

El rol del economista en el ámbito fiscal

Rommel Reynaldo Rodríguez Trejo
Investigador de FUNDE
Área de Macroeconomía y Desarrollo



¿Cuál es el papel que tiene el economista en nuestro tiempo desde el campo de trabajo de las finanzas públicas, situado, como es en nuestro caso, en El Salvador? No hay duda de que esta es una pregunta amplia y compleja. Amplia, porque antes de responder la interrogante de cuál es el papel de economista en el campo fiscal, quizás sea pertinente preguntarse a modo de orientación cuál es el papel del economista en la sociedad. Compleja, porque la respuesta a la pregunta anterior tiene, a mi juicio, una connotación diferente dependiendo de la ideología, la posición social, el lugar de trabajo, país, etc. Es decir, habrá una respuesta en función de un contexto determinado.

Para abordar un tema tan azaroso como esté me gustaría comenzar con una idea que leí en la monumental obra de Joseph Alois Schumpeter,

Historia del análisis económico: “nada muestra tan claramente el carácter de una sociedad y de una civilización como la política fiscal adoptada por sus gobernantes”. A partir de este pensamiento se puede entrever que el economista dedicado a la investigación, elaboración y asesoría, entre otros aspectos, relacionado a la política fiscal, es responsable – consciente o inconscientemente-- en la conformación y configuración de su tiempo. Hay que recordar que la ciencia económica antes de ser llamada con el nombre de “economía” a secas, tal como la conocemos ahora, nació con el nombre de economía política, es decir, el estudio de las actividades económicas en relación a la polis, es decir, a la ciudad; donde una de las preocupaciones más importantes de ese tiempo fue el funcionamiento de la Hacienda Pública.

De ahí que no es fortuito de que el Libro V de *Principios de Economía Política* de John Stuart Mill; el Libro V de *Investigación sobre la naturaleza de la riqueza de las naciones* de Adam Smith; como también buena parte de *Sobre principios de economía y tributación* de David Ricardo, estén orientados hacia la comprensión y promulgación de medidas de política en el ámbito fiscal. Esto pues ya nos indica que el economista que se decanta por la fiscalidad debe tender a ser un lector fino de su tiempo, y no meramente un analista técnico. Su trabajo debe trascender, no agotarse en la problemática técnica, que si bien es necesario comprender, pero debe de hacer el

esfuerzo de ir más allá.

Esto me remite a los niveles de investigación en el ámbito fiscal, niveles que he establecido de manera muy práctica solo con el fin de orientar a los estudiantes. En un primer plano, el análisis convencional de las finanzas públicas se concentra prácticamente en la revisión y seguimiento de los indicadores macrofiscales, como lo son el déficit fiscal, el resultado primario, la ratio deuda PIB; sin embargo, tales indicadores –y muchos otros— son indicadores de resultado, es decir, son indicadores que dan cuenta del estado de las finanzas públicas al final del ejercicio fiscal. Además, este seguimiento del comportamiento sobre la base de indicadores fiscales cobra sentido en mayor medida para economistas, periodistas especializados en económicas, entre otros, pero dice muy poco para un público no especializado en dicho ámbito. Una gran cantidad de colegas economistas formados en los temas fiscales se dedica a trabajar estos temas, y creo que la máxima expresión de ellos, y de hecho es el tema del que más se habla en el país, es lo relacionado a la sostenibilidad fiscal, en concreto, la sostenibilidad de la deuda pública. Ahí tenemos un campo de trabajo en las finanzas públicas.

Posteriormente al análisis macrofiscal tendríamos un nivel de mayor profundidad como lo constituye exclusivamente la gestión fiscal. En esta dimensión se interrelaciona a nivel formal – es decir el referido a las normas y reglas— la

institucionalidad fiscal. En este campo está el entramado de las leyes, normas e instituciones que se dedican a una actividad en el ámbito fiscal: la DGII, la DGA, DGT, entre otras, y las normas y reglamentos que las sustentan en la práctica, desde lo establecido en la Constitución Política de El Salvador, pasando por el Código Tributario, la Ley AFI, hasta los reglamentos y manuales más simples relacionados a la gestión fiscal. Aquí no solo están los colegas economistas que trabajan en estas entidades públicas sino que conviven con contadores y abogados para dar vida a todo el entramado institucional fiscal.

Ya a un nivel de mayor profundidad está la elaboración del proyecto del presupuesto, hasta su ejecución, el presupuesto pasa por una serie de modificaciones que son aprobadas por autoridades políticas, entre las cuales destacan, presidente, consejo de ministros y la Asamblea Legislativa, y la motivación, desde la perspectiva teórica, que subyace a tales cambios son de carácter político y, en menor medida, de tipo técnicos-económico. También en este ámbito se desempeñan o una serie de economistas colegas, lo cual están en la Asamblea Legislativa y/o son asesores de los diputados de los diversos partidos políticos.

