

SEGURIDAD FISCAL EN EL SALVADOR

ÁREA MACROECONOMÍA Y DESARROLLO



PROPUESTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ENTENDIMIENTO NACIONAL EN MATERIA FISCAL

CARLOS ARMANDO PÉREZ TREJO
ROMMEL REYNALDO RODRÍGUEZ
JOSÉ ÁNGEL TOLENTINO HERNÁNDEZ

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

PROPUESTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN
DE UN **ENTENDIMIENTO** NACIONAL
EN **MATERIA FISCAL**

ÁREA MACROECONOMÍA Y DESARROLLO

2012
FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO
SAN SALVADOR

336.3

P438p Pérez Trejo, Carlos Armando

Propuesta para la construcción de un entendimiento nacional en
sv materia fiscal / Carlos Armando Pérez Trejo, Rommel Reynaldo
Rodríguez, José Ángel Tolentino Hernández. -- 1a. ed. -- San
Salvador, El Salv. : FUNDE, 2012.
108 p. ; 28 cm.

ISBN 978-99923-945-9-5

1. Política fiscal-El Salvador. 2. Política monetaria. I.
Rodríguez, Rommel Reynaldo, coaut. II. Tolentino Hernández, José
Angel, coaut. III. Título.

BINA/jmh

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE

Una publicación del Área Macroeconomía y Desarrollo

Primera Edición, 500 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centro América

Marzo de 2012.

Investigación Elaborada por:

Carlos Armando Pérez Trejo

Rommel Reynaldo Rodríguez

José Ángel Tolentino Hernández

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores

Impresión:

Servicios Técnicos Sorto

©FUNDE, 2012. Derechos Reservados.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre
y cuando se cite a FUNDE

Con el apoyo de:



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

7

CAPÍTULO 01

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL PAÍS

1. Evolución de la economía salvadoreña (1950-2010) 11
2. Evolución de lo social: ¿camino al desarrollo? 21
3. Situación fiscal: una larga historia de déficit y deuda 32
4. Síntesis y conclusiones 37

CAPÍTULO 02

LA EXPERIENCIA DEL PACTO FISCAL EN EL SALVADOR

1. Antecedentes 41
2. Las elecciones de 2009 42
3. El inicio de la gestión del nuevo gobierno 44
4. El Plan Quinquenal de Desarrollo y su vinculación con el tema fiscal 44
5. El Acuerdo *Stand-by* suscrito con el Fondo Monetario Internacional 46
6. La experiencia de la Comisión Especial de Política Fiscal Integral en el marco del Consejo Económico y Social 48
7. Las posiciones de ANEP, FUSADES y FUNDE en el marco del Pacto Fiscal 51
8. A modo de conclusión 55

CAPÍTULO 03

CONCEPTUALIZACIÓN Y GENERALIDADES DEL ENTENDIMIENTO NACIONAL EN MATERIA FISCAL	1. Generalidades y conceptualización	57
	2. Las propuestas de FUNDE	58

CAPÍTULO 04

PROPUESTAS EN MATERIA DE INGRESOS FISCALES	1. Aspectos generales	61
	2. Reformas legales al Impuesto sobre la Renta	63
	3. Análisis del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA)	69
	4. Impuestos selectivos al consumo	70
	5. Impuesto a la propiedad (predial)	71
	6. Régimen simplificado para MYPES	73
	7. Medidas administrativas de eficiencia	74

CAPÍTULO 05

PROPUESTAS EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO E INVERSIÓN	1. Aspectos generales	79
	2. Propuestas	81

CAPÍTULO 06

PROPUESTAS EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO	1. Aspectos generales	89
	2. Propuestas	91

CAPÍTULO 07

PROPUESTAS EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA	1. Aspectos generales	95
	2. Propuestas	97

CAPÍTULO 08

IMPACTO FISCAL DE LAS PROPUESTAS	1. Aspectos generales	103
	2. Propuestas	103

GRÁFICOS Y TABLAS

GRÁFICOS	Gráfico 1: Crecimiento económico real (1950-2010)	12
	Gráfico 2: Evolución de la inversión real (1963-2010)	16
	Gráfico 3: Impacto de la crisis en la economía salvadoreña	19
	Gráfico 4: Influencia del desempleo hispano en el flujo de remesas familiares	20
	Gráfico 5: Índices del PIB real y el PIB real per cápita (1950-2010)	22
	Gráfico 6: Evolución de la pobreza por área geográfica (1992-2010)	25
	Gráfico 7: Niveles de pobreza (1992-2010)	26
	Gráfico 8: Analfabetismo en América Latina (2010)	28
	Gráfico 9: Hogares con alta probabilidad de ser pobres según la educación del jefe del hogar	28
	Gráfico 10: Evolución del gasto en educación y salud (gobierno central)	31
	Gráfico 11: Déficit global del SPNF (1980-2010)	32
	Gráfico 12: Deuda del SPNF (1990-2010)	33
	Gráfico 13: Saldos de LETES (1995-2010)	34
	Gráfico 14: Deuda previsional a diciembre de 2010	34
	Gráfico 15: Carga tributaria (1970-2010)	35
	Gráfico 16: Evolución del gasto público del SPNF (1980-2010)	37
	Gráfico 17: Nivel de esfuerzo tributario en América Latina	62
	Gráfico 18: Recaudación del Impuesto sobre la Renta (1980-2010)	65
	Gráfico 19: Recaudación del IVA (1980-2010)	69
	Gráfico 20: Evolución del gasto corriente y del capital del SPNF	80

TABLAS	Tabla 1: Distribución de la población en El Salvador (1950-2007)	15
	Tabla 2: Aportes al crecimiento económico de los componentes del gasto	17
	Tabla 3: Distribución del ingreso, medida a través de la relación de quintiles y el coeficiente de Gini (1979-2009)	23
	Tabla 4: Incidencia de las remesas en la situación de pobreza de los hogares en El Salvador (2007)	24
	Tabla 5: Desempeño del sector público en Centroamérica	30
	Tabla 6: Propuestas en el área fiscal de ARENA y FMLN en elecciones 2009	43
	Tabla 7: Impacto fiscal de las propuestas	104

INTRODUCCIÓN



«De la seguridad fiscal depende en gran medida el buen gobierno y el buen desempeño de la economía de un país». Con esta afirmación se iniciaron los estudios anteriores de FUNDE, bajo la serie «Seguridad Fiscal en El Salvador».

Y es que en El Salvador, ante la falta de una política monetaria, la política fiscal adquiere una importancia crucial para los objetivos de estabilidad macroeconómica y desarrollo socio económico que el país necesita. En este contexto, la toma de decisiones en dicha materia se vuelve una tarea desafiante, ya que los tomadores de decisión no tienen muchas opciones para lograr que la economía se encauce en una tendencia de crecimiento sostenido o para contener una contracción de la actividad económica ante los impactos de diversos *shocks*.

En esa línea de acción, la llegada de la crisis global a finales de 2008 dejó al descubierto las fragilidades de la economía nacional, que se vio en una recesión profunda no vista en décadas. De manera más específica, la crisis afectó duramente los pilares de las finanzas públicas: los ingresos fiscales experimentaron una fuerte caída por primera vez en 20 años y el gasto aumentó considerablemente, es-

pecialmente el gasto corriente. Como consecuencia, el déficit fiscal resultante fue casi el doble de lo proyectado y la deuda pública experimentó un alza de más de 9 puntos del PIB en tan solo un año.

Pero esta situación no solo data de hace dos años, sino que tiene las características de un problema estructural. En las últimas cuatro décadas, la economía salvadoreña ha navegado desde altas tasas de crecimiento hasta recesiones profundas, pasando por periodos de recuperación y de desaceleración. El verdadero problema es que durante este periodo, en El Salvador las fases de expansión no han sido lo suficientemente prolongadas para garantizar una mejora significativa en el bienestar de la población.

Por ejemplo, la pobreza, que si bien es cierto experimentó una importante reducción en el período 1990-2006, el bajo nivel de ingreso que ha persistido en El Salvador combinado con la desigualdad en la distribución del mismo, han tenido como consecuencia una consolidación de la pobreza, constituyéndose en un núcleo duro difícil de remover a pesar de la política social de los sucesivos gobiernos y modelos económicos implementados.

Respecto a las finanzas públicas, en los últimos cuarenta años, éstas se han caracterizado por la persistencia de bajos ingresos y gastos altos, que han generado una situación de «déficit crónico» y una gran dependencia del endeudamiento. Para resumirlo en un solo hecho, tan solo en un año del período mencionado, las finanzas públicas estuvieron cerca del equilibrio, cuando en 1995, el déficit fiscal fue 0.1% del PIB; en el resto de años, dicho ratio se mantuvo en promedio, arriba del 3% en términos del PIB, mientras que en algunos años específicos superó el 5%. A ello se suma la ineficiencia en la ejecución, problemas de calidad del gasto y falta de transparencia.

En el contexto de la instalación del actual gobierno, el Órgano Ejecutivo anunció que a través del Consejo Económico y Social (CES), se construiría un «Pacto Fiscal» con el objetivo de consensuar medidas para incrementar los ingresos fiscales y con ello enfrentar las necesidades de financiamiento de los programas incluidos en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Con dicho objetivo, en el segundo semestre de 2010 se integró una comisión para tratar el tema, pero luego de diversas discusiones y discrepancias la iniciativa no prosperó.

Ahora bien, mientras esto sucede y los desacuerdos continúan, la situación fiscal del país se deteriora día a día y enfrenta un horizonte incierto, en el que la amenaza de una nueva crisis global, derivada de los problemas financieros de algunos países de Europa, pone en riesgo el cumplimiento de las metas fiscales de mediano plazo, amenazando con degradar aun más la calificación de riesgo y la credibilidad de la política fiscal del país. A esto debe agregarse la cultura incrementalista del gasto público y el surgimiento de nuevas necesidades que requieren de financiamiento.

Ante el difícil panorama que se avizora para la economía nacional, surge entonces la necesidad imperante de que se construya un «Entendimiento Nacional en Materia Fiscal». Dicho acuerdo debe

contar, en primer lugar, con la participación y apoyo de actores económicos, políticos y sociales claves y debe contener una serie de compromisos de dichos actores sobre el camino a seguir para lograr llevar el país a estadios superiores de desarrollo.

Para la FUNDE, el «Entendimiento Nacional» en materia fiscal debe ser la legitimación sociopolítica de la política fiscal a través del establecimiento de acuerdos sobre el nivel y composición del gasto público, así como de sus fuentes de financiamiento. Es decir, lo concerniente a los ingresos y gastos del Estado, las donaciones y el endeudamiento público.

El «Entendimiento» debe ser una serie sucesiva de acuerdos que vayan de lo más simple a lo más complejo, es decir, partir de una serie de medidas mínimas concertadas, para posteriormente arribar a acuerdos más amplios y complejos. Al final del día, los acuerdos deberán traducirse en políticas y medidas concretas para sanear las finanzas públicas, así como contribuir a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo económico y social del país.

En este contexto, y con el afán de contribuir a la construcción del «Entendimiento», este documento presenta un análisis de los déficits estructurales que persisten en el país, tanto en materia económica, social, como fiscal, con el objeto de mostrar que las raíces de los problemas actuales son estructurales y que a lo largo del tiempo se han venido fortaleciendo, minando los pilares del desarrollo y en particular de las finanzas públicas.

Tomando como base las conclusiones del diagnóstico realizado, se presentan a continuación un conjunto de propuestas en materia de ingresos, gasto e inversión pública, deuda, fortalecimiento institucional y transparencia. El objetivo de dichas recomendaciones es constituirse en un insumo para los actores del entendimiento a la hora de sentarse a discutir las acciones a implementar y compromisos a asumir, de modo que las decisiones que se tomen sean las más convenientes, tanto para el gobierno, la empresa privada y la sociedad civil en general.

Los insumos presentados tienen como características principales, el estar pensadas con una visión intertemporal; pretenden abordar los problemas estructurales de las finanzas públicas, no son reformas colaterales para resolver problemas de muy corto plazo. En este sentido, pretenden ser propuestas objetivas, concretas, integrales, facti-

bles técnicamente y viables desde el punto de vista político; están basadas en la optimización, eficiencia, neutralidad, transparencia; y su objetivo final es alcanzar la sostenibilidad fiscal y con ello contribuir al objetivo de país: el crecimiento sostenido y el desarrollo económico y social.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL PAÍS



1. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA (1950-2010)

En las últimas décadas, la economía salvadoreña ha mostrado altas tasas de crecimiento y recesiones profundas, periodos de recuperación y de desaceleración. Este comportamiento, si bien forma parte del ciclo económico natural de un país, en el caso de El Salvador las fases de expansión no han sido lo suficientemente prolongadas para garantizar una mejora significativa en el bienestar de la población. Además, se observa una gran fragilidad de los logros en materia de bienestar, ya que cuando la economía se desacelera o se contrae, las pérdidas son mayores a las ganancias logradas en las fases expansivas, es decir, que el bienestar es rígido hacia arriba, pero muy elástico hacia abajo, algo que es típico de los países con bajo nivel de desarrollo (Ver Gráfico 1).

Como resultado de tal comportamiento de la economía, la sociedad salvadoreña vive sumergida en una situación crónica de déficits económicos y sociales, como la pobreza y la exclusión social, que ha trascendido a lo largo del tiempo y que se ha visto profundizada en los periodos de desaceleración, y que a pesar de los esfuerzos de las autoridades

económicas y varios modelos de crecimiento aplicados, siguen obstaculizando el camino al desarrollo.

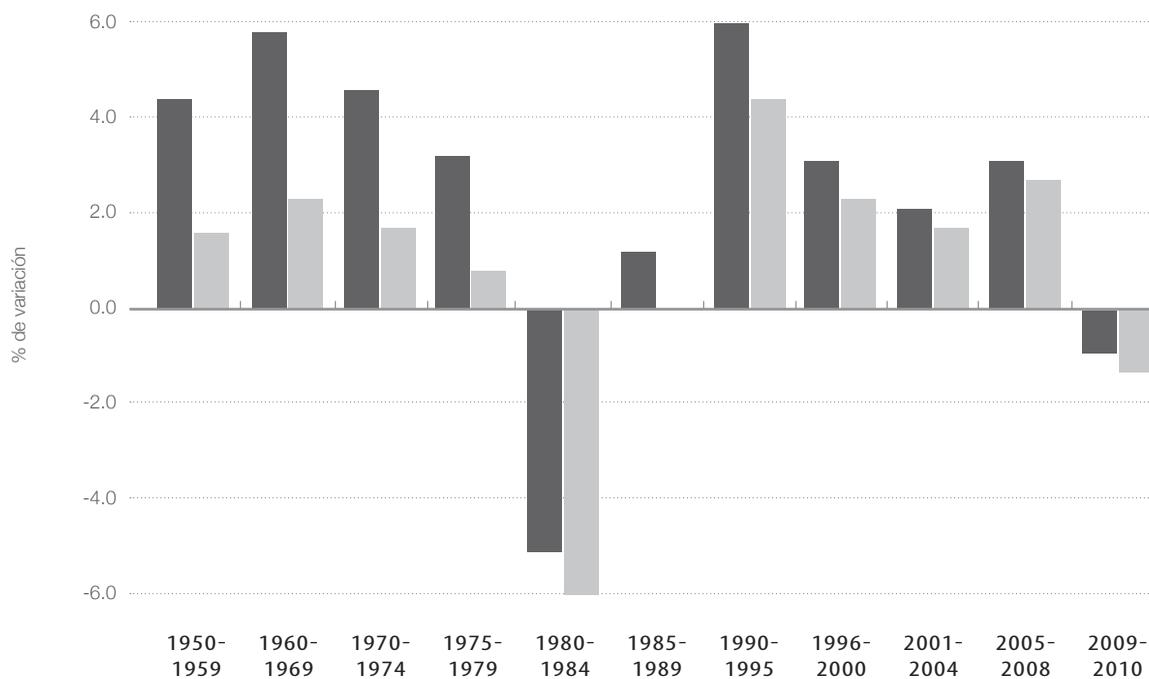
Lo anterior está estrechamente vinculado a lo que el PNUD (2010) destaca en el sentido de que al analizar las políticas sociales y económicas que se han aplicado en el país en los últimos 60 años, se pueden extraer importantes lecciones, siendo posiblemente una de las más importantes que los modestos resultados económicos del país son atribuibles en buena medida a la ausencia de un modelo de desarrollo que tenga como eje central el despliegue de las capacidades de la gente.

Rubio *et al* (1996) también ofrecen su visión acerca del dilema crecimiento-desarrollo: «mientras el PIB sigue como principal referente del desarrollo de los pueblos, el incremento de los números per cápita corre paralelo al incremento de la miseria y el deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos; al tiempo que el crecimiento económico se distancia cada vez más del bienestar». En resumen, los autores catalogan la dinámica económica de El Salvador como «estéril y frágil».

Actualmente, Rubio (2011) vuelve a poner en perspectiva la evolución de la economía salvadoreña al preguntarse ¿Por qué no crece la economía?,

CRECIMIENTO ECONÓMICO REAL (1950-2010)
(PORCENTAJES)

GRÁFICO
01



■ PIB real	4.4	5.8	4.6	3.2	-5.1	1.2	6.0	3.1	2.1	3.1	-0.9
■ PIB PC	1.6	2.3	1.7	0.8	-6.0	0.0	4.4	2.3	1.7	2.7	-1.3

Fuente: elaboración propia, con base en datos de CEPAL y BCR.

señalando como principales determinantes del bajo crecimiento a algunos factores estructurales, como los bajos niveles de productividad y competitividad del aparato productivo, un «proteccionismo solapado», una pesada estructura de costos, pobres niveles de inversión pública y privada, un Estado débil y mal estructurado en su rol de orientación y conducción de los mercados y de la economía, entre otros. Asimismo, menciona algunos factores coyunturales: altos niveles de violencia y delincuencia, la existencia de polos regionales más competitivos, incertidumbre política, confrontación creciente entre gobierno y empresa privada, etc.

Como puede observarse, el problema del crecimiento frágil y los déficits económicos y sociales

crónicos, no son problema de hoy en día, si no que han estado presentes en la realidad salvadoreña en muchos años de su historia reciente —60 años—.

