empleo para jóvenes urbanos: posibilidad de ampliar el esquema de aportaciones al INSAFORP y redefinir su rol en función de apoyar tales programas, o canalizar fondos adicionales a través de un mecanismo como el del Fondo de Apoyo a la Competitividad.</p>	<p>1) Protección a la población más Vulnerable: Atender prioritariamente al grupo más vulnerable; Reforzar el programa de escuelas saludables; Fortalecer el programa de red solidaria; Diseñar un programa efectivo de atención a los grupos más vulnerables de las zonas urbanas; Iniciar un dialogo con partidos políticos y el gobierno para discutir contratación de préstamos destinados a financiar los programas recomendados.</p> <p>2) Agricultura y alimentos: Ampliar la cobertura de la asistencia técnica que proporciona en CENTA; Incrementar la producción de alimentos básicos en corto y largo plazo; Generar reserva estratégica de granos y semilla; Promover e instalar agro-mercados móviles en las zonas urbanas; Mejorar la seguridad ciudadana en las áreas rurales; Promover el uso de biotecnología; Fomentar la organización de pequeños empresarios agropecuarios para aumentar su competitividad y rentabilidad; Aumentar la capacidad de almacenamiento de los productores; Crear y promover líneas de financiamiento con plazos adecuados; Incentivar el desarrollo y uso del seguro agropecuario; Promover la modernización del mercado laboral en el sector agropecuario.</p> <p>3) Protección al presupuesto familiar: Lograr un acuerdo de corresponsabilidad entre el gobierno y el sector privado para favorecer el bienestar de los trabajadores y de la población en general; Poner en marcha una campaña de educación financiera; Establecer tasas efectivas de usura por sectores; ampliación de plazos en créditos bancarios; Fortalecer la Defensoría del Consumidor; Impulsar reformas legales al sector de medicamentos y declaración detallada de su importación; Aumentar y mejorar cobertura de servicios del ISSS; promover afiliación al régimen del ISSS; Reducir el costo del servicio telefónico; Nombrar una Comisión para diseñar la propuesta de ordenamiento estructural del transporte; otros.</p> <p>4) Economía: Acelerar aprobación de leyes siguientes: Concesiones, fondos de inversiones, ordenamiento y desarrollo territorial; Mantener el subsidio para el consumo eléctrico; Ajustar gradualmente la tarifa actual de energía eléctrica y unas 10 medidas más relacionadas con inversión en energía; Mejorar la transparencia y el control de calidad en la prestación de servicios médicos,</p>

7. Emprendedurismo y conexión de las mipymes con el mercado: Suscribir el Programa de Desarrollo de Proveedores; Régimen diferenciado para los trabajadores por cuenta propia; Desarrollar un programa de incubadoras de empresas.

clínicos y hospitalarios; Eliminar prácticas anti-éticas de regalías y premios a médicos y farmacias por la prescripción y dispensación de medicamentos y unas cuatro medidas más relacionadas con salud y medicamentos; Propiciar que la alternativa farmacéutica genérica aparezca en toda prescripción médica; Ordenar el sistema de transporte público de pasajeros; otras medidas.

Recomendación Especial: realización de un pacto social de solidaridad nacional para la productividad y el empleo que involucre a empresarios, trabajadores, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil.

El asunto es que tienen dos posiciones al respecto. Unos sostienen que la reforma debe realizarse mediante el aumento del IVA, del 13% al 15%, mientras que consideran que el mejor camino es el de un aumento al pago del impuesto sobre la renta o ganancias de las empresas y empresarios, camino rechazado en la reforma que se intentó aprobar a finales de octubre del 2004 y que motivó la renuncia del anterior ministro de hacienda.

La crisis fiscal ha salido más a la superficie pública. Los medios de prensa han insistido últimamente sobre dos aspectos: la falta de recursos financieros para el financiamiento de los subsidios diversos y la problemática del endeudamiento público y la

necesidad de su renegociación mediata a fin de diferir por años el compromiso de pago del servicio de la deuda, incluyendo la interna mediante LETES por falta de efectivo.