Por otra parte, como había expresado, primeramente, el papel del economista en el ámbito fiscal también está definido por aspectos de carácter ideológico. Para no ir lejos me referiré

al pensamiento de Richard Musgrave y James Buchanan expresado en su discusión *Public Finance and Public Choice. Two contrasting vision of State*. Para ser breves hay que destacar que son, en cierta manera, dos visiones irreconciliables de la fiscalidad. Por un lado, Musgrave, como ya hemos conocido en mayor medida por nuestra educación, destacando el papel importante que tiene el Estado mediante la Hacienda Pública en la contribución a la equidad y la promoción material del bienestar social mediante la inversión pública. Por otro, Buchanan, distanciándose del Estado por ser un leviatán controlado por un grupo de interés que solo quiere nuestro dinero para gastarlo incondicionalmente a su antojo.

Con el riesgo de agotarse con una visión un tanto dual, no hay que negar que ambas posiciones sean las que de una u otra forma se mantienen en el ambiente de la opinión pública, inclusive entre los expertos. Están los que ven la necesidad de fortalecer fiscalmente al Estado para que este pueda atender la obra social que les corresponde, y otros que concuerdan que la prerrogativa de la inversión corresponde a los privados, por lo que no deberían existir impuestos demasiado altos que agoten los incentivos a la inversión. Dicho de una manera más sencilla, la polarización también ha llegado a las finanzas públicas; quizás no ha llegado, para ser exactos, sino que siempre se ha mantenido en él. Es fuente de polarización, pues nutre ideas contrarias.

A mi juicio, un excelente referente del rol del economista en el ámbito fiscal es la destacada obra y postura del economista premio nobel Joseph Stiglitz. Para todos es sabido que el profesor Stiglitz ha elaborado uno de los manuales contemporáneos más interesantes sobre economía pública, pero también desde años los noventa sus libros para un público más amplio han llenado los estantes de librerías y bibliotecas abordando temas como *El malestar de la globalización*, *Caída libre*, y más recientemente orientados a los graves problemas que genera la falta de equidad en la sociedad norteamericana y también en el mundo con dos interesantes libros: *El precio de la desigualdad* y *la Gran Brecha*.

En estos últimos libros de su autoría Stiglitz analiza toda la serie de medidas fiscales que ha impulsado los últimos gobiernos de los Estados Unidos, desde la Administración Bush padre hasta el periodo de Obama y que han desencadenado una grave desigualdad en los EEUU y afectan la convivencia y la democracia de ese país. Por si eso fuera poco, y a un nivel más profundo de economía política, destaca el papel que tienen algunos senadores, congresistas y grupos que hacen lobby para lograr exoneraciones de impuestos, tratamientos preferenciales o acceder a una parte del presupuesto público para la compra de medicamentos o ser beneficiados con adjudicaciones de obras de inversión.

Por si esto fuera poco, en el marco de la reforma del sistema de pensiones chileno, Stiglitz hizo pública su postura de apoyo por un sistema de pensiones público logrando el desagrado a las AFP. También existe un ámbito poco conocido de este autor, y es su promoción de la transparencia fiscal, solo que lo hace mediante trabajos menos académicos. Stiglitz está convencido que para que exista una auténtica democracia y participación, el Estado debe poner al público toda la información relacionada a la fiscalidad. Como se puede ver, tenemos pues en Stiglitz un bonito ejemplo de una postura crítica, pero al tiempo propositiva de un economista en el ámbito fiscal.

Ahora bien, el economista en el ámbito fiscal también se encuentra frente a retos, como lo es el llamado “dilema de la especialización”. Cuando se tiene años trabajando en las finanzas públicas, todos los fenómenos o causalidades buscan tomarse con base a esa formación académica. En mi caso particular, sucede a que los problemas del crecimiento y desarrollo del país persiguen solo verse en “clave fiscal” olvidando la acción importante de otras disciplinas. Creo que los fiscalistas somos demasiado osados, y muchas veces creemos que mediante la acción sola de los tributos, el gasto o la deuda pública, podemos solucionar los graves problemas sociales, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social. Ciertamente la acción en buena dirección de estos instrumentos puede ayudar a mejorar la situación de bienestar, pero es preciso tener

presente las limitaciones de la especialización y el campo de la disciplina que ha tocado trabajar.

Para ir acercándome al final quiero destacar algunas consideraciones personales sobre el economista en el ámbito fiscal: el trabajar en el ámbito fiscal en la situación que ha estado el país en los últimos años es algo verdaderamente apasionado; no hay día que transcurra en la cual una nota de prensa no esté orientada hacia el tema fiscal: deuda, subsidios, impuestos, presupuesto y demás, todas han estado a la orden del día. Esto me ha permitido, hasta cierto punto, trasladar con mayor facilidad este apasionamiento a algunos de mis alumnos, pues se nota que prácticamente las declaraciones de Schumpeter que leímos al inicio de mi intervención es una realidad. Frente a nuestros ojos, día tras día, mes tras mes, año tras año, transcurren decisiones trascendentales de política fiscal que analizamos, tratamos de comprender, tratamos de incidir...y que en el largo plazo van fraguando el destino nuestro país.