Con objeto de ahondar en lo anterior, los siguientes apartados muestran a modo de síntesis la evolución de la economía en las últimas 6 décadas, poniendo un especial énfasis en el impacto de aquella en el bienestar general.

A) MODELO AGROEXPORTADOR Y AUGE DEL DESARROLLO INDUSTRIAL (1950-1970)

Al analizar la evolución de la actividad económica en el largo plazo, en las dos décadas que van de 1950 a 1970, la base del crecimiento fue el modelo

diversificado de economía de agroexportación articulado en torno a la producción cafetalera desde sobre todo el último cuarto del siglo XIX (Acevedo, 2003). Es así como en dichos años se crece a tasas promedio de 4.4% y 5.8%, respectivamente. Acevedo menciona también que los capitales acumulados en la economía de agroexportación proporcionaron buena parte del financiamiento inicial para impulsar el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), en el que el país se embarcó a partir de los cincuenta.

En los años sesenta y parte de los setenta, el crecimiento fue sostenido por un floreciente sector industrial, que impulsado por la estrategia de sustitución de importaciones había posibilitado el nacimiento de importantes empresas manufactureras en el país, cuyo principal ámbito de acción era el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Al mismo tiempo, el sector agrícola seguía aportando una considerable porción del Producto Interno Bruto. En particular, el cultivo y la exportación de café y el algodón, que de acuerdo a Arteaga (2006), representaban casi el 30% del valor agregado generado y eran la mayor fuente de ingresos y de empleo en el sector agrícola.¹

La actividad industrial estuvo dominada por los rubros «tradicionales» (alimentos, bebidas y tabaco), aun cuando una parte creciente de la demanda industrial se sustentó en la producción de bienes manufacturados como textiles, papel y productos químicos y farmacéuticos; mientras que el sector agrícola respondía a una política de fomento a las exportaciones agrícolas y a la evolución favorable de los precios internacionales de los principales productos de exportación que se registraba en dicha época (Arteaga, 2006).

1. A inicios de los setenta el cultivo y exportación del café, caña de azúcar y algodón, concentraban el 54.2% de la población económicamente activa. (Segovia, 1997, citado en Pérez C. *et al*, 2009).

No obstante, de acuerdo a Acevedo (2003), la economía salvadoreña se desaceleró durante los setenta, al alcanzar solo una tasa de crecimiento promedio de 3.9% por año, en medio del creciente clima de confrontación social y política que empezó a generarse como resultado del agotamiento del modelo económico prevaleciente.

De manera paralela, es importante analizar en qué medida el crecimiento de la economía como un todo contribuyó a mejorar el bienestar de la población. Aquí tenemos que —como ya se mencionó y se visualiza en el Gráfico 1— durante este periodo el crecimiento no tuvo el mismo impacto en la evolución del bienestar de la población —medido a través del crecimiento del PIB per cápita—,² ya que entre 1950-1978, el PIB real creció cuatro veces más que el PIB real per cápita. Más adelante se verá que el patrón de crecimiento de ambas variables es idéntico en todo el período, aunque la brecha es mayor en esta primera etapa.

La explicación a lo anterior podría estar relacionada en gran medida a dos elementos que menciona Acevedo (2003): a) La tasa de subutilización de la fuerza laboral agrícola, que a mediados de los 70's era del 47% (la más alta de América Latina), debido al alto precio de la tierra y al sistema de contratación estacional impuesto por la agroexportación;³

-
2. El análisis del bienestar se hace considerando como unidad de referencia el PIB per cápita, no obstante que de acuerdo a Rubio *et al* (1996), el bienestar no debe unilateralizarse solo en el crecimiento del PIB per cápita, es decir en lo económico, sino que depende de las otras esferas de la actividad humana: política, cultural, ambiental, física-química, espacial, social, psicológica, espiritual, etc.
 3. De acuerdo a PREALC (1977), citado en Acevedo (2003), el incremento promedio de la ocupación agrícola entre 1961 y 1971 fue de 2.2% anual, mientras que la PEA aumentó a un ritmo de 2.5% anual, por lo que el desempleo abierto se elevó de 4.5% a 7.5%. En ese contexto, miles de campesinos emigraron a Honduras durante los cincuenta y sesenta, a falta de otra alternativa para solventar la carencia de tierra y la miseria en que se debatían.

y b) El modelo ISI no logró absorber el exceso de fuerza laboral generado por el sistema agroexportador, lo que provocó que la tasa de desocupación abierta en la industria aumentara de 5% a 9% entre 1961 y 1971. En general, para finales de los setenta se tiene que de cada 100 personas de la PEA, 50 estaban subempleadas y 10 más desempleadas (PNUD, 2010).

La consecuencia fue que las ganancias del crecimiento logradas en dicha época no llegaron a los niveles más bajos de la población, produciéndose un gran descontento social, que derivó luego en un duro conflicto armado.

B) ÉPOCA DE CAMBIOS ESTRUCTURALES (1980-1990)

La década de los ochenta se caracterizó por la ocurrencia del conflicto armado originado, entre otras cosas, por la inconformidad de la población expresada en sus reclamos a los dirigentes políticos de aquella época de un gobierno con justicia social, aspecto que venía tomando forma desde los primeros años de la década de los setenta.

El conflicto trajo como consecuencia la pérdida de la capacidad productiva del país y con ello la contracción de la economía a tasas históricas. Por ejemplo, en 1981 y 1982, el PIB real se contrajo en 11.8% y 10.5%, respectivamente, mientras que la década cerró con un crecimiento promedio anual de -1.9%.

Aparejado al conflicto de los ochenta, la estructura productiva del país, que ya venía sufriendo una transformación paulatina desde la adopción de la ISI en los sesenta, experimentó una serie de modificaciones que aceleraron dicha transformación. Pérez *et al* (2009), citando a Segovia (1997), muestran que las razones que dieron paso a la modificación de la estructura productiva en los ochenta estuvieron asociadas inicialmente al golpe de Estado que tuvo lugar en octubre de 1979 y posteriormente a las decisiones políticas del gobierno: la implementación de la reforma agraria, la nacionalización de la banca, la estatización del

comercio exterior de los principales productos de exportación, entre otras.

Estas medidas de política provocaron una ruptura de las cadenas productivas que sostenían la actividad económica del país y el nivel de ingreso que se había alcanzado. De esta forma, el conflicto armado, la crisis económica derivada del cierre de empresas y la fuga de capitales extranjeros, sumadas a las decisiones de política del gobierno, empujaron a grandes masas de población a emigrar a las zonas urbanas y hacia otros países, principalmente Estados Unidos de América y Canadá⁴ (Pérez *et al*, 2009).

Una consecuencia adicional del deterioro de las capacidades productivas en los ochenta fue la pérdida de oportunidades para integrar el país adecuadamente al proceso de globalización (Rubio *et al*, 1996), lo que está vinculado también a la pérdida de competitividad y por ende a la baja productividad de la economía.

En 1989, con la llegada del Partido ARENA a la Presidencia de la República, se da paso a una nueva etapa en la vida económica, social y política del país, que duraría exactamente 20 años. Este período, al igual que los anteriores 40 años, también estuvo caracterizado por el comportamiento cíclico de la economía, pero con los mismos vicios ya mencionados: una importante deuda social con la población más necesitada, crecimiento inestable, y además, de un sector público con indicadores fiscales negativos (FUNDE, 2008).

A partir de 1989, se emprendió un programa de estabilización y ajuste estructural que reorientó la economía hacia el mercado y la abrió a mayor competencia internacional (Rivera, 2000). Las medidas estaban enfocadas en la liberalización del comercio exterior, los precios de los productos básicos

4. De acuerdo a CEPAL (citado en Segovia, 1997), en los ochenta la migración hacia otros países fue de 1.5 millones de personas, el 90% del sector rural.

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN RURAL	POBLACIÓN URBANA	% POBLACIÓN RURAL	% POBLACIÓN URBANA
1950	1,930,641	1,225,957	704,684	63.5	36.5
1971	3,554,648	2,149,116	1,405,532	60.5	39.5
1992	5,118,590	2,536,756	2,581,834	49.6	50.4
2007	5,744,113	2,145,277	3,598,836	37.3	62.7

Fuente: Pérez C. et al (2009).

en el mercado interno, el mercado de capitales, el mercado cambiario, reprivatizar las instituciones financieras, dar independencia al Banco Central de Reserva, corregir el fuerte desequilibrio fiscal mediante la reducción del tamaño del Estado, la racionalización del gasto público y el incremento en los ingresos del gobierno (FUNDE, 2008).

Este último objetivo se lograría mediante una reforma al sistema impositivo, en la que se transformó y se modernizó la administración tributaria y se simplificó el marco jurídico tributario a través de la emisión de una nueva Ley de Impuesto sobre la Renta, un nuevo impuesto a las ventas y prestación de servicios, el IVA, y la derogatoria de una serie de impuestos al consumo de productos y servicios específicos.

Posteriormente, siempre en el marco de la liberalización del comercio exterior, también inició un proceso de desgravación arancelaria.

La nueva estrategia de desarrollo adoptada por las autoridades económicas era asignarle el papel de motor del crecimiento a las exportaciones de manufacturas, lo que de acuerdo a Pérez et al (2009), trajo dos consecuencias importantes para el país: el abandono de la agricultura como principal sector de la economía y el fortalecimiento de la actividad industrial y comercial, con lo que se profundizó la migración de personas de las zonas rurales a las ciudades, llegando la población urbana a constituir

el 50% del total de habitantes del país (Censo de población 1992). Finalmente, el censo llevado a cabo en 2007 muestra que los salvadoreños que viven en las áreas rurales habían disminuido para dicho año hasta el 37.3% de la población⁵ (Ver Tabla 1).

Como puede observarse, en los primeros 20 años mostrados en la Tabla 1, la población urbana solo aumentó su participación en 3 puntos porcentuales. En los siguientes 20 años, se dio una aceleración, llegando a 11 puntos, y finalmente, en los últimos 5 años considerados, la población urbana aumentó más de 12 puntos porcentuales.

La rápida urbanización de la población experimentada hacia finales del siglo tuvo como consecuencia la profundización de la pobreza en las principales ciudades. En éstas, mucha de la población inmigrante tuvo que localizarse en asentamientos marginales que no contaban, ni cuentan aún en la mayoría de los casos, con los servicios básicos mínimos, lo que se suma al círculo vicioso de severidad de la pobreza. En la segunda parte de este capítulo se ahondará más en el análisis de este tema.

5. El incremento en la participación de la población urbana se debe también al crecimiento demográfico propio de las zonas urbanas. Asimismo, la caída de la población rural también se explica por la migración internacional.

C) AUGE DEL CRECIMIENTO Y DESACELERACIÓN (1990-2004)

Tal como se ha demostrado en varios estudios,⁶ la primera mitad de la década de los noventa se caracterizó por altas tasas de crecimiento: 6.0% promedio en el período 1990-1995. Esto se puede ver en un efecto «rebote» que muestra la recuperación de los niveles de producción y consumo luego de la caída experimentada en la década anterior.

En dicho período, los principales fundamentos macro de la economía respondieron favorablemente: las exportaciones totales crecieron a una tasa promedio de 22.6%, cimentadas en un sólido comportamiento de los productos no tradicionales. Las importaciones también registraron un crecimiento anual promedio del 19.3% en 1990-1995, alimentando el «boom» del consumo. De hecho, el comercio se convirtió en el sector con el mayor aporte al crecimiento del PIB con un 28%, relegando a la industria al segundo lugar (22% del crecimiento).

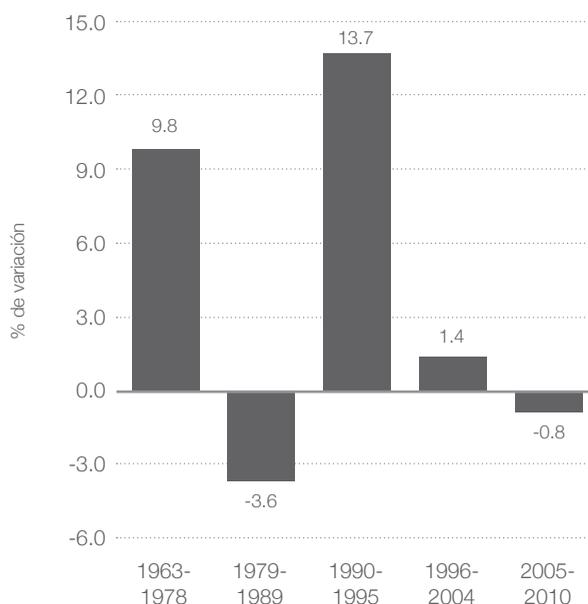
Otros factores que explican las altas tasas de crecimiento del período 1990-1995 son el fin de la guerra, la recuperación del crecimiento de la economía mundial, el aumento en el flujo de transferencias corrientes (remesas familiares),⁷ la reducción en las tasas de

6. Acevedo (2003), Arteaga (2006), BID (2008), FUNDE (2008), Larraín (2003), Rivera (2000), Rubio *et al* (1996), Segovia (1997), entre otros.

7. Respecto a las remesas, en los noventa es cuando realmente se convierten en un elemento vital para la economía salvadoreña. Como consecuencia del aumento en la migración, principalmente a Estados Unidos, el monto de remesas enviadas a El Salvador ha mostrado un comportamiento permanentemente creciente desde los ochenta, pasando de US\$53 millones en 1980, a US\$613 millones en 1989 y a US\$1,374 millones en 1999. De igual forma, en el período 1999-2008, las mismas pasaron de US\$1,374 millones a US\$3,788 millones. Esto significa que las tasas de crecimiento vistas son en promedio del 18.1% anual y han representado en promedio el 7.6% del PIB en los ochenta, 12% en los noventa y 16% del PIB en el período de 2000 a 2010.

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL (1963-2010)

GRÁFICO 02



Fuente: elaboración propia, con base a datos de CEPAL y BCR.

interés internacionales y la mejora en los términos de intercambio (Fuentes y Tobar, en BCR, 2003).

La inversión tuvo también en la primera mitad de los noventa un periodo de auge, al experimentar un crecimiento promedio del 13.7%, rendimiento que es incluso superior al crecimiento promedio de los años 1963-1978, en pleno desarrollo de la ISI, cuando la inversión creció 9.8% en promedio (Gráfico 2).

Sin embargo, el crecimiento experimentado por la inversión a inicios de los noventa corresponde a lo que Rubio *et al* (1996) denominan «crecimiento sin acumulación»,⁸ pues las ganancias de la fase

8. Rubio *et al* (1996) conciben la «Acumulación» como el aumento de las capacidades productivas, haciendo referencia a todas aquellas variables que tienden —o expresan— el incremento de dichas capacidades: volúmenes de empleo, número de establecimientos empresariales, inversión en capital fijo, niveles de productividad, etc.

APORTES DE LOS COMPONENTES DEL GASTO AL CRECIMIENTO ECONÓMICO

TABLA
02

COMPONENTE	1963-1978	1979-1989	1990-1995	1996-2004	2005-2010
Consumo	4.8	-1.9	6.9	2.6	1.8
Inversión	1.1	-0.6	2.9	0.1	-0.2
Exportaciones netas	-0.8	0.4	-3.6	-0.1	0.2
PIB Real	5.1	-2.2	6.2	2.6	1.8

Fuente: elaboración propia, con base en datos de CEPAL y BCR.

expansiva no generaron la capacidad suficiente en los sectores productivos para resistir el siguiente período de desaceleración. Finalmente, en los últimos 6 años (2005-2010), la inversión experimentó crecimientos negativos a pesar de que en dicho período se presentaron tres años de expansión previos a la crisis económica global, que tuvo graves efectos en la economía nacional.

En un análisis de la descomposición del crecimiento en los componentes del gasto, la Tabla 2 muestra que el rubro con mayor aporte es el consumo, mientras que la inversión, más bien ha tenido una participación discreta en todos los períodos estudiados.

En ese orden de ideas, la economía nacional sufrió una desaceleración en 1996, año en que apenas creció 1.7%, después del 6.4% registrado en 1995. Las razones de esta ralentización son diversas y entre las más importantes se mencionan: el contagio por la crisis mexicana de 1994, que ocasionó un fuerte golpe a la estabilidad de varios países de América Latina, el aumento de la tasa del IVA del 10% al 13% en julio de 1995, medida que se convirtió en un freno a la expansión de la economía justo en el momento en que se estaba creciendo a tasas más altas y sin un sobrecalentamiento que justificara una política anticíclica, y las limitantes que impone un crecimiento sin acumulación.

En 1997 se tuvo una recuperación, pues la tasa de crecimiento fue 4.2%, pero desde allí hasta 2004, la economía volvió a entrar en una etapa de

bajo crecimiento. Ante dichos resultados, FUNDE (2008), citando a Acevedo (2001), menciona como principales explicaciones de la desaceleración: la alta proporción del consumo, que equivalía casi al 100% del producto, mientras que la formación bruta de capital no llegaba al 20% del mismo; de modo que era difícil generar dinamismos que propiciaran altas tasas de crecimiento sostenido en el largo plazo. Adicionalmente, las crisis financieras acaecidas hacia el final de los noventa: Asia, Rusia, Brasil y los fenómenos naturales como el huracán Mitch y los fenómenos «el Niño» y «la Niña», entre otros factores, propiciaron que en el periodo de 1996 a 2004, la tasa de crecimiento promedio fuera apenas un 2.6%; mientras tanto, el PIB per cápita aumentó solo un 2.0%, en términos reales.

Entre otros factores de contención del crecimiento a partir de 1996, se agrega la política monetaria restrictiva aplicada por el Banco Central de Reserva hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria en enero de 2001, que dio curso legal al dólar estadounidense. Esta decisión sacrificó la posibilidad de tener altas tasas de crecimiento por mantener una relativa estabilidad macroeconómica, lo que resultó ser una medida procíclica, ya que la economía continuó creciendo a tasas muy bajas (FUNDE, 2008). Un ejemplo de ello fue la relativa estabilidad lograda en 1999, cuando incluso se cerró con inflación negativa.