El problema de falta de recursos para cubrir los subsidios, como al transporte de pasajeros, el consumo de gas propano, el consumo de energía eléctrica y otros, destaparon algo que se había mantenido oculto: el subsidio a 4,184 empresas, sin base legal ya que la decisión ha sido responsabilidad de la presidencia de la república, es decir, en base a un acuerdo ejecutivo.

El subsidio a las empresas, que ya se les eliminó el 40%, en realidad otorgaba una falsa competitividad a

las empresas porque los precios de venta se mantenían rebajados mediante el subsidio para venderlos fuera o dentro del país a precios artificialmente bajos, así como los precios de los productos exportados mediante la devolución del gasto en IVA por la adquisición de insumos, materias primas, etcétera, necesarios para la producción de los referidos productos.

Lo curioso es que el gobierno para cubrir el suministro de subsidios y evitar las discrepancias con los empresarios al respecto, ha dicho públicamente que por falta de efectivo en su “caja chica” ha tenido que emitir LETES o adquirir deuda de corto plazo, a julio más de 480 millones de dólares, más del doble de lo que el gobierno retiró de la economía con LETES a la altura del mismo mes, deuda que tendrá que pagarse a más tardar el próximo año.

Los temas mencionados, la renegociación del endeudamiento o aprobación de nuevas leyes de endeudamiento y la necesidad de reforma fiscal, están relacionados con el hecho de que el 30 de septiembre el gobierno está

obligado a presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley del presupuesto general para el 2009, en medio de la campaña electoral convocada oficialmente el primero de septiembre.

Debe recordarse que previo a las últimas dos elecciones presidenciales, en especial a las de marzo del 2004, los partidos de derecha decidieron no aprobar el presupuesto del gobierno y responsabilizar a la oposición política, en particular al FMLN, del atraso al respecto⁵. El proyecto de ley del presupuesto para el 2004 fue aprobado hasta junio de este año y no en diciembre del 2003, como tenía que realizarse.

Para ello en la parte de financiamiento del presupuesto se incluyen montos de endeudamiento, sea mediante la colocación de bonos o contratación de préstamos, con proyectos de ley ya decididos con los organismos internacionales (Banco Mundial, BID, FMI), que deben aprobarse en la Asamblea Legislativa con 56 o más votos, como requisito previo a la aprobación de la ley del presupuesto del siguiente años.

¿Será utilizado el proyecto de ley del presupuesto para el 2009 como instrumento de campaña electoral en contra del FMLN, como se hizo en las elecciones presidenciales del pasado? Nada, hasta ahora, sugiere que el gobierno, o dicho de otra manera, que ARENA, el PCN y PDC decidirán la aprobación del presupuesto para el 2009, con 43 votos, como lo han hecho en los últimos años.

Debido al momento por el que atraviesa el país, las medidas propuestas por el PNUD y la Comisión Multidisciplinaria, algunas coincidentes y otras no, tendrían que incluirse en el proyecto de presupuesto para el 2009, lo cual es una verdadera incertidumbre, teniendo en cuenta que el proyecto de presupuesto colocado en la Asamblea Legislativa para su aprobación, ha sido y es posible que será utilizada por la derecha como una herramienta política para la lucha electoral en marcha.

Como se sabe, la ANEP rechazó varias medidas que favorecerían a la población. Una a favor de los trabajadores cotizantes a las AFPs, y otras como la creación de un

fondo para ajustar las pensiones de los jubilados, establecer nuevamente el sistema de precio de paridad de importaciones para bajar el precio del combustible y la medida para incorporar al ISSS a los trabajadores informales. Es decir, el consenso entre los miembros de la Multidisciplinaria se rompió un día antes de la presentación de la propuesta.