Desde una óptica normativa, y con esto quisiera cerrar mi intervención, considero que el papel de economista en el ámbito fiscal en El Salvador debería estar orientado hacia un tema que en nuestro tiempo no ha sido debidamente explorado y que todos los educadores en este campo deberíamos impulsar mejor: el cumplimiento de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Ese debería ser, pues, el fin

último del quehacer del Estado, y su medio por excelencia no puede ser otro que la correcta administración de la Hacienda pública. Dicho de una manera más clara y sencilla, creo que ahora los economistas del ámbito fiscal debemos hacer el esfuerzo por investigar, generar evidencia, incidir, en los vínculos que tiene la fiscalidad y los derechos fundamentales.

Lamentablemente, después de la gran crisis financiera que afectó la economía mundial, muchos Estados han quedado debilitados con escases de recursos públicos y altos niveles de endeudamiento público. Quienes presiden estos países junto al apoyo de organismos internacionales han establecido que para el crecimiento económico es clave restablecer la sostenibilidad financiera a costa del bienestar social de la población. La sostenibilidad financiera de los Estados, y en especial, la fiscal, es clave para un país, pero no se puede obtener a costa de lesionar los derechos fundamentales de la población en los ámbitos de educación, salud, vivienda, pensiones y otras prestaciones sociales, pues en el corto plazo solo están saldando el problema de liquidez, pero a largo plazo están hipotecando el bienestar de los trabajadores, pues esos servicios sociales que ahora se recortan y afectan al trabajador y a su familia, harán falta en el futuro para que esa fuerza de trabajo sea más educada, más sana, y, por tanto, más productiva.

En ese sentido, y retomando literalmente al gran jurista italiano Luigi Ferrajoli: “Frente a las actuales tendencias de las políticas neoliberales al desmantelamiento de la esfera pública y del estado social, hay que insistir más que nunca en que donde no hay esfera pública no hay desarrollo; y que la historia del estado de derecho y la historia del desarrollo económico y civil son dos historias paralelas, simultáneamente desarrolladas a través de una larga lucha contra los poderes salvajes, tanto políticos como económicos, dirigida a limitarlos y a dirigirlos hacia la garantía, de vez en vez, de un mayor número de derechos de todos”¹

Después de este periplo, y atendiendo la pregunta inicial que planteé, ocuparse del cumplimiento de los derechos fundamentales desde una óptica fiscal debería ser el cometido más oportuno para un economista salvadoreño en el ámbito fiscal. Frente aquellos que solamente destacan en el ámbito de la sostenibilidad de la deuda pública, es pertinente que haya otras voces, que sin dejar de dar la importancia debida al tema de la sostenibilidad, destaquen que la misma se mantiene no a cualquier precio; que se mantiene al precio de grandes contingentes de salvadoreñas y salvadoreños que son privados de sus derechos fundamentales por no acceder a una parte suficiente del gasto social.

¹ Ferrajoli, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Vol. 2. Teoría de la democracia. Editorial Trotta S.A. 2011, 2013. Pág. 70.

Esto no es una cosa menor, como algunos creen, pues como ha demostrado el historiador francés Pierre Rosanvallon, las instituciones sociales que promueven la equidad y dan sentido de cohesión a la comunidad, contribuye a la larga a la legitimidad y consolidación de la democracia. Nosotros ya tenemos 26 años hablando de democracia después de la firma de los Acuerdos Paz. Deberíamos, pues, preguntarnos, cuando esa plática se ha centrado en los requerimientos fiscales para la paz y la democracia. No, no es una locura, la democracia y la paz tienen también cimientos materiales y la fiscalidad juega un papel clave en la construcción de esos cimientos mediante una sociedad más equitativa donde se hagan valer los derechos económicos y sociales para todos; sin ello, podremos hablar 10-15 años más sobre democracia y paz, pero si a las autoridades no enfrentan el reto de establecer fiscalidad justa y responsable con la democracia, hay que decirlo aunque suene muy fuerte, iremos a la deriva. Ese es, para mi punto de vista, nuestro gran reto hoy desde la perspectiva de la fiscalidad situada en El Salvador. Creo que con esta idea ha quedado más o menos claro cuál debería ser para mí el papel del economista en el ámbito fiscal, pero también el rol de economista en la sociedad.

Nota: Esta disertación fue desarrollada en el marco de la celebración de la Semana del Economista, realizada en el auditorio Rafael Menjívar de la Universidad de El Salvador, el día de 8 de agosto de 2018.