El sector externo, que era la apuesta del gobierno para convertirse en motor del crecimiento, mostró un saldo negativo para la economía, ya que las importaciones fueron —como habían sido históricamente— mayores a las exportaciones. Además, éstas últimas fueron víctimas de la pérdida de competitividad ante la política de tipo de cambio fijo que el BCR mantenía «de hecho» desde principios de los noventa. Además, el sector escogido por las autoridades para fomentar el empleo: las exportaciones de maquila, debido a su escaso valor agregado, no tuvieron un aporte significativo para el crecimiento y el bienestar.⁹ Finalmente, la caída en las exportaciones de café a partir de 1998 también tuvo un impacto muy fuerte para la economía nacional y el ingreso de sus habitantes.

Respecto a la entrada en vigencia de la dolarización, no obstante los beneficios logrados en materia de aumento de la confianza en los mercados financieros y disminución de tasas de interés domésticas, la adopción oficial de un tipo de cambio fijo vino a minar aún más la competitividad de las empresas exportadoras, lo que las obligaba a buscar medidas alternativas para aumentar su productividad y de ese modo, sobrevivir en la economía globalizada.

El período 2001-2004 se caracterizó por la profundización del bajo desempeño de los sectores productivos, que se vio acentuado por los terremotos sufridos por el país en enero y febrero de 2001 y reforzado por la desaceleración experimentada por la economía mundial, especialmente la economía de los Estados Unidos.

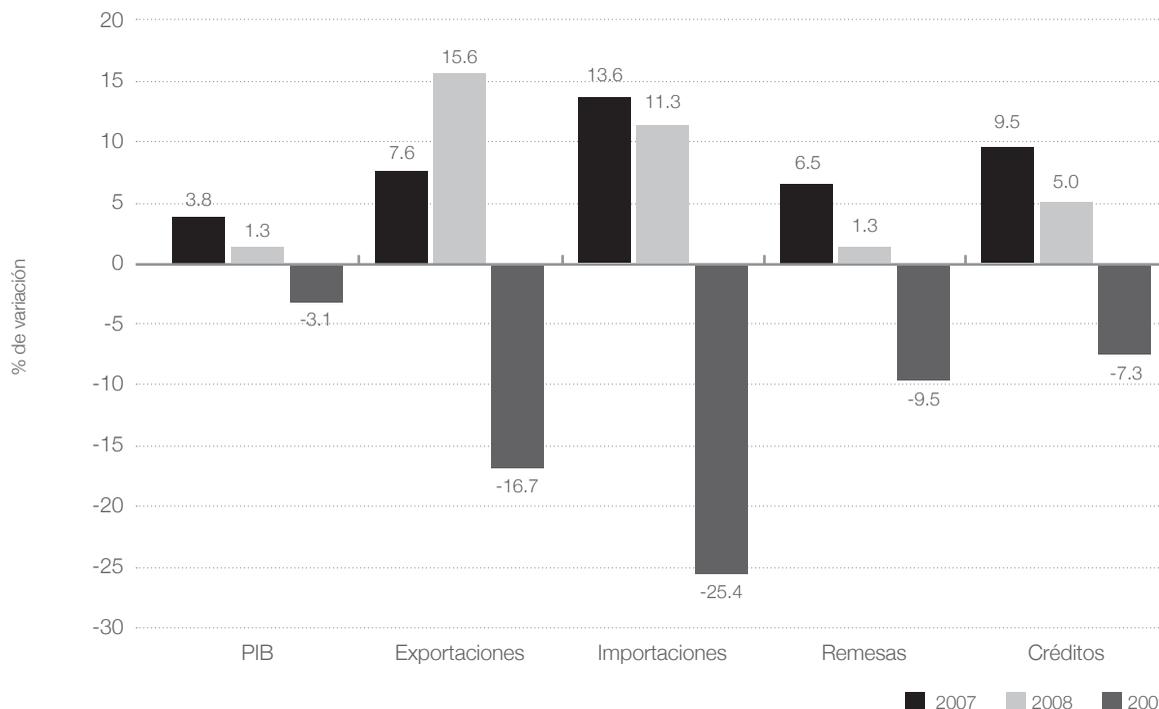
9. De acuerdo con Corbo (1997), citado en Acevedo (2003), la depreciación del peso mexicano a finales de 1994 habría propiciado una pérdida de competitividad de los productores salvadoreños de bienes sustitutos de importaciones, pérdida de competitividad y caída de demanda de las exportaciones salvadoreñas que competían con las mexicanas y una reorientación de las inversiones en maquila desde El Salvador hacia México. Adicionalmente, el NAFTA habría contribuido también a una pérdida de competitividad de Centroamérica como un todo con respecto a México.

D) RECUPERACIÓN Y CRISIS GLOBAL (2005-2010)

En esta última etapa coinciden la recuperación y la crisis. En efecto, luego de nueve años de bajo crecimiento, la economía nacional mostró mayor dinamismo, y en los primeros tres años de este período se observaron tasas de crecimiento promedio del 3.8%, mientras el PIB per cápita creció 3.4%. Sin embargo, tal como en los años precedentes, el crecimiento económico estuvo fundamentado en el consumo de los hogares, que creció a una tasa promedio de 5.2%. En dicho comportamiento, jugó un papel protagónico el aumento del flujo de remesas familiares procedentes de Estados Unidos, las que crecieron a una tasa promedio del 15.2% en el período 2004-2007 y que promediaban US\$3,182 millones anuales (17.7% del PIB).

No obstante, y a pesar del considerable empuje económico prevaleciente desde 2005, en 2008 sobrevino la crisis global, que se trasladó y se manifestó en El Salvador en dos momentos: a) *shock* de precios, en 2008, caracterizado por los altos precios del petróleo, alimentos y otras materias primas, y cuyos efectos en el país fueron el consecuente aumento en los precios internos, que llegó a 9.9% en agosto, mientras la inflación anual fue 5.5% y la desaceleración del consumo, que creció solo 1.7% luego de crecer 5.9% en 2007; y b) la recesión global, expresada a través de la crisis financiera, la recesión en Estados Unidos y la caída abrupta del precio del petróleo.

En esta fase, el impacto en la economía salvadoreña fue más severo y se reflejó en la caída de las remesas familiares (-9.5%) y de las exportaciones, que se contrajeron en un 16.7%; la restricción del crédito doméstico (-7.3%), pérdida de casi 40,000 empleos formales; derivando en la caída en el ingreso disponible de las personas. El impacto final fue la contracción de la inversión y el consumo en 19.2% y 9.2%, respectivamente, lo que condujo a la caída del PIB real por primera vez en 27 años: el 2009 finalizó con una contracción de 3.1%.



Fuente: elaboración propia, con base en datos de BCR y SSF.

En 2010, la economía salvadoreña mostró algunas señales de recuperación, pero si bien la tasa de crecimiento fue positiva, al ser muy baja, fue insuficiente para revertir el impacto de la crisis: de acuerdo a los datos preliminares del BCR, se creció un 1.4%.

La recuperación experimentada en 2010 tiene algunas particularidades: a) una vez más depende principalmente del consumo, que creció 2.6%, casi duplicando el crecimiento del PIB total;¹⁰ b) El 81 %

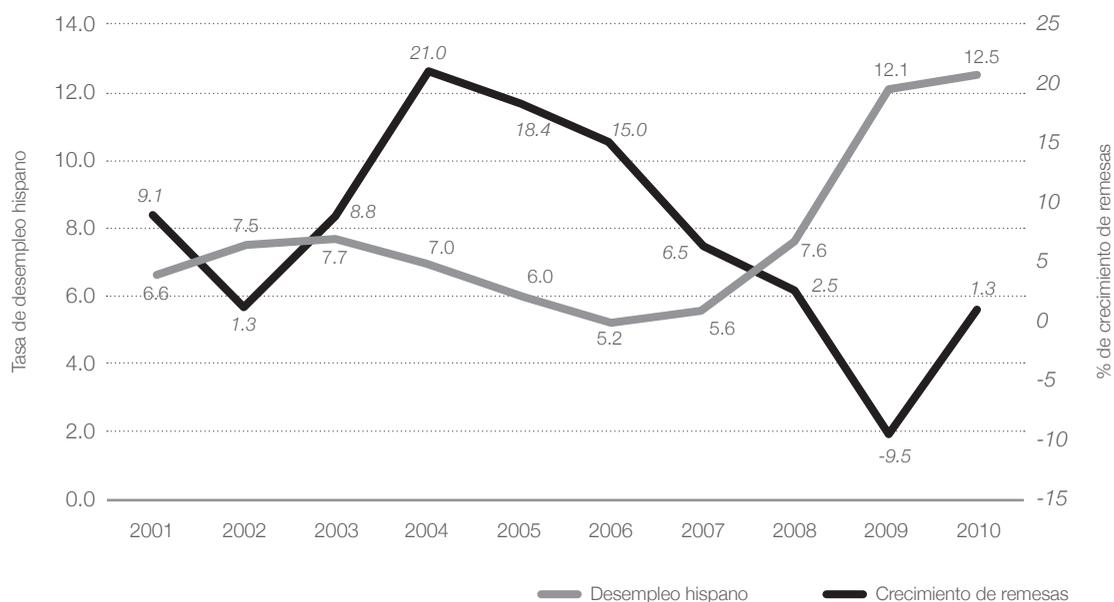
del incremento de la demanda agregada fue cubierto con importaciones, lo que da muestras de que la producción local no es suficiente o no reúne los estándares mínimos para competir con los bienes y servicios importados; c) Los sectores productivos estratégicos para el crecimiento y el desarrollo mantienen crecimientos modestos: agricultura (3.3%), industria manufacturera (2.2%), por su parte la construcción, con un -6.3%, culmina su cuarto año consecutivo de contracción, promediando -5.8% en el período comprendido de 2007 a 2010.

El empleo formal, medido por el número de cotizantes al ISSS, experimentó en 2010 una recuperación relativamente favorable respecto al número de puestos de trabajo perdidos en la crisis (julio 2008-diciembre 2009). Así pues, las cifras a

10. En términos de aportes al crecimiento y en particular en el período de 2007 a 2010, el consumo explica más del doble del crecimiento del PIB —cuando éste último ha sido positivo (2007, 2008 y 2010)—. De la misma forma, el consumo es el principal factor que explica la contracción del PIB en 2009.

INFLUENCIA DEL DESEMPLEO HISPANO EN EL FLUJO DE REMESAS FAMILIARES
(2001-2010)

GRÁFICO
04



Fuente: FUNDE (2010) y actualización en BCR y US Bureau of Labor Statistics.

diciembre de 2010 dan cuenta de un crecimiento de 4.9%, habiéndose recuperado alrededor de 32,500 empleos (81%). Los puestos recuperados están fundamentalmente en la industria (11,800), transporte y comunicaciones (2,800) y la construcción, con 2,200 empleos generados.

El sector externo tuvo en 2010 un año de recuperación, aunque sin sobrepasar los niveles logrados en 2008 —justo antes de la crisis—. Por ejemplo, las exportaciones lograron crecer un 16.4%. A nivel específico, las no tradicionales crecieron 16.1% y las tradicionales 7.6%. La maquila contribuyó con un crecimiento del 20%. En el mismo sentido, las importaciones crecieron 16%, donde la maquila representa el mayor aporte, al crecer 24.5%. Las importaciones estuvieron fuertemente influidas por la factura petrolera, que tuvo un incremento del 24.2% debido a la fuerte alza que

experimentaron el petróleo y sus derivados durante el año.¹¹

Las remesas familiares tuvieron una leve recuperación en 2010, al totalizar US\$3,431 millones, que equivalen a un crecimiento de 1.3%; sin embargo, dicho monto aún es menor al ingreso recibido en 2008, cuando entraron al país US\$3,742 millones. Dicho comportamiento es explicado en gran medida por el desempeño del empleo hispano en Estados Unidos, que ha sufrido un impacto muy

11. Las importaciones de petróleo crudo y sus derivados ascendieron en 2010 a US\$1,348.6 millones, lo que equivale a US\$262.6 millones más que lo desembolsado en 2009. Este comportamiento se debe a que el precio internacional del crudo pasó de un promedio de US\$61.95 en 2009 a un promedio de US\$79.48 durante el 2010, lo que significa un aumento del 28.3%.

fuerte debido a la recesión de la economía estadounidense y la legislación antiinmigrante en algunos Estados de ese país. El punto es que existe una relación inversamente proporcional entre ambas variables¹² (Gráfico 4): cuando el desempleo hispano aumenta, las remesas familiares se desaceleran o caen, y cuando el desempleo hispano disminuye, las remesas se recuperan y presentan altas tasas de crecimiento. El 2010 es una excepción a la tendencia histórica, pues mientras las remesas revierten la caída de 2009 y crecen 1.3%, el desempleo experimenta un alza, lo que puede interpretarse como un mayor sacrificio de los migrantes por ayudar a sus familiares en El Salvador ante la crisis reciente.

Sintetizando, en esta última etapa de la historia económica del país, se ha vuelto a observar tasas positivas en las principales variables macroeconómicas, pero los rendimientos logrados en 2010 son muy bajos, lo que en muchos casos no ha permitido llegar a los niveles alcanzados en 2008; y en todo caso, se sigue en la tendencia de bajos niveles de crecimiento, lo que impide avanzar en el camino hacia el desarrollo económico y social del país.

2. EVOLUCIÓN DE LO SOCIAL: ¿CAMINO AL DESARROLLO?

En la primera parte de este capítulo se hizo una reseña de la evolución de la economía en los últimos 60 años. Una conclusión preliminar indica que a pesar de haber experimentado varios períodos expansivos, las bajas tasas de crecimiento económico logradas, la fragilidad de éstas y las fases recesivas han minado poco a poco la posibilidad de alcanzar mayores estadios de desarrollo. Si bien los niveles de pobreza han mostrado una reducción significativa en los últimos 20 años, actualmente se ha llegado a un núcleo

12. Entre la tasa de desempleo hispano en Estados Unidos y la tasa de variación de las remesas familiares existe una correlación de -0.69.

«duro» de pobreza difícil de remover y, por si eso fuera poco, a 2008 se ha visto un retroceso. Más adelante se discutirá sobre una duda razonable relativa a los indicadores de pobreza en 2009 y 2010.

Las explicaciones a dicha hipótesis se presentan en esta sección, enfatizando en cómo han evolucionado algunas de las principales dimensiones del desarrollo económico y social: el ingreso per cápita, la educación y la salud. Además, se hace un análisis de la evolución del gasto público social, con el propósito de evaluar en qué medida, el gobierno ha contribuido a superar o no los déficits sociales crónicos que el país ha arrastrado en las últimas seis décadas.

A) INGRESO

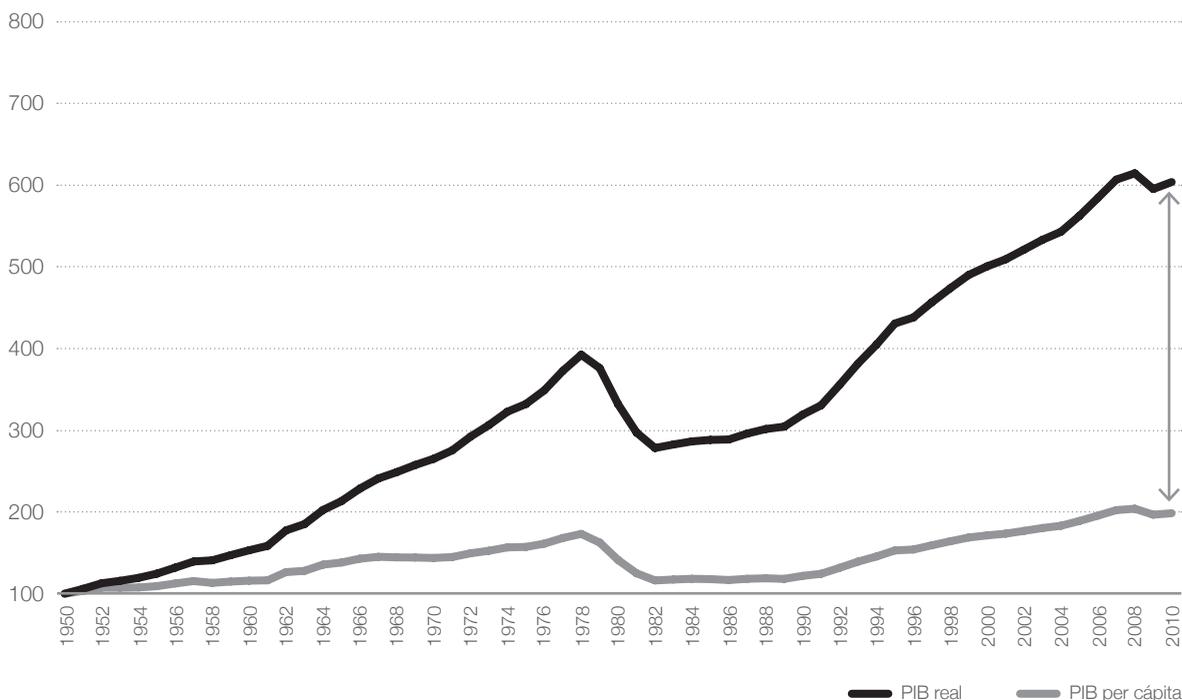
El principio fundamental del desarrollo humano es que el bienestar de las personas va más allá de la cantidad de dinero con la que cuentan. Desde esta perspectiva, es importante comprender que el bienestar es multidimensional y está relacionado con cuestiones que permiten tener un nivel de vida aceptable, pero más importante, con la posibilidad de que la gente pueda ser protagonista de su vida (PNUD, 2010). Sin embargo, el ingreso ha sido tradicionalmente una de las dimensiones más usadas para medir la pobreza y es uno de los componentes del Índice de Desarrollo Humano.

En dicho contexto y tal como se indicó al principio del capítulo, en el caso de El Salvador, el PIB real per cápita no ha evolucionado al mismo ritmo que el PIB real total, lo que pone de manifiesto las debilidades estructurales de los modelos económicos implementados en el país. El ejemplo más claro de ello se presenta en el Gráfico 5, que muestra como en el período 1950-2010, el Producto Interno Bruto real se ha sextuplicado, mientras que el PIB real per cápita de 2010 es solo el doble de lo que era hace sesenta años.