De esa manera, los dirigentes empresariales trasladaron al gobierno la responsabilidad de superar los problemas vetados con repercusiones presupuestarias y en realidad sociales. Hay que recordar que las cotizaciones de los trabajadores, o sea su obligado ahorro trasladado a las AFPs es “usurpado” por el gobierno para el pago de pensiones a más 120 mil trabajadores jubilados.

¿Será posible que en el momento en que se está definiendo el proyecto de presupuesto para el 2009 y en medio de campaña electoral, el gobierno impulse el debate a fin de alcanzar acuerdos entre fuerzas económicas, sociales y políticas nacionales, en base a las

propuestas de Pactos sociales y fiscales sugeridos por el PNUD y la Comisión Multidisciplinaria?

El actual gobierno está por finalizar su período y en ningún momento, hasta ahora, impulsó actividades de dialogo real con fuerzas de oposición para el logro de entendimientos, y menos de concertación acerca de propuestas de solución a los principales problemas del país, en especial de la pobreza.

Como parte de los acuerdos de paz para la finalización de la guerra se pactó la realización del Foro para la Concertación Económica y Social, con la participación del gobierno, los gremios empresariales, en particular de la ANEP, y sindicatos y gremios de trabajadores, teniendo como testigos a las iglesias, partidos políticos y otros.

Sin embargo, en el último trimestre de 1993, en momentos en que en el país la derecha ejecutaba la campaña relacionada con las elecciones generales de marzo de 1994, a las que se denominó “elecciones del siglo”, la ANEP propuso lo siguiente: “que para no politizar al Foro, las discusiones de

la agenda de temas concertada había que suspenderlas y continuarlas hasta después de las elecciones”

Sin embargo, la discusión de los temas de la agenda del Foro no continuo y en realidad fue un acuerdo pactado no ejecutado y en consecuencia no cumplido. La pregunta que debe realizarse ahora es si las propuestas de pactos nacionales del PNUD y la Comisión Multidisciplinaria, definida por el mismo gobierno, podrán montarse en este período previo a elecciones generales a realizarse desde enero hasta marzo del 2009.

Todo indica que esto no será posible, pero no para impedir la “politización” de ambas propuestas de solución a algunos de los problemas importantes del país, sino porque el gobierno no ha tenido, desde su origen en junio del 2004, la política de dialogo y concertación para enfrentar las dificultades que atraviesa el país y que se agravan más y más, y que ambos organismos reflejan en sus diagnósticos sobre la situación del país y fundamentan las propuestas de solución, aunque no estructural

aunque sean para aliviar la problemática.

Septiembre 8, 2008.

1 Concepto de “trabajo decente”: “trabajo que ofrezca remuneración justa, protección social para el trabajador y su familia, buenas condiciones y seguridad en el lugar de trabajo, posibilidades de desarrollo personal y reconocimiento social, así como tratamiento igual en el trato para hombres y mujeres”; concepto de la OIT, citado por el PNUD en el Informe sobre el desarrollo humano El Salvador 2007-2008; pág. 3 (recuadro)

2 En Estados Unidos, por ejemplo, desde que es República hace más de 250 años, ha existido “polarización política” pero no se pone en duda, sino que se pone como ejemplo de democracia representativa, aunque en realidad exista cada vez más

confrontación política entre las dos fuerzas políticas dominantes en el país.

3 De ese total el 53.9% correspondió al IVA; 7.3% a los aranceles pagados por las importaciones de productos; 3.4% de impuestos a productos específicos (consumo de alcohol, cigarrillos y otros).

4 Carlos Acevedo y Mauricio Orellana, “El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para mejorar las cuentas fiscales”; fotocopia; San Salvador, 20 de diciembre de 2002.

5 La campaña política desatada en los medios de prensa durante más de ocho meses, giraban alrededor de lo siguiente: que al no aprobarse el presupuesto miles de maestros no trabajarían en las escuelas; no se podrían comprar pupitres y materiales para las escuelas, las que tampoco se construirían; no habrían medicamentos para los hospitales y en consecuencia los enfermos no se curarían; etcétera.