Una de las posibles causas que explica dicha disparidad es el crecimiento poblacional, pero ésta

ÍNDICES DEL PIB REAL Y PIB REAL PER CÁPITA (1950-2010)
(1950 = 100)

GRÁFICO
05



Fuente: elaboración propia, con base a datos de CEPAL y BCR.

no es suficiente, pues en El Salvador, la población ha mostrado una desaceleración muy significativa en el período 1950-2010, pasando de un crecimiento de 5.7% en los 60's a un 2.0% en la última década.

En ese sentido, otra de las causas de que el PIB per cápita no haya crecido a tasas más altas está relacionada, entonces, con el bajo desempeño de la economía total, y ello obliga a pensar en elementos estructurales como el bajo *stock* de capital y bajo nivel de capital humano, condiciones necesarias para que se produzcan aumentos de la capacidad productiva y *shocks* de productividad, que permiten alcanzar tasas de crecimiento más altas y sostenidas. El primero de los casos está relacionado con la poca capacidad de ahorro e inversión de la economía; mientras que los déficits en educación tienen que ver con las preferencias de política social del gobierno.

Relacionado con lo anterior surge otra causa que explica el bajo crecimiento económico en el largo plazo: la desigualdad en la distribución del ingreso existente en el país en toda su historia,¹³ la que se destaca en PNUD (2010), al resaltar que en 1961, el 20% más pobre de la población percibía el 5.5% del ingreso nacional, mientras que el 20% más rico concentraba el 61.4%. En el mismo orden, para 1979, el

13. El PNUD sostiene que en términos de desarrollo humano, a menudo más decisivo que la riqueza misma, es el uso que se hace de ella. El impacto del crecimiento económico sobre la calidad de vida de la población depende de manera crítica de la forma en que se distribuyan sus frutos y, más específicamente, de cuánto se dirige a favor de los más pobres. Tradicionalmente, en El Salvador se le ha dado prioridad al crecimiento económico, y aun más a la estabilidad

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MEDIDA A TRAVÉS DE LA RELACIÓN DE QUINTILES
Y EL COEFICIENTE DE GINI (1979-2009)

TABLA
03

AÑOS	20% MÁS POBRE	20% MÁS RICO	QUINTIL 5/ QUINTIL 1	GINI (INGRESO FAMILIAR)	GINI (INGRESO FAM. S/REMESAS)
1979	2.0	66.0	33.0	n.d.	n.d.
1992	3.2	54.5	17.0	0.550	n.d.
2000	2.9	55.1	18.8	0.516	0.543
2004	3.6	52.0	14.5	0.478	0.515
2009	4.2	52.1	12.5	0.473	0.505

Fuente: PNUD (2010).

20% más pobre redujo su participación al 2% y el 20% más rico incrementó la suya al 66%.

Para finales de la década de los 90's, la distribución del ingreso presentó una ligera mejoría, cuando en el año 2000, el primer quintil de la población aumentó su participación a 2.9% y el 20% más rico la disminuyó hasta 55.1%. Asimismo, la EHPM de 2009 muestra que en los últimos 11 años, los porcentajes de distribución mejoraron un poco más, hasta quedar en 4.2% los más pobres y 52.1% los más ricos (PNUD, 2010).

Sin embargo, a pesar de la aparente mejora mostrada, PNUD (2010) demuestra que al hacer un análisis más detallado de la realidad salvadoreña, se puede constatar que son las migraciones y las remesas familiares las que probablemente han tenido incidencia en la reducción de la desigualdad de la distribución del ingreso, ya que el coeficiente de Gini es mayor si se excluyen las remesas del ingreso familiar (Tabla 3). De la misma forma, la reducción de la desigualdad en el período 2004-2009

se puede explicar también, en parte, por el impacto de los programas gubernamentales de transferencias monetarias condicionadas a familias pobres y la entrega de semilla mejorada y fertilizantes a pequeños productores, caracterizados por ser de los pocos que benefician a las familias más pobres.

Pérez *et al* (2009) también coinciden con la hipótesis del PNUD y lo demuestran haciendo un análisis utilizando el conjunto de indicadores de medición de la pobreza propuesto por Foster-Greer-Thorbecke (FGT).¹⁴

Los resultados de dicho análisis para el año 2007 se muestran en la Tabla 4 e indican que la

de precios por encima de otras variables socioeconómicas que interesan más a la población, como la calidad de los empleos y el poder adquisitivo de los mismos. En este sentido, si el crecimiento económico no va acompañado de una mayor capacidad de generar empleos y de un mejoramiento en los salarios e ingresos reales, el resultado es una mayor desigualdad en la distribución del ingreso (PNUD, 2010).

14. Foster, James; Greer, Joel; Thorbecke, Erik (1984). «A class of decomposable poverty measures». *Econometrica*, vol. 52, pp. 761-766. Los índices FGT pueden interpretarse como una brecha de pobreza en la que se le asigna mayor peso relativo a los individuos mientras más lejos se encuentren de la línea de pobreza. Incorporan un elemento que logra capturar el efecto de la menor o mayor distancia entre el ingreso real de una persona pobre y la línea de pobreza «parámetro de sensibilidad». Si este elemento « α » es «0», el resultado es el Índice de Recuento o Incidencia (H); si « $\alpha = 1$ », se obtiene la Brecha de la Pobreza (PG); mientras que si « $\alpha = 2$ », se calcula la intensidad o severidad de la pobreza (FGT2), lo que consiste en que mientras más alejado esté el ingreso medio de los pobres, el peso que se da a estas personas es mayor. Su fórmula es:

$$FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

ÁREA GEOGRÁFICA	HOGARES RECEPTORES			HOGARES NO RECEPTORES			TOTAL		
	H	PG	FGT2	H	PG	FGT2	H	PG	FGT2
Urbana	23.5	5.3	2.5	32.0	9.7	5.4	29.8	8.6	4.7
Rural	32.3	18.4	9.4	48.6	30.0	18.4	43.8	26.6	15.8
Total	26.8	10.2	5.1	37.4	16.3	9.7	29.8	14.7	8.5

H: *Head count* (Índice de recuento), PG: *Poverty gap* (Brecha de pobreza), FGT2: severidad de la pobreza.

Fuente: Pérez et al (2009).

existencia de remesas familiares permite que los hogares receptores presenten menores tasas de pobreza que aquellos que no las reciben, tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Esta situación se evidencia más en los hogares rurales, en los que se da una diferencia de casi 16 puntos porcentuales entre los que reciben remesas y los hogares que no tienen dicho ingreso. Lo mismo sucede cuando se analiza la brecha de pobreza (PG), en este caso, los hogares rurales que reciben remesas solo están a un 18.4% del umbral de la pobreza, mientras que los no receptores están a un 30% de la línea que separa los pobres de los no pobres. Esto conduce a que la pobreza sea el doble de severa en los hogares no receptores, como lo muestra el indicador FGT2.

Como puede observarse, y no obstante los avances mostrados, el Índice Gini, ubica actualmente a El Salvador como uno de los países con mayor desigualdad en América Latina, lo que se manifiesta a través de menos oportunidades para que la población tenga acceso a mejores empleos, mayores ingresos, servicios básicos, educación, salud, lo que conduce a mayores índices de pobreza.

Por otro lado, si bien es cierto que en los últimos 20 años las remesas familiares han atenuado y ocultado las verdaderas necesidades de la población, mostrando una imagen aparente de mejoras sustanciales en los déficits económicos y sociales, no debe olvidarse que dicho flujo de recursos es exógeno y

es muy sensible a los vaivenes de la economía estadounidense y a los *shocks* que puedan afectar a ésta —como la crisis global de 2008-2009—, lo que aumenta el riesgo de que la pobreza se expanda nuevamente, anulando las ganancias logradas.

B) POBREZA

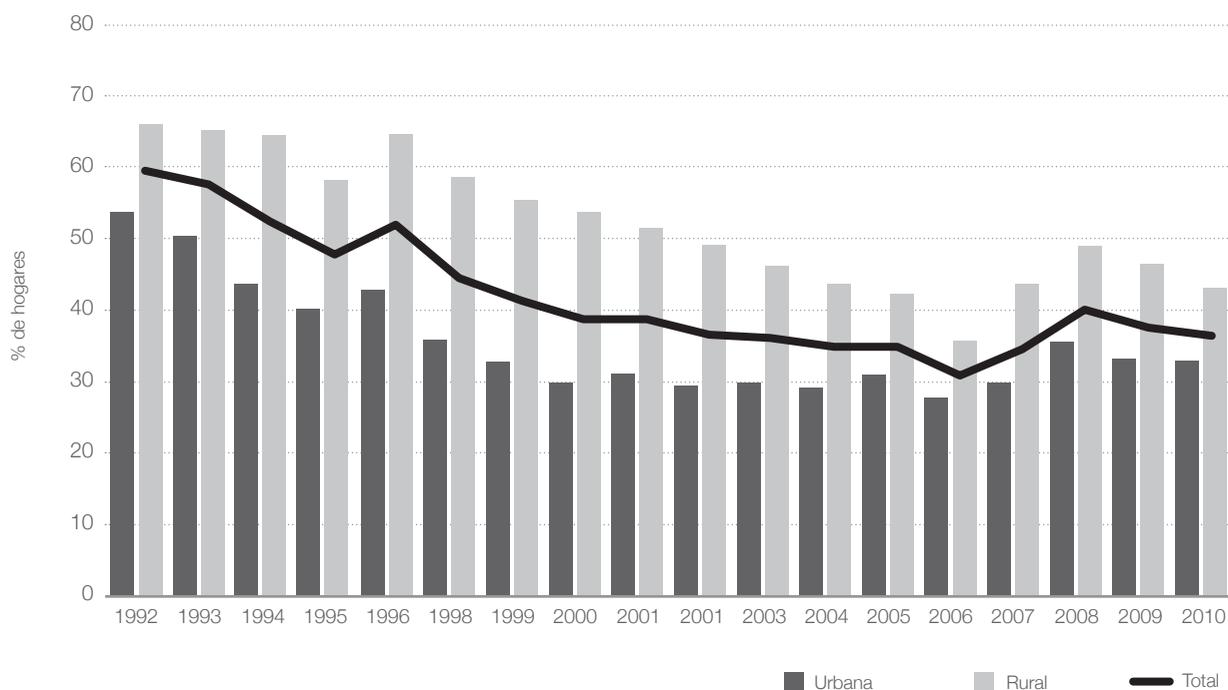
El bajo nivel de ingreso que ha persistido en El Salvador combinado con la desigualdad en la distribución del mismo, han tenido como consecuencia una solidificación y estructuralización de la pobreza, constituyéndose en un núcleo duro difícil de remover a pesar de la política social de los sucesivos gobiernos y modelos económicos implementados.

De hecho, Segovia (1997) confirma que desde los cincuenta, la evolución de la pobreza en el país estuvo determinada en parte por la política social adoptada por el Estado y por el dinamismo de la economía; y menciona, además, que la pobreza en El Salvador es un fenómeno de carácter estructural históricamente relacionado con el modelo agroexportador, el cual se caracterizaba por generar altos grados de concentración del ingreso y de la riqueza a partir de la estructura agraria.

En los ochenta se agregan nuevos factores a los determinantes de la pobreza: el conflicto armado, la contracción económica derivada del mismo, la crisis del sector agropecuario y las políticas de

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR ÁREA GEOGRÁFICA
(1992-2010)

GRÁFICO
06



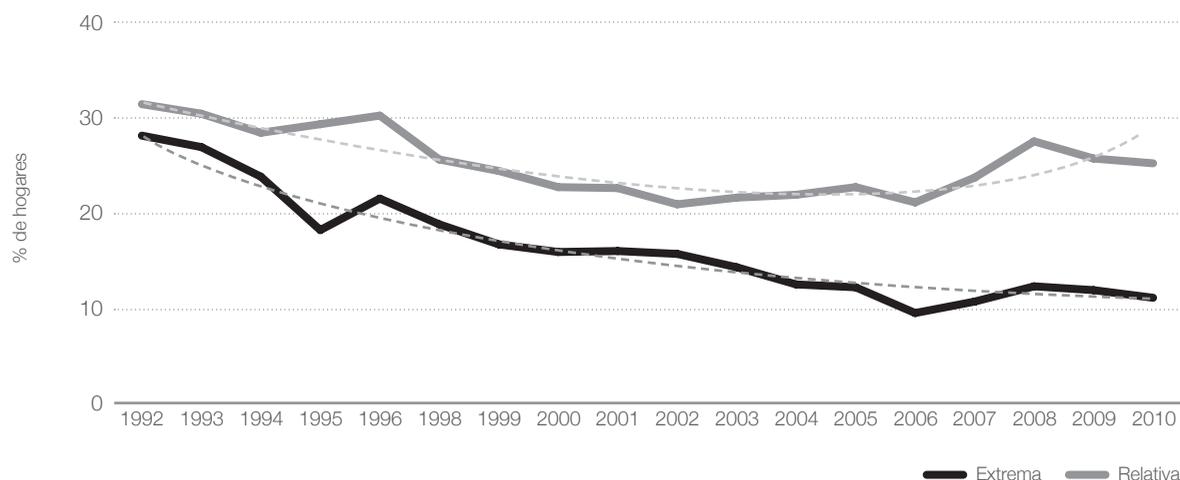
Fuente: elaboración propia, con base en Segovia (1997) y EHPM de varios años.

estabilización y ajuste adoptadas por el gobierno, que hicieron que al final de dicha década se alcanzaran los niveles de pobreza más altos de la historia reciente. De acuerdo a Segovia (1997), citando a CEPAL (1993), la población en situación de pobreza pasó de 68% a 74% en 1990 y la pobreza extrema pasó en el mismo período de 51% a 56%.¹⁵

15. Segovia (1997) advierte que hay que tomar dichos datos con mucha precaución, ya que las encuestas en base a las cuales fueron estimados adolecieron de una serie de problemas metodológicos que impiden hacer comparaciones en el tiempo. Sin embargo, pese a diferir de manera considerable en términos de magnitudes, todas las estimaciones coinciden en señalar un aumento importante de la pobreza en la década de los ochenta.

Una vez finalizado el conflicto armado, en el periodo 1992-2006 se produjeron los avances más significativos en reducción de la pobreza total, pues disminuyó en 28.9 puntos porcentuales, es decir, exactamente la mitad del nivel prevaleciente en 1992. Sin embargo, los *shocks* de precios acaecidos entre 2006 y 2008 llevaron nuevamente a un deterioro del indicador, elevándose en 9.2 puntos porcentuales, para llegar al 40% de hogares en situación de pobreza, lo que significó un retroceso a los niveles existentes en 1999 (Gráfico 6).

En el área rural, la situación ha seguido la misma tendencia de la pobreza total, con un rápido descenso de 1992 a 2006, período en el que pasó de 66.1% al 35.8%; pero en 2008 volvió al 49%, es decir, un incremento de más de 13 puntos porcentuales, lo



Fuente: elaboración propia, con base en Segovia (1997) y EHPM de varios años.

que se ha convertido en el mayor retroceso en la lucha por reducir la pobreza en el país.

Respecto a las áreas urbanas, la evolución de la pobreza presenta una situación muy peculiar: una reducción acelerada en el período 1992-2000 (3.4% promedio por año), pasando de 53.8% a 29.9%, y un estancamiento a partir del año 2001, cuando comenzó a disminuir solo a un 0.4% anual, para luego, al igual que en el área rural, sufrir un incremento de casi 8 puntos, para alcanzar en 2008 un 35.7% de hogares urbanos pobres, retrocediendo hasta el nivel de pobreza existente en 1997.

Como se mencionó anteriormente, esta «urbanización de la pobreza» comienza a gestarse con la migración de las áreas rurales a las ciudades y la radicación de esta población en zonas marginales con pocos o nulos servicios básicos y pocas posibilidades de acceder a oportunidades de empleo digno. Otro factor que ha incidido mucho en el incremento de la pobreza urbana es el nivel de

subempleo existente en el país, especialmente en las grandes ciudades; lo que aunado a los shocks externos que han incidido en el alza del costo de la canasta básica, ha terminado por afectar fuertemente el ingreso de las familias urbanas, incrementando con ello el número de pobres.

En cuanto a los niveles de pobreza, el bloque de pobreza extrema ha mostrado una tendencia descendente en todo el período, llegando hasta el 9.6% en 2006, sin embargo, en los últimos 5 años hubo un deterioro y se ha estancado en torno al 12%, que podría interpretarse como el «núcleo duro de la pobreza extrema» (Gráfico 7).

Por su parte, la pobreza relativa tocó su punto más bajo en 2002 (21%), para luego estancarse en torno al 22% y aumentar de manera súbita en 2007 y 2008 (6.4 puntos), significando el mayor retroceso en los 20 años que cubre el análisis, comparado solo con la pérdida de bienestar de toda la década de los ochenta, pero en tan solo dos años.

Lo anterior es un fiel reflejo del impacto que los *shocks* de precios de las materias primas ocasionaron a las familias pobres y que a pesar de los programas sociales implementados por el gobierno en dicho período para atenuar el impacto coyuntural, no se logró evitar el retroceso en los avances logrados hasta 2006. En el fondo, también deben destacarse las carencias estructurales en materia de política social y la fragilidad de la economía para resistir las crisis, evitando que éstas causen un fuerte golpe al bienestar de la población.

Finalmente, como fue indicado antes, en 2009 se dio un hecho que llama la atención, genera dudas y merece ser analizado:¹⁶ las estadísticas oficiales muestran una reducción de la pobreza total de 2.2 puntos respecto al nivel de 2008, lo que no es congruente con la coyuntura económica de dicho año, pues aunque en 2009 se produjo una caída de los precios de los derivados del petróleo y los alimentos —aunque en estos últimos no de manera sustancial—, que pudo contribuir a aliviar el sufrimiento de las familias, la economía tuvo una contracción de 3.5%, la caída en la producción provocó la pérdida de 40,000 empleos formales y las remesas familiares cayeron por primera vez en 35 años (-9.5%).

C) EDUCACIÓN

En muchos estudios ha sido demostrado que existe una correlación positiva entre la educación y el crecimiento económico. Así pues, los países que presentan mayor inversión en capital humano (educación y habilidades) han tenido mejor desempeño económico, niveles de inversión más altos y un nivel de ingreso per cápita mayor.

La educación de la población es responsabilidad del Estado hasta cierto nivel definido por la

16. El PNUD también hace este cuestionamiento e insinúa que tal fenómeno motiva a revisar la metodología para la medición de la pobreza en el país (PNUD, 2010).

política educativa del país, así pues, en el caso de América Latina, el Estado provee la educación de forma gratuita hasta el nivel de secundaria (bachillerato o educación media en algunos países).

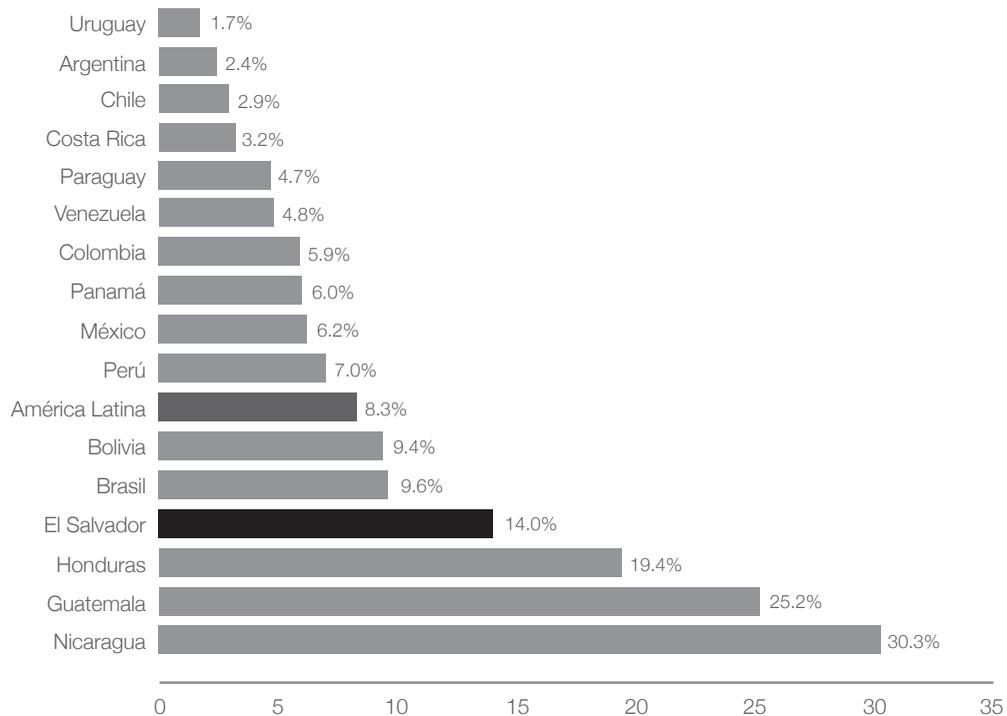
A este respecto, El Salvador ha mostrado algunos avances en las últimas décadas: el indicador que más refleja dichos avances es el analfabetismo, que en el período 1994-2004 cayó desde 22.6% a 15.5%, eso equivale a 0.7% por año, pero en los 5 años restantes, solo se redujo en 1.5 puntos porcentuales, es decir, 0.3 puntos por año, habiéndose estancado en torno al 14% en 2009, lo que significa una desaceleración en el proceso de lograr la alfabetización universal o haber llegado al mismo núcleo duro de la pobreza extrema, que es mucho más difícil de remover. Con dicha tasa, El Salvador es hoy en día uno de los países con mayor analfabetismo en la América Latina.

Otro indicador importante es la escolaridad promedio, que ha presentado un avance muy modesto en los últimos 15 años, pues solo ha pasado de 4.6 a 6 años —es decir, un aumento de apenas 1.4 años—, mostrando de cierta manera que, al igual que sucede con el analfabetismo, El Salvador es uno de los países con más bajo nivel de capital humano en América Latina (Gráfico 8).

Este último aspecto adquiere mayor relevancia cuando se analiza la relación entre pobreza *versus* los años de estudio aprobados por la población. El PNUD (2010), hace este ejercicio, comprobando que dichas variables son inversamente proporcionales, es decir, a más años de estudio la probabilidad de ser pobre se reduce. De acuerdo al PNUD, del total de personas con cero años de estudios aprobados, aproximadamente el 57% se encuentra en situación de pobreza. Dicha proporción cae aproximadamente a 43% y 21% para las personas que han completado la educación primaria y el bachillerato, respectivamente; mientras que las tasas de pobreza son nulas para la población que ha logrado educación universitaria (alrededor del 17 a 18 años de estudio aprobados).

ANALFABETISMO EN AMÉRICA LATINA
(2010)

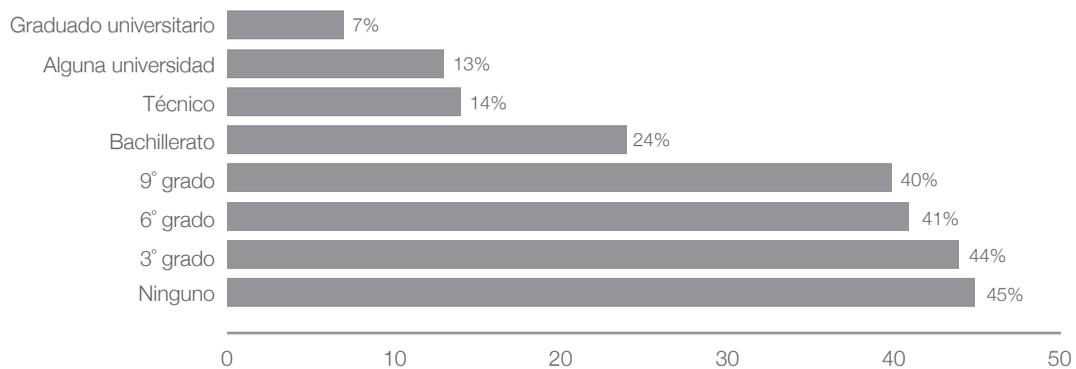
GRÁFICO
08



Fuente: CEPAL Y DYGESTIC.

HOGARES CON ALTA PROBABILIDAD DE SER POBRES SEGÚN LA EDUCACIÓN DEL JEFE DEL HOGAR
(2010)

GRÁFICO
09



Fuente: PNUD (2010).

La educación del jefe de hogar es quizá la más relevante en las familias. El PNUD (2010) indica que los jefes de hogar con mayor nivel educativo llevan a que sus hogares tengan una muy baja probabilidad de ser pobres, mientras que a medida que el nivel educativo del jefe del hogar baja, la probabilidad de ser pobre incrementa considerablemente (Gráfico 9).

En el mismo orden de ideas, Larraín (2003), citando a Barro, hace un análisis relacionado en el ámbito macroeconómico: la educación, medida por los años de escolaridad, tiene un impacto significativo en el crecimiento; así pues, un año adicional de educación promedio de la población, aportaría 0.7% de crecimiento anual. Así las cosas, Larraín agrega que en el caso específico de El Salvador, en el período 1965-2006, el bajo nivel de escolaridad tuvo un aporte negativo al crecimiento económico (-0.7%); lo que es un indicador de alerta a considerar en la toma de decisiones de políticas públicas.

Precisamente, un factor que influye en el bajo nivel de escolaridad promedio es la deserción escolar, que de acuerdo a la CEPAL (2010), en 2009 alcanzaba el 33.5% a nivel nacional para los jóvenes de 15 a 19 años; mientras que en las zonas rurales dicho índice ascendió a 48.4%.

Los avances que puedan presentarse en la educación están estrechamente vinculados al gasto público en educación, ya que El Estado tiene la obligación constitucional de asegurar la educación básica a toda la población.

No obstante, en El Salvador, dicho rubro de gasto ha sido históricamente bajo: a nivel de gobierno central, este ha sido 2.9% del PIB en los últimos 20 años (Gráfico 10), monto que resulta insuficiente para dotar a los establecimientos educativos de los instrumentos y recursos necesarios para brindar una educación de calidad, insuficientes para mejorar la calidad de los docentes y para dar a éstos los incentivos óptimos para garantizar la efectividad de la enseñanza.

D) GASTO PÚBLICO SOCIAL

Este apartado hace una revisión a la evolución del gasto público social en El Salvador, con énfasis en dos de los pilares fundamentales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la educación y la salud, considerando que el avanzar en el cumplimiento de los objetivos de dichas áreas transversales, constituye también un avance en la erradicación de la pobreza; de modo que si el gobierno decide firmemente destinar los recursos suficientes para completar dichas metas, contribuirá a mejorar considerablemente los niveles de capital humano y las capacidades para obtener mayores ingresos por parte de la población que se encuentra en condiciones de pobreza (FUNDE, 2008).

En general, los países centroamericanos tienen serios déficits en materia de gasto público, algunos con problemas en las asignaciones de recursos y otros con problemas de eficiencia en el gasto o ambos. De manera específica, de acuerdo al BID (2008), al analizar el Índice de Desempeño del Sector Público (IDSP), el desempeño de El Salvador es particularmente insatisfactorio en el gasto destinado a combatir la pobreza, donde ocupa el decimoséptimo lugar en América Latina, sólo superando a Nicaragua. También se observa una debilidad relativa en el gasto en educación, donde también ocupa la decimoséptima ubicación entre los 19 países estudiados.

El mismo estudio del BID (2008) señala que en El Salvador, el principal problema es la falta de recursos, antes que la ineficiencia en su utilización. En consecuencia, la principal tarea para que el Estado cumpla mejor con sus responsabilidades, es incrementar los recursos disponibles. No obstante, la tesis del presente estudio es que también se padece de ineficiencia en la ejecución del gasto, lo que impide obtener mejores resultados.

El estudio anterior pone de manifiesto la necesidad de diseñar e implementar reformas tributarias integrales que eleven la recaudación con el

PAÍSES	UBIC. IDSP GRAL.	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Costa Rica	1	Salud (1), calidad institucional (2), pobreza (2), desempeño económico (3)	Educación (7), estabilidad macro (6)
El Salvador	11	Estabilidad macro (4)	Pobreza (17), educación (17), salud (12)
Guatemala	14	Estabilidad macro (1)	Educación (19), salud (18), calidad institucional (16), pobreza (13)
Honduras	18	Estabilidad macro (8)	Educación (16), salud (16), pobreza (16)
Nicaragua	13	Equidad distributiva (1)	Educación (18), pobreza (18), salud (15)
Panamá	5	Educación (2), estabilidad macro (3), desempeño económico (5), calidad institucional (5), pobreza (5)	Equidad distributiva (13)

* El Índice de Desempeño del Sector Público (IDSP) es un índice compuesto por un conjunto de indicadores económicos, sociales o institucionales, que dan cuenta de la eficiencia del gasto público. Estos son normalizados de modo que al valor promedio de los 19 países en estudio se le asigna el valor de uno. En el caso de variables donde un menor valor indica un mejor desempeño — como por ejemplo, la tasa de desempleo — se toma el valor inverso.

Fuente: BID 2008.

propósito de aumentar sustancialmente las asignaciones presupuestarias a las áreas sociales y preponderantemente a la educación, poniendo énfasis no solo en la cobertura, sino también en la calidad. De la misma forma, debe fortalecerse la educación secundaria y terciaria, debido a que dichos niveles están más vinculados a la ciencia y la tecnología, que son las áreas clave para aumentar la productividad del capital humano.

El Gráfico 10 muestra la evolución del gasto en educación y salud para los últimos 15 años. Lo más relevante es que en ambos casos no se han producido aumentos sustanciales que hagan tomar una tendencia ascendente en el tiempo, salvo el caso del gasto en educación en el período 1996-2001. Tal como ya se indicó, el promedio del gasto en educación del gobierno central ha sido 2.9% del PIB, presentándose únicamente dos momentos en que fue superior a dicho promedio, que coinciden con la época de los terremotos de 2001, cuando el gobierno dedicó una buena cantidad de recursos a la reconstrucción de las escuelas dañadas; mientras que

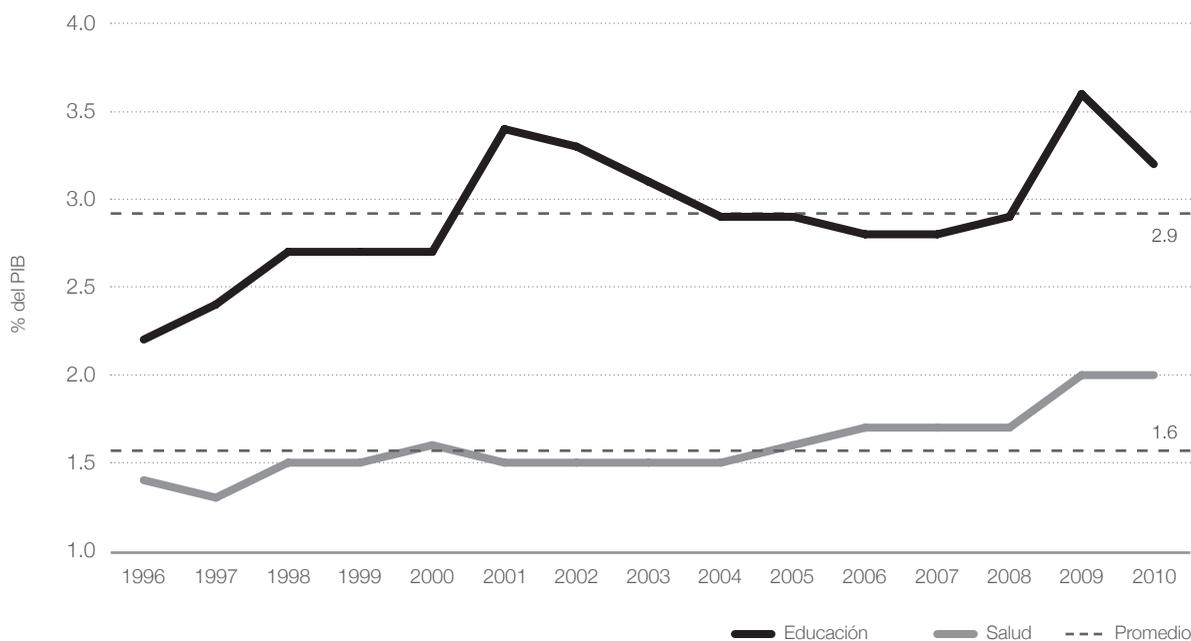
en 2009 se presenta otro punto por arriba del promedio, que está relacionado con el gasto financiado con el Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana (FOSEDU), a los aumentos salariales que recibieron los maestros en 2009 (escalafón) y a la entrega de anticipos para la adquisición de uniformes y útiles escolares, que el Ministerio de Educación entregó a las escuelas públicas desde el inicio del ejercicio 2010.

El gasto en salud es también un área de especial importancia para el desarrollo de un país. En el caso de El Salvador, la asignación presupuestaria del gobierno central apenas ha llegado a un promedio de 1.6% del PIB¹⁷ en los últimos 15 años (Gráfico 10), siendo uno de los países de América Latina con menores recursos para la salud.

17. La CEPAL está llevando a cabo una redefinición y recopilación de la información suficiente para estimar el gasto social en América Latina. El Salvador es parte de los países considerados en el estudio.

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y SALUD DEL GOBIERNO CENTRAL
(1996-2010)

GRÁFICO
10



Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio de Hacienda y BCR.

Un indicador clave del gasto en salud es el número de camas en hospitales públicos, en donde El Salvador presentaba en 2009, 0.7 camas por cada 1,000 habitantes, razón baja comparada con otros países de la región, como Chile, en donde se dispone de 2.2 camas, es decir, el triple de lo que resulta en El Salvador.

Otro ejemplo es el gasto público per cápita en salud, donde El Salvador figura por debajo del promedio de Centroamérica y muy lejos del nivel alcanzado por Costa Rica y Panamá. De manera puntual, de acuerdo a la CEPAL, el gasto per cápita del gobierno general para el año 2008 fue US\$290.00, mientras que en Costa Rica era de US\$951.00 y en Panamá US\$506.00.

En este punto es importante aclarar que en las estadísticas de la CEPAL se agrega al gasto públi-

co en salud, los gastos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, llegando a niveles del 4% del PIB. Sin embargo, los recursos erogados por el ISSS provienen de las cotizaciones de los afiliados y patronos, por lo que el Estado no hace aportes directos para atender el régimen de salud. Debido a ello, el análisis del presente documento se centra en el gasto del gobierno central. Así las cosas, en El Salvador, el gasto per cápita en salud en 2009 se reduce a US\$129.00.

En términos globales, de acuerdo a la CEPAL, el gasto público social de El Salvador llega al 11% del PIB en el año 2008, quedando en un lugar modesto a nivel de América Latina; mientras que en Centroamérica, está muy debajo de Costa Rica, que está a la cabeza con un nivel superior al 17% del PIB.

3. SITUACIÓN FISCAL: UNA LARGA HISTORIA DE DÉFICIT Y DEUDA

En un país con tipo de cambio fijo, la política fiscal adquiere un papel preponderante en la definición del rumbo de la economía: este es el caso de El Salvador desde la entrada en vigencia de la Ley Integración Monetaria en 2001. Esto significa que al no tener la libertad de adoptar medidas explícitas de política monetaria, las medidas de la política fiscal son las que tienen la responsabilidad de incentivar la actividad económica, garantizar un crecimiento económico sostenido y un mayor bienestar para toda la población.

No obstante, El Salvador ha presentado desde hace más de 40 años una situación fiscal desfavorable, con una de las cargas tributarias más bajas de la región (13% en 2010 en términos netos) y con un gasto público rígido a la baja, que reduce cada

vez más los grados de libertad para incidir de manera directa en la reactivación económica y para financiar el desarrollo económico y social del país.

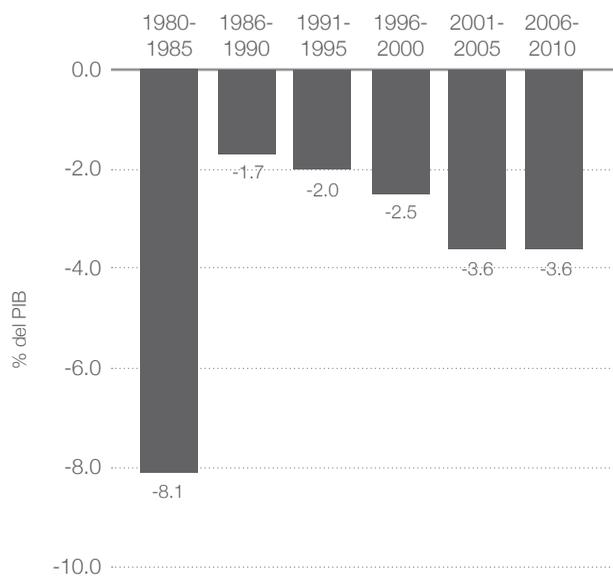
Esta situación ha llevado al país a mantener un déficit fiscal crónico (promedio anual de 3.7% del PIB para el período 1980-2010, sin tener ni tan solo un año con un resultado global positivo). Con un mayor nivel de precisión, la primera mitad de los noventa, debido al auge del crecimiento económico y a una serie de reformas estructurales implementadas en dicho período, es la fase en que se experimentó el menor déficit fiscal de la historia reciente, llegando hasta 0.1% del PIB en 1995. Pero luego, a causa de la desaceleración suscitada a partir de 1996, el resultado global no ha vuelto a estar tan cerca de mostrar un saldo positivo, por el contrario, de acuerdo a lo mostrado en el Gráfico 11, en cada lustro desde 1995, el déficit fiscal promedio ha sido cada vez mayor, perpetuando la situación deficitaria del país.

En consecuencia, el comportamiento del resultado global se ha traducido en un nivel de endeudamiento público también cada vez mayor (pasando de 27% del PIB en 1998 al 52% del PIB en 2010), condicionando la toma de decisiones de política fiscal al financiamiento interno o externo que se pueda obtener (Gráfico 12).

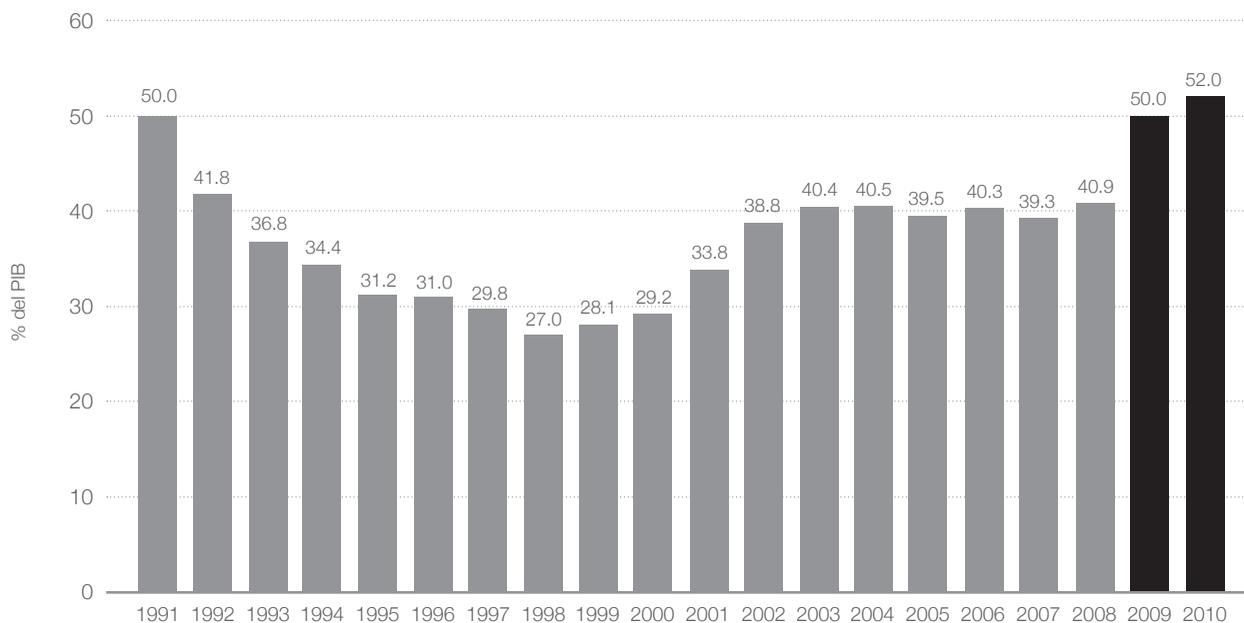
Respecto a la deuda pública, existen razones que justifican la necesidad de los países de tener altos déficit fiscales y contratar deuda (Pérez, 2010). En primer lugar, la financiación de grandes proyectos de infraestructura encaminados a aumentar la capacidad productiva de la economía; algunas situaciones derivadas de coyunturas específicas en las que surge la necesidad de destinar grandes cantidades de recursos para atender emergencias de desastres naturales, obras de mitigación, reconstrucción de infraestructura dañada, etc.; situaciones de contracción económica, cuando un gobierno suele acelerar la ejecución de la inversión pública y aumentar el gasto corriente en materia de subsidios y otros estímulos a los agentes económicos privados, con el objeto de atenuar la crisis, entre otros.

DÉFICIT GLOBAL DEL SPNF
(1980-2010)

GRÁFICO
11



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Hacienda y BCR.



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Hacienda y BCR.

Sin embargo, en El Salvador, las finanzas del Estado han sido históricamente deficitarias y los déficits no han estado relacionados exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura económica y social, sino que han tenido un alto contenido de complemento al financiamiento de los gastos corrientes del gobierno.

Este es el caso de la deuda de corto plazo (LETES), en donde, ante la débil capacidad para incrementar sustancialmente los ingresos fiscales, el gobierno ha utilizado el financiamiento vía deuda para financiar el gasto corriente rutinario. El problema radica en que las LETES no han sido utilizadas para el propósito que indica la Ley: cubrir déficits temporales de caja, sino que año con año van quedando remanentes que no se liquidan, los que van formando una «bola de nieve» que al cabo de cierto número de años, se vuelven insostenibles y la

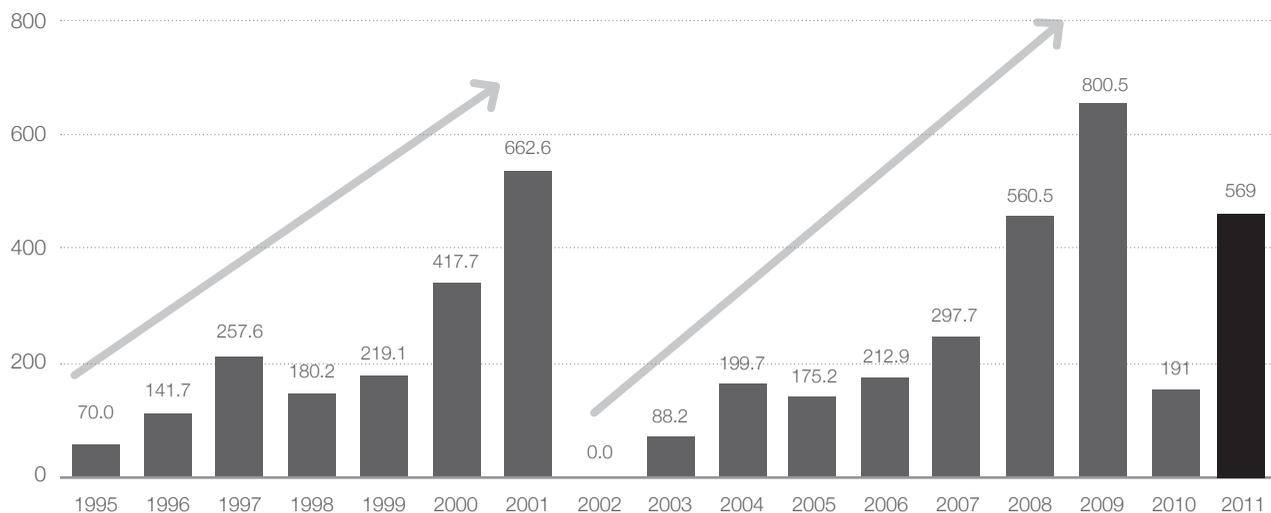
Asamblea Legislativa se ha visto en la obligación de autorizar la emisión de bonos de largo plazo para amortizar dichas obligaciones de corto plazo. Una vez cancelado el saldo de deuda acumulado debido a la emisión de LETES, se comienza nuevamente otro ciclo de acumulación.

Otro factor de utilización de deuda para financiar gasto corriente lo constituye la obligación de pagar a las pensiones del Sistema Público de Pensiones (SPP), que desde 2001 le agrega una carga financiera más al Estado de alrededor de 1.5% del PIB anual.

A diciembre de 2010, sin contar los bonos emitidos directamente por el gobierno antes de septiembre 2006, el saldo de la deuda previsional a cargo del gobierno llegaba a más de US\$2,650 millones (CIP series A y B), el servicio anual por dicha deuda asciende a más de US\$ 120 millones,

SALDOS DE LETES (1995-2010)
(US\$ MILLONES)

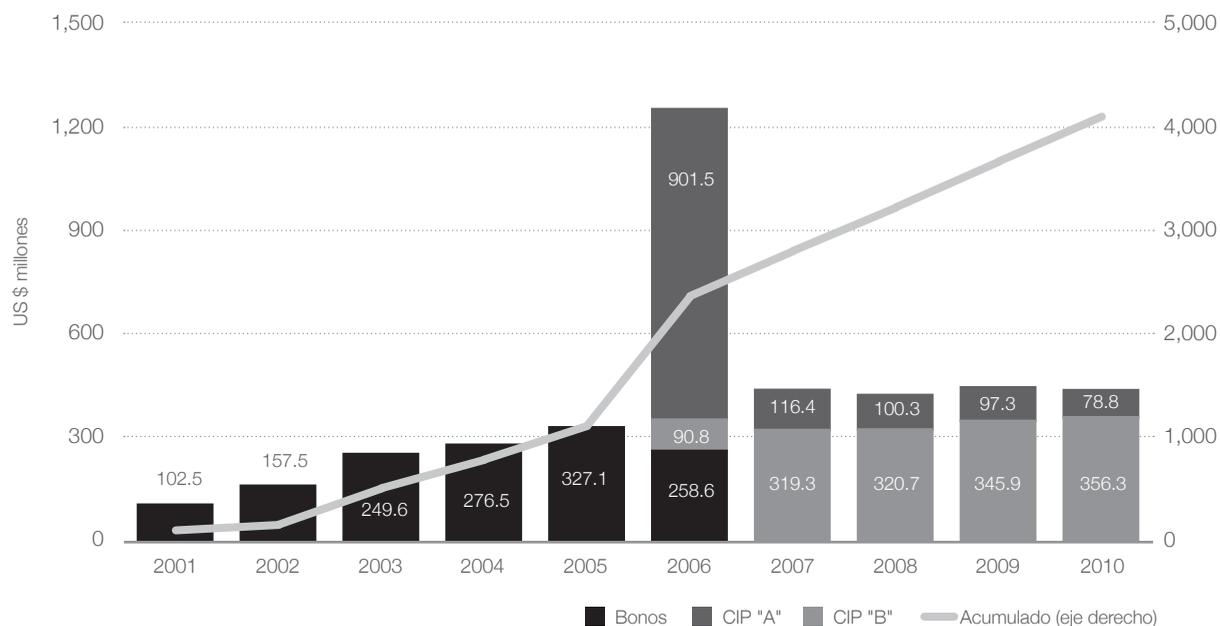
GRÁFICO
13



Fuente: Ministerio de Hacienda.

DEUDA PREVISIONAL A DICIEMBRE DE 2010
(US\$ MILLONES)

GRÁFICO
14



Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio de Hacienda.

mismo que en los próximos 5 años subirá hasta US\$225 millones anuales, incrementando la presión sobre el presupuesto del Estado y en un plazo no mayor a 10 años, el servicio de dicha deuda superará el pago anual a los pensionados, habiendo caducado los efectos de la reforma previsional de 2006 y poniendo a las finanzas públicas en una situación insostenible.

Finalmente, debido al impacto que la crisis económica tuvo en las finanzas públicas del país en 2009, lo que provocó una caída de los ingresos totales de alrededor de US\$309 millones (-7.9%) y a un incremento del gasto corriente en US\$172 millones (4.7%), el déficit fiscal se incrementó de manera acelerada, hasta cerrar en US\$1,171.2 millones, generándose una importante brecha financiera en la ejecución de las obligaciones corrientes, que llevó al gobierno a reorientar préstamos por US\$950 millones que habían sido aprobados para amortizar

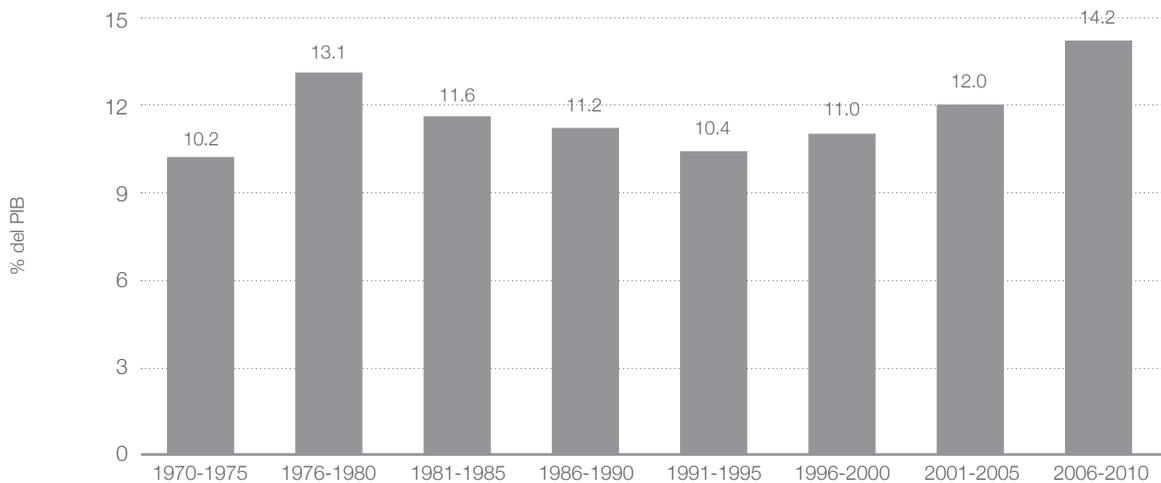
los eurobonos que vencieron en 2011 y financiar proyectos de inversión social.

Las causas de este comportamiento irregular de las finanzas públicas son diversas y forman parte de un círculo vicioso de bajo crecimiento económico-baja recaudación-bajo gasto público e inversión-altos déficit fiscales-altos niveles de endeudamiento-mayor carga financiera derivada de la deuda-bajo aporte al crecimiento económico.

De manera puntual, esta tendencia de «déficits crónicos» tiene su causa en una serie de fallas estructurales de la política fiscal, siendo la más importante la baja carga tributaria, cuyo máximo fue 15.4% del PIB en 1977, para luego caer hasta 9.1% en 1990, desde donde, como consecuencia de las reformas estructurales implementadas, el auge de la economía de dichos años y nuevas reformas en 2004, emprendió una subida hasta llegar a 14.4% en 2008. Finalmente, la crisis de 2009

CARGA TRIBUTARIA 1970-2010

GRÁFICO
15



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Hacienda y BCR.

dejó al descubierto la fragilidad del sistema impositivo, al caer los ingresos 8.2% y tener un retroceso la carga tributaria hasta 13.7% del PIB. En 2010 se presentó una leve recuperación, regresando al nivel de 2008.

Ahora bien, la baja recaudación puede explicarse por una serie de carencias en materia de política y administración tributaria, principalmente por la falta de una visión estratégica en la forma de conducir el aparato recaudador y en la toma de decisiones de política. Lo primero se manifiesta en la existencia de altos índices de evasión fiscal derivado de la poca capacidad de control; mientras que lo segundo se refleja en la adopción de reformas fiscales para corregir problemas coyunturales, pero que no tienen una incidencia significativa en la recaudación fiscal en el mediano plazo, obligando a hacer reforma tras reforma, incrementando la carga financiera de los contribuyentes, sin corregir los problemas estructurales del sistema impositivo: la ineficiencia, inequidad (vertical y horizontal) y la falta de neutralidad.¹⁸

Por otro lado, el gasto ha permanecido relativamente alto y en los últimos años, el gasto corriente ha mostrado una tendencia al alza, como producto de la inclusión del pago de las pensiones del SPP,¹⁹ pasando de 15.4% en 2001 a 19.5% del PIB en 2010. Mientras tanto, la inversión pública se mantiene en un nivel muy bajo: 2.6% del PIB en

18. Un sistema impositivo es más eficiente cuando la recaudación se acerca al máximo nivel recaudable de acuerdo a la capacidad tributaria del país. Existe equidad horizontal cuando dos personas con igual ingreso pagan igual impuesto. Existe equidad vertical si al colocar los contribuyentes en orden descendente con base a su ingreso, las personas con más altos ingresos pagan más que los de menor renta. Es neutral cuando la política impositiva no causa distorsiones en las decisiones de inversión y consumo de los agentes económicos.

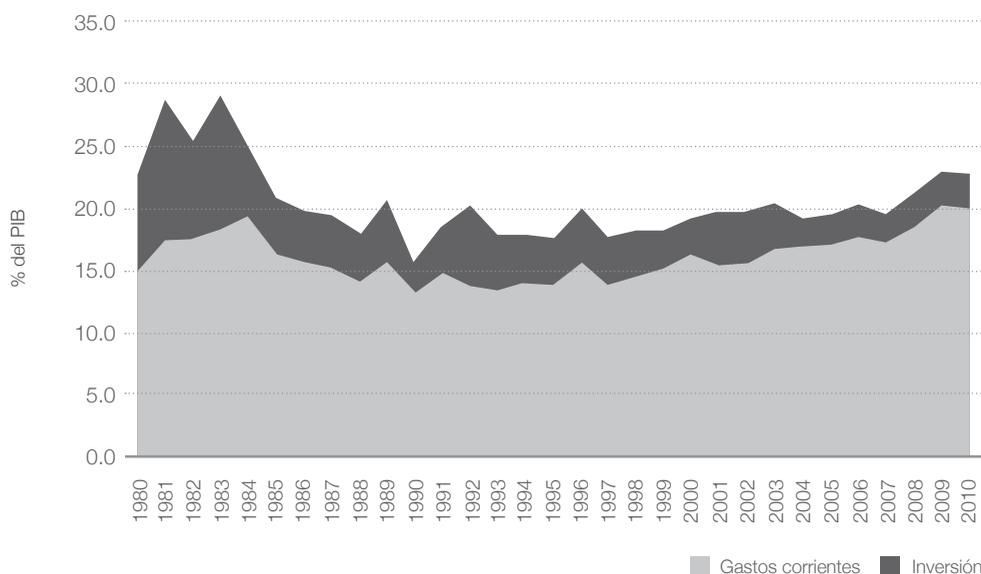
19. En las estadísticas oficiales no se incluye el pago de las pensiones como un gasto corriente, sino que se presenta únicamente como una línea informativa en el déficit global.

promedio en los últimos 10 años.²⁰ Valga agregar que dicho nivel resulta insuficiente para impulsar la actividad económica del país. A lo que se suma la ineficiencia en la ejecución, obras mal diseñadas, contratos viciados, malversación de recursos, etc. En este punto, cabe mencionar que solo en el caso de los gobiernos locales, el 75% de la transferencia del FODES debería utilizarse en obras de inversión y así es registrado en las estadísticas fiscales, pero en la práctica, existen evidencias de que dichos recursos son utilizados para otros fines, que no necesariamente contribuyen al desarrollo económico ni a la superación de la pobreza en los municipios.

En lo referente al gasto corriente, El Salvador enfrenta un problema de rigidez a la baja, que año con año va restando espacio para la toma de decisiones de política orientadas a eficientizar el gasto. Estas rigideces están relacionadas, precisamente, con el pago de las pensiones, la carga financiera de la deuda pública y los subsidios a los servicios básicos, a lo que se agrega la ineficiencia en la ejecución de algunas instituciones públicas clave para lograr los objetivos del Estado, como salud y seguridad pública.

Un problema adicional es la gestión financiera, que se manifiesta en un presupuesto poco transparente, al no mostrar la totalidad de las operaciones del gobierno, lo que tiene su causa en la necesidad de no revelar de manera anticipada la verdadera situación de las finanzas públicas, pues con el objetivo de mostrar un presupuesto equilibrado, se ocultan importantes partidas de gasto, que luego son agregadas mediante modificaciones legales en el transcurso del ejercicio. En el mismo sentido se sobreestiman los ingresos, al no considerar un factor natural en la tributación: las devoluciones de IVA y renta, que por la propia naturaleza de dichos

20. Los años 2001, 2002 y 2004 son una excepción en la ejecución de la inversión pública, cuando debido a los costos de reconstrucción de la infraestructura dañada por los terremotos, dicho rubro alcanzó un promedio de 4.1% del PIB.



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Hacienda y BCR.

impuestos, deben ser sustraídas de los ingresos totales o brutos, quedando un valor de ingresos netos. En la práctica, el gobierno presupuesta con ingresos brutos, presentándose en el transcurso del ejercicio los típicos déficits de caja, que en el caso de El Salvador son crónicos.

4. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Como ha sido expuesto a lo largo de este capítulo, la historia reciente muestra que El Salvador ha mostrado tasas altas de crecimiento y recesiones profundas, periodos de recuperación y de desaceleración, lo que forma parte de los ciclos económicos en un país. Sin embargo en el caso de El Salvador las fases de expansión no han sido lo suficientemente prolongadas para garantizar una mejora significativa en el bienestar de la población.

En este sentido, es importante destacar que si bien en los últimos 60 años se han experimentado avances en diversas áreas, el país aun continúa en una situación de bajo crecimiento que no permite dar saltos más altos en el camino hacia el desarrollo.

En este afán las decisiones de política adoptadas a lo largo de las seis décadas han tenido una incidencia mayúscula en el estado actual de las cosas, ya que las autoridades económicas y fiscales han gastado casi todo su tiempo tratando de mantener bajo control la situación económica y fiscal, lo que ha impedido que se adopten decisiones estratégicas encaminadas a dinamizar la economía, a lograr la estabilidad macroeconómica y proporcionar un mayor bienestar para toda la población.

Aquí entran las acciones para combatir la pobreza, que no obstante haber experimentado una reducción muy significativa, incluso hasta cumplir

el objetivo 1 de los ODM, en los últimos años se ha llegado a un «núcleo duro de la pobreza extrema», en torno al 12% de los hogares. Este núcleo ha sido difícil de permear y por el contrario la crisis económica reciente lo ha solidificado más.

La evolución de la sociedad ha llevado a una migración masiva de las áreas rurales a las grandes ciudades, produciéndose una saturación de fuerza de trabajo, que al no tener suficientes oportunidades para ocupar un empleo digno, se ven obligados a realizar cualquier actividad. Esta población se ubica generalmente en zonas marginales en cualquier punto de las ciudades, en donde, con pocos o nulos servicios básicos, se perpetúa el círculo vicioso de la pobreza: la «urbanización de la pobreza».

El Salvador adoptó en 2001 un régimen de tipo cambio fijo «dolarización», que dejó a la política fiscal con la casi absoluta responsabilidad de marcar el rumbo de la economía. Ante ello, las decisiones en esta materia adquieren mayor relevancia debido a no existir de manera explícita los instrumentos de la política monetaria. El problema es que las finanzas públicas del país también adolecen de «déficits crónicos», lo que conduce necesariamente a contratar altos niveles de deuda pública, con el objetivo de financiar las funciones del Estado.

La situación se agrava cuando al analizar la evolución de las variables fiscales se puede observar que existen fallas estructurales que no han sido atendidas debidamente y que han puesto en riesgo permanente la sostenibilidad de las finanzas del Estado, la estabilidad macroeconómica y el bienestar de la población.

Precisamente, la reciente crisis económica global ha dejado al descubierto esas fallas estructurales de los componentes de la política fiscal al ser El Salvador uno de los países más duramente afectados por la recesión.

Ante ello, viene un reto de grandes dimensiones y este es el momento de enfrentarlo, de cara a lograr en el largo plazo el tan ansiado desarrollo económico y social. Rivera (2000) ya adelantaba

que «de cara al nuevo siglo, dos grandes desafíos son la sostenibilidad del crecimiento y la reducción de la pobreza. Ambos no son independientes. No se puede esperar resolver definitivamente el problema de la pobreza si no se sostiene por un largo tiempo un crecimiento robusto, pero tampoco se puede sostener un crecimiento robusto, en un medio globalizado, sobre una fuerza de trabajo pobre, mal educada y poco sana». Dichos desafíos cobran fuerza una década después, al visualizar un futuro incierto si no se toman hoy en día las decisiones idóneas para fortalecer los fundamentos del desarrollo.

Al respecto, PNUD (2010), agrega que «más allá de los debates conceptuales, en la realidad lo que cuenta es la capacidad de los países para mejorar sostenidamente los niveles de bienestar. Para ello, lo determinante es construir un círculo virtuoso en torno a cuatro variables: inversión en la gente, empleo, productividad y salarios».

En el ámbito fiscal, el gobierno debe sentar las bases para una nueva visión de desarrollo. Está en la obligación de tomar decisiones estratégicas en materia de ingresos fiscales, aumentando sustancialmente la recaudación en el marco de un sistema impositivo eficiente y equitativo y una administración tributaria altamente efectiva. Por el lado del gasto, debe orientar la gestión a mejorar la eficiencia en la ejecución, aumentar la disciplina de las instituciones y disminuir la corrupción, entre otros aspectos.

Solo de esta manera se podrá contar con los recursos propios suficientes para cubrir la totalidad del gasto corriente y generar ahorros para destinarlos a la inversión y con ello reducir la dependencia de la deuda. El resultado final será un país más productivo, eficiente, equitativo, con mayores ingresos, mayor bienestar y desarrollo.

Ahora bien, esos desafíos deben abordarse en un acuerdo entre los sectores claves de la economía y considerando una metodología sistemática que debe incluir como mínimo, lo que Rubio

(1996) señala para la construcción de propuestas: a) un punto de llegada, es decir el horizonte hacia el cual se desea dirigir el país; b) un punto de partida, o el estado de la realidad en el hoy; y c) el camino a seguir o pasos a recorrer para llegar al destino trazado. En el mismo orden de ideas, dicho proceso debe abordarse de manera gradual, alcanzando primero acuerdos desde lo más simple a lo más complejo.

Con base a lo anterior, el presente trabajo aborda en los capítulos siguientes una serie de propuestas en materia fiscal, con el fin de contribuir a que el gobierno tenga la capacidad de alcanzar la sostenibilidad fiscal, la estabilidad macroeconómica y avanzar en el camino del desarrollo. Sin embargo, se reitera que solo mediante un gran acuerdo nacional y con una visión de desarrollo se puede lograr que dichas propuestas se puedan concretar.

LA EXPERIENCIA DEL PACTO FISCAL EN EL SALVADOR



1. ANTECEDENTES

En los años 90, se dieron una serie de reformas económicas en el país, donde destaca una reforma tributaria que estuvo orientada a dos objetivos: la simplificación de la administración tributaria y la simplificación del sistema impositivo. El primer objetivo tenía por finalidad crear una sola entidad que administrara los tributos del país —Dirección General de Impuesto Internos—, y el segundo, establecer un sistema simple mediante la creación de una nueva Ley de Impuesto sobre la Renta que data de 1992, y un nuevo Impuesto al Valor Agregado (IVA) que comenzó a aplicarse a una tasa de 10% en 1993.

Posterior a dicha reforma, la idea de implementar una política fiscal más acorde a las necesidades de desarrollo del país surgió entre los círculos académicos al cierre de los noventa. En esa época no se hablaba de establecer un “Pacto Fiscal”, sino que sólo se llamaba la atención sobre la pertinencia de que el Estado llevara a cabo una reforma que proporcionara los recursos para financiar la inversión en educación, salud, infraestructura, entre otros.

Así es como entre 1998 y 1999, la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) —entidad creada por el Órgano Ejecutivo para dirigir y sistematizar los resultados de la consulta de la sociedad civil de cara a construir un Plan de Nación— destacó la importancia de implementar una reforma fiscal que tuviera por resultado un mayor nivel de inversión pública.²¹

Un poco después, y de una forma más permanente, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) también llamó la atención sobre la necesidad de que en el país se realizara una reforma fiscal pactada entre los diversos sectores de la sociedad. A esto se le llamó, posteriormente, «Pacto Fiscal». Según esta entidad, el «Pacto» era necesario para evitar el deterioro de las finanzas públicas y mantener la estabilidad macroeconómica, además de contribuir a

21. Bases para el Plan de Nación. *Síntesis de las consultas territorial e intersectorial*, San Salvador, El Salvador, febrero/octubre, 1998, p. 15 y 16; «Reforma fiscal y priorización de la inversión pública» en *Temas claves para el Plan de Nación. Consulta Especializada*, San Salvador, El Salvador, enero de 1999, p. 219-235.

mantener el gasto público orientado a conseguir ciertos objetivos sociales.²²

Por otra parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador (PNUD)²³ y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE),²⁴ se han pronunciado por la necesidad del establecimiento de un pacto fiscal en el país. En líneas generales, hay que resaltar que estas instituciones han hecho énfasis sobre todo en la importancia de obtener más recursos para financiar la política social del Estado.

2. LAS ELECCIONES DE 2009

Tal como se destacó en la sección primera de esta investigación, en 2008, la economía salvadoreña fue impactada por la crisis financiera internacional, lo que resultó en la desaceleración de la actividad económica y la caída de los ingresos tributarios. En este contexto, inició la campaña electoral que llegó a su término con la celebración de los comicios de alcaldes y diputados el 18 de enero de

2009, y los comicios presidenciales del 15 de marzo del mismo año.

Durante este periodo, ARENA y FMLN —los partidos políticos que tenían la mayor probabilidad de ganar los comicios— presentaron a la ciudadanía sus programas de gobierno donde mostraban el diagnóstico de las finanzas públicas y presentaban sus respectivas alternativas de solución.

Como punto de partida, hay que destacar que el programa de gobierno del FMLN abordó el tema fiscal de manera general, mientras que el partido ARENA lo hizo de una forma más detallada. En líneas gruesas, ambos partidos proponían llevar a cabo una ampliación de la base tributaria y el fortalecimiento de las finanzas públicas para mantener la estabilidad macroeconómica.

La tabla 6, en la página siguiente, presenta con más detalle aquellos puntos donde existe algún grado de coincidencia.

A pesar de las coincidencias, es interesante notar que el análisis de la situación fiscal del cual parten ambos programas de gobierno es diferente: mientras que el diagnóstico del FMLN destaca el estado delicado y frágil de las finanzas públicas durante ese momento, el análisis de ARENA sostiene que, según entidades internacionales, el Ministerio de Hacienda ha tomado las medidas acertadas en materia fiscal en los últimos años.

Eso explica, en parte, la dimensión de sus propuestas: ARENA propuso un mayor control del gasto y la reorientación de recursos para financiar las necesidades prioritarias del Estado, acompañado de un combate a la evasión, elusión y el contrabando. El FMLN, por su parte, propuso una «Reforma Fiscal Integral» que proporcione más recursos al Estado, y que esté cimentada en el criterio de la equidad. Es decir, un mayor aporte al fisco proveniente de aquellas personas naturales y/o jurídicas que tienen más altos ingresos en la sociedad salvadoreña.

Durante la campaña electoral, la situación económica y social tendió a deteriorarse cada vez más. No sólo por el contagio de la ya entonces contrac-

-
22. FUSADES. *Estrategia económica y social 2004-2009. Oportunidades, seguridad y legitimidad: bases para el desarrollo*, San Salvador, El Salvador, 2003, p.31; *¿Cómo está nuestra economía? 2004-2005*, San Salvador, El Salvador, 2005, p. 59 y 60; *¿Cómo está nuestra economía? 2005-2006*, San Salvador, El Salvador, 2006, p. 47-50; *Informe Trimestral de Coyuntura. Tercer trimestre de 2006*, San Salvador, El Salvador, 2006, p. 57; *Informe Trimestral de Coyuntura. Primer trimestre de 2007*, San Salvador, El Salvador, p. 50.
23. PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempo de globalización*. San Salvador, El Salvador, 2003, p. 16, 134 y 149; *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador, El Salvador, 2005, p. 158; *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo*. San Salvador, El Salvador, 2010, p. 70.
24. FUNDE. *Seguridad Fiscal en El Salvador. Medidas para fortalecer la tributación*, Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, San Salvador, septiembre de 2008, p. 127 y 128.

ASPECTO	ARENA	FMLN
Ambos partidos hablan sobre diálogo y consenso con otras fuerzas políticas	«Establecer un entendimiento con las principales fuerzas políticas para definir prioridades de inversión con financiamiento externo y establecer un proceso que contemple sus providencias de transparencia, rendición de cuentas y demás, pero que acelere su ejecución» y «Establecer un acuerdo político para reestructurar los vencimientos de LETES en deuda a largo plazo, para darle mayor flexibilidad fiscal al gobierno...»	«Poner en marcha un proceso de búsqueda de consenso para una Reforma Fiscal Integral que comprenda acuerdos sobre: el gasto, el ahorro y la inversión públicas, el endeudamiento del Estado para el desarrollo, la distribución de la carga fiscal, la equidad horizontal y vertical, la transparencia y rendición de cuentas y la administración tributaria» y «Negociar el refinanciamiento de la deuda pública para reducir la carga del servicio y la amortización de la misma»
Ambos partidos se comprometen a luchar contra la evasión, la elusión y el contrabando	«Consolidar la política de cerrar los espacios a la evasión, elusión y el contrabando, así como desarrollar una reforma tributaria que permita financiar el gasto social» y «Desarrollar la segunda generación de reformas para reducir la evasión y elusión fiscal, ello implicará revisar los diferentes marcos legales en materia de ingresos y las leyes complementarias como código penal y otras leyes mercantiles»	«Reformar la administración tributaria y los marcos legales para combatir la evasión y reducir la elusión» y «Promover la responsabilidad tributaria, combatir el contrabando y la corrupción»
Ambos partidos hablan sobre la importancia del gasto social en la lucha contra la pobreza	«Los gastos corrientes tendrán como prioridad aumentar las asignaciones para Red Solidaria rural, el programa de pobreza urbana, alimentación escolar y otros focalizados a favor de los más pobres. La prioridad básica será los programas de alivio a la pobreza, así como las asignaciones para educación, salud, en especial superar la falta de medicamentos en los hospitales del Sistema Nacional de Salud»	«A nivel del gasto público priorizar los recursos destinados a educación, salud, agua potable, saneamiento, seguridad ciudadana y el combate a la pobreza»
Ambos partidos coinciden en la focalización de los subsidios	«Es importante tomar como base los programas de alivio a la pobreza urbana, para reducir gradualmente y en forma paralela, los subsidios generalizados o los precios artificiales de gas, energía y agua. La estrategia será focalizar los programas de subsidios en los hogares más pobres, y establecer claramente los hogares que serán beneficiarios y los parámetros claros de inclusión en el programa. De tal suerte, que se eliminen los subsidios generalizados y migrar a un sistema de subsidios focalizados»	«Revisar los incentivos fiscales y racionalizar los subsidios, asegurando que estos se concentran en los sectores de menor ingreso y mayor vulnerabilidad»
Ambos partidos están interesados en establecer nuevos impuestos al consumo	«Se evaluará gravar con impuestos selectivos al consumo a bienes y servicios suntuarios con la finalidad de mejorar la recaudación fiscal»	«Revisar y hacer los ajustes correspondientes en las tasas de los impuestos específicos al consumo»
Ambos partidos persiguen la racionalización de los gastos	«Los gastos reales de funcionamiento se procurará mantenerlos al ritmo de crecimiento de la economía como máximo, para evitar presiones de déficit y aumento de gasto inflexibles. Ello implicará revisar las líneas de gasto por institución, y reducir los gastos de publicidad, gastos por misiones al exterior y otros, que se consideran de bajo impacto o beneficio económico y social para la población»	«Suprimir los gastos de consumo superfluo en el Presupuesto, asegurando que los gastos reflejen las necesidades reales del país»

Fuente: Programa de Gobierno Ciudadano 2009-2014. «País más justo» de ARENA y Programa de Gobierno 2009-2014 «Nace la Esperanza Viene el Cambio» del FMLN.

ción económica global, sino también por el ambiente electoral que provocó un clima de incertidumbre que afectó aún más la economía.²⁵

También hay que destacar que otra de las razones por las que la economía no pasaba un buen momento era la percepción en la sociedad sobre el agotamiento de la estrategia productiva que había impulsado ARENA durante su gobierno y sobre la carencia de cambios importantes para realizar ajustes a un esquema de desarrollo que había mostrado serias dificultades para atender las necesidades de grandes sectores de la sociedad salvadoreña, especialmente los más necesitados.

En este contexto, la posibilidad de que la oposición —expresada en el FMLN— ganara los comicios presidenciales resultó cada vez más viable, debido, entre otras razones, al natural desgaste del partido de gobierno que había estado 20 años en el control del Ejecutivo, como también a los efectos severos que resintieron amplios grupos de la sociedad a raíz de la crisis internacional. Pero también existía un amplio sector de la población salvadoreña que sin ser duramente impactada por la crisis, vio en el FMLN, y especialmente en el candidato proveniente de la sociedad civil y fuera del partido de izquierda, Mauricio Funes, una posibilidad real de cambio en la forma de conducir el gobierno.

Este ambiente de amplia aceptación por parte de los ciudadanos permitió que el FMLN ganara los comicios presidenciales con una leve mayoría, arribando por vez primera al control del Órgano Ejecutivo.

3. EL INICIO DE LA GESTIÓN DEL NUEVO GOBIERNO

Con el triunfo de Mauricio Funes en los comicios presidenciales, y con el control de la mayoría de

25. Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*, 1.ª Edición, El Salvador, mayo de 2010, p. 29 y 31.

escaños en la Asamblea Legislativa por parte del FMLN, los sectores que tradicionalmente habían apoyado al partido de oposición, como también el contingente que apostó por un cambio en el Ejecutivo, a pesar de no ser seguidores tradicionales del partido de izquierda, tuvieron grandes expectativas sobre los logros que obtendría mediante su gestión el nuevo gobierno.

Como es natural, lo menos que podían esperar estos grupos es que el nuevo mandatario cumpliera sus promesas de campaña, las cuales, como se dijo anteriormente, estaban vinculadas sobremanera en atender las demandas sociales de la población, especialmente la de los grupos más necesitados.

Dicho de otra manera, siendo un gobierno de izquierda, se esperaba, en líneas generales, una mayor atención a las demandas sociales que la observada en los gobiernos de ARENA. Además, la situación adversa que experimentaban los grupos sociales afectados por la crisis así lo exigía, por lo que las propuestas orientadas a establecer un Estado que velara por la satisfacción de las necesidades elementales de la población, dejaban de ser un mensaje más de campaña electoral y pasaban a ser aspectos que debían llevarse a cabo mediante medidas y políticas concretas.

Así fue como en materia de asistencia social, la primera medida que anunció el nuevo mandatario salvadoreño en su toma de posesión de gobierno fue el Plan Global Anti Crisis. Este plan era una estrategia para contrarrestar los efectos de la crisis económica internacional en la población salvadoreña. Estaba destinado, entre otras cosas, a proporcionar empleo mediante la ejecución de obras de construcción de viviendas. Era, pues, un plan de corte keynesiano que se reforzó posteriormente debido a los desastres naturales provocados en noviembre de 2009 por los efectos de la tormenta Ida en el país.²⁶

26. *Ibíd.*, p. 32-37.

4. EL PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO Y SU VINCULACIÓN CON EL TEMA FISCAL

Entre el cierre de 2009 e inicios de 2010, la Secretaría Técnica de la Presidencia adelantó algunos aspectos que abordaría el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD). Desde un inicio se destacó que dicho plan estaría orientado a volver una realidad las promesas de la campaña electoral, que tenían un énfasis en los aspectos sociales,²⁷ y posteriormente sería consultado en el Consejo Económico Social, para contar con la venia de los sectores ahí representados.²⁸

Después de muchas dilaciones por parte del Ejecutivo y en medio de una gran expectativa generada por diversos sectores, el PQD fue publicado oficialmente en mayo de 2010.

En el PQD el nuevo gobierno estableció que el marco de referencia estratégico para el periodo 2010-2014 serían la consolidación y profundización de la democracia, y la puesta en marcha de un modelo de desarrollo productivo, eficiente, incluyente y sostenible.²⁹ Y es que, según el gobierno, sino se establece un nuevo modelo económico y social incluyente, y sin el funcionamiento pleno de la democracia, sería imposible avanzar hacia la construcción de una sociedad que beneficie a todos los salvadoreños.³⁰

El PQD expresa que «las apuestas estratégicas y las prioridades de país fueron sometidas a consideración del Consejo Económico y Social (CES) y que todos sus sectores integrantes aprobaron».³¹

En este sentido, y en un principio, pareciera ser que existía cierta sintonía entre las prioridades gubernamentales y las de la sociedad civil.

El PQD le da una particular relevancia a la política social. Y es que tanto el gobierno como los sectores sociales representados en el CES coinciden en que una de las principales apuestas estratégicas es «contar con una población sana, educada y productiva, que tenga la capacidad y las oportunidades adecuadas para desarrollar plenamente sus potencialidades y para convertirse en la base principal de nuestro desarrollo».³² Es decir, las mejoras en las condiciones de vida de la población basadas en una mayor inversión en salud, educación, seguridad alimentaria y nutricional, como también en capacitación laboral pasan, según el referido plan, a constituirse en una de las prioridades del nuevo gobierno.

La importancia del rol de la política social en el contexto del nuevo gobierno se destaca cuando el PQD expresa que uno de los objetivos generales para el periodo 2010-2014 es «revertir la tendencia del aumento de la pobreza registrada en los últimos años y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos tanto en las zonas rurales como en las urbanas, en especial para la población en condición de mayor vulnerabilidad, y sobre todo para las mujeres».³³

Para alcanzar dicho objetivo, el gobierno propuso como estrategia de intervención el Sistema de Protección Social Universal. El PQD menciona que «con este instrumento se pretende avanzar de manera firme e ininterrumpida, bajo una visión de mediano y largo plazo, en la solución de los principales problemas sociales que afectan el país, especialmente la reducción de la pobreza, la inequidad de género y la exclusión social. En realidad, la propuesta del Sistema de Protección

27. *La Prensa Gráfica*. «Plan quinquenal del Ejecutivo con énfasis en el desarrollo social», jueves 18 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/94378-plan-quinquenal-del-ejecutivo-con-enfasis-en-el-desarrollo-social.html>.

28. *El Diario de Hoy*. «Ahora a consulta el plan quinquenal del gobierno», lunes 5 de abril de 2010. Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=4671589.

29. *Ibid.*, p. 14.

30. *Ibid.*, p. 45.

31. *Ibid.*, p. 14.

32. *Ibid.*, p. 47.

33. *Ibid.*, p. 51.

Social Universal constituye un cambio radical en la forma de entender y de hacer política social».³⁴

Como puede observarse, el gobierno vincula su apuesta estratégica —consensuada con el CES— con el objetivo general que establece como prioritario reducir la pobreza y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos. De ahí se desprende que la estrategia o instrumento de intervención —de política pública— sea el diseño y la construcción del Sistema de Protección Social Universal.

Pero eso no es todo, pues el PQD va mucho más allá al destacar que «la ejecución del Sistema de Protección Social Universal pondrá al gobierno de la República y a la sociedad salvadoreña ante importantes desafíos políticos e institucionales que deberán enfrentar mediante la unidad nacional. Por esta razón su despliegue requiere de un acuerdo nacional fiscal para el desarrollo social (o pacto fiscal) y de un nuevo modelo de gestión de las políticas públicas».³⁵

Desde la perspectiva gubernamental, esto es muy relevante, pues supedita la existencia y el mantenimiento de uno de sus principales instrumentos de política pública —el Sistema de Protección Social Universal, principal instrumento de la política social— al establecimiento de un acuerdo fiscal que es fundamentalmente de naturaleza política.

Es decir, el pacto fiscal se menciona con mucha importancia con el gobierno, pues espera que mediante ese «acuerdo nacional fiscal» se establezca una buena articulación entre la política fiscal y la política social. Esto queda claramente establecido cuando el gobierno expresa que «la política fiscal para el quinquenio 2010-2014 tiene como objetivo principal asegurar que el país cuente con los recursos necesarios para financiar los gastos y las inversiones sociales y económicas definidas como prioritarias en el Plan Quinquenal de Desarrollo».³⁶

34. *Ibid.*, p. 63.

35. *Ibid.*, p. 71.

36. *Ibid.*, 93.

Esta vinculación pone de manifiesto que para que el Estado cuente con una política social eficaz, eficiente y de amplio alcance, es pertinente que mediante la política fiscal se proporcionen los suficientes recursos para financiar el gasto social. Pero en virtud de ello, es necesario contar con cierta solidez en el estado de las finanzas públicas. Es decir, «un pacto fiscal que garantice finanzas públicas sostenibles y favorezca el crecimiento económico, el desarrollo social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática».³⁷

Así, el establecimiento de este acuerdo no es sólo importante para obtener los recursos para financiar la política social, sino también para redefinir aquellos criterios y medidas que darán al Estado unas finanzas públicas sostenibles. Sin embargo, en la actualidad es importante destacar que en la práctica no se ha dado una vinculación clara y directa entre el Pacto Fiscal y el PQD, tal como lo estableció este documento programático en los inicios de la actual gestión gubernamental.

5. EL ACUERDO *STAND-BY* SUSCRITO CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

En enero de 2009, el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó un Acuerdo *Stand-by* de carácter precautorio a solicitud del gobierno de El Salvador. El acuerdo se estableció por 513.9 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) —alrededor de US\$800 millones— y duraría 14 meses y medio.³⁸ Tal como se expresó líneas atrás, debido a los primeros efectos de la crisis financiera internacional en la economía salvadoreña, el gobierno estimó conveniente tomar medidas preventivas contra posibles problemas de balanza de pagos. Adicionalmen-

37. *Ibid.*, p. 52.

38. Un informe detallado del acuerdo establecido entre el Gobierno de El Salvador y el Fondo Monetario Internacional está

te, el acuerdo tenía por finalidad reforzar las defensas financieras del país en un contexto de crisis mundial y reducción de la liquidez en la economía local.

Como contrapartida al acuerdo suscrito con el FMI, las autoridades se comprometieron a impulsar medidas para enfrentar la crisis, mantener políticas fiscales prudentes y realizar reformas al sector financiero. Como medidas financieras de contingencia, se incluyó el monitoreo directo de la liquidez bancaria. En el ámbito fiscal, se pactó una política de austeridad encaminada a cerrar con un déficit fiscal de 2.8% del PIB en 2009. Finalmente, en el campo de las reformas estructurales, se pidió a las autoridades el fortalecimiento de la regulación y supervisión del sector financiero, como también el refuerzo de la capacidad del sistema bancario para hacer frente a los choques provocados por la crisis.³⁹

Posteriormente, a petición del gobierno de El Salvador, dicho acuerdo fue cancelado, pues a mediados de 2009, cuando dio inició la nueva gestión presidencial, la situación fiscal había empeorado respecto a las proyecciones elaboradas a finales de 2008, tanto que al mes de mayo de 2009 se había rebasado el déficit fiscal pactado con el FMI para el cierre de dicho ejercicio.⁴⁰ Esto llevó a las nuevas autoridades gubernamentales a buscar un nuevo acuerdo bajo otras condiciones, en un contexto económico más crítico.

disponible en «El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo Stand-By de carácter precautorio por unos US\$ 800 millones a favor de El Salvador», Comunicado de Prensa No. 09/10 (S) del FMI, 16 de enero de 2009. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2009/pr0910s.htm>.

39. *Ibid.*

40. Según la «Declaración de la misión del FMI a El Salvador», Comunicado de Prensa No. 09/188 (S) del FMI, 27 de mayo de 2009: «a pesar de los esfuerzos, el déficit global del sector público no financiero hasta finales de marzo inclusive se situó en US\$ 115 millones por encima de la meta del programa». Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2009/pr09188s.htm>.

Así, en septiembre de 2009, una misión técnica del FMI y las autoridades del país establecieron un acuerdo preliminar sobre un nuevo programa económico que podría ser respaldado con un Acuerdo *Stand-by*. El nuevo acuerdo reemplazaría el aprobado a inicios de año y se esperaba que la Junta Directiva del organismo internacional evaluara la solicitud en el mes noviembre.⁴¹

Así las cosas, en marzo de 2010 se concretó el nuevo Acuerdo *Stand-by*, por 513.9 millones de DEG —cerca de US\$790 millones—, con una duración de 36 meses. A diferencia del anterior, el nuevo programa acordado entre las autoridades gubernamentales y el FMI consideraba como punto relevante una estrategia de consolidación fiscal en el mediano plazo que incluye «adoptar un marco de presupuestación plurianual y forjar un acuerdo general sobre un pacto fiscal que incremente el ingreso público a mediano plazo».⁴²

Una vez establecido el acuerdo entre el gobierno y el FMI, el mismo ha sido objeto de tres revisiones semestrales,^{43, 44, 45} en las cuales se ha destacado

41. Ver «IMF y Gobierno de El Salvador Anuncian Nuevo Acuerdo *Stand-by* de aproximadamente \$800 millones», Comunicado de Prensa No. 09/322 del FMI, 24 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2009/pr09322s.htm>.

42. Ver «El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo *Stand-By* de US\$790 millones con El Salvador», Comunicado de Prensa No. 10/95 (S) del FMI, 17 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2010/pr1095s.htm>.

43. Ver «El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la primera revisión del Acuerdo *Stand-By* con El Salvador». Comunicado de Prensa, Septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2010/pr10347s.htm>.

44. Ver «El FMI Completa la Segunda Revisión del Acuerdo *Stand-By* con El Salvador», Comunicado de Prensa No. 11/107 del FMI, 31 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2011/pr11107s.htm>.

45. Ver «El FMI concluye la tercera revisión del Acuerdo *Stand-By* con El Salvador», Comunicado de Prensa No. 11/352 del FMI, 30 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2011/pr11352s.htm>.

la importancia que tiene el pacto fiscal con miras a lograr la consolidación fiscal en el mediano plazo.⁴⁶

Como se puede ver, el establecimiento de un pacto fiscal fue considerado como un aspecto determinante para la sostenibilidad fiscal del país, tanto desde la perspectiva gubernamental como desde la del FMI. Así las cosas, desde mediados de 2010 —pocos meses después de establecido el Acuerdo Stand-by en el marco de la gestión del nuevo gobierno— el Ejecutivo llamó al diálogo en el espacio del CES, para abordar éste y otros temas de interés nacional.

6. LA EXPERIENCIA DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE POLÍTICA FISCAL INTEGRAL EN EL MARCO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

En octubre de 2009, mediante Decreto Ejecutivo No. 64, fue creado el Consejo Económico y Social (CES). El objetivo de esta instancia es «facilitar el diálogo y el consenso sobre políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social» del país.

Posterior a la creación del CES, el 10 de junio de 2010, se establecieron cinco comisiones de carácter permanente destinadas a abordar problemáticas de particular relevancia en el quehacer nacional: Desarrollo Económico, Política Fiscal Integral, Política de Transparencia, Seguridad Ciudadana y Jurídica y Desarrollo Social con Inclusión. En dicha oportunidad se determinó la composición y organización de las comisiones,⁴⁷ así como su funcionamiento.

En un inicio, lo que se esperaba de cada comisión era la elaboración de un documento que

tuviera las propuestas concertadas en torno al tema específico asignado a cada mesa de trabajo, así como los mecanismos que se considerará pertinente plantear para la implementación y seguimiento de tales propuestas.⁴⁸ Sin embargo, en este proceso de trabajo se debía tener presente que la Comisión Permanente —donde se encuentran los más altos representantes del sector privado empresarial, gobierno, sindicatos, organizaciones sociales y academia— podría pedir a las Comisiones Especiales un nuevo análisis o reconsideración de la propuesta presentada, si se consideraba que no se había alcanzado el grado de consenso necesario en las políticas y medidas propuestas.

Posterior al establecimiento de las diferentes mesas de trabajo y de las reglas generales de funcionamiento del CES, el 5 de julio de 2010 se instaló formalmente la Comisión Especial de Política Fiscal Integral (CEPFI), mediante la convocatoria de los representantes del gobierno y el resto de sectores —donde no participó la academia—. En esta reunión se presentaron las normas para el funcionamiento específico de esta comisión.

El 14 de julio de 2010 inició el trabajo de la CEPFI. En la primera reunión de trabajo se hicieron presentes los representantes del gobierno, Frente Social Nuevo País (FSNP), Movimiento de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador (MUSYGES), Concertación Popular por el Cambio (CPC) y la academia. Por parte de este grupo se hicieron presentes representantes de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).

La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), por su parte, no asistió a la reunión y su au-

46. *Diario El Mundo*. «FMI: pacto fiscal es clave para cumplir metas de acuerdo», miércoles 18 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.elmundo.com.sv/economia/10750-fmi-pacto-fiscal-es-clave-para-cumplir-metas-del-acuerdo.html>.

47. Según el Artículo 8 del Decreto Ejecutivo de creación del Consejo Económico y Social, las «comisiones estarán integradas de forma equilibrada por el movimiento social y popular, por el movimiento sindical y por los sectores empresariales».

48. Según el artículo 22 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social: «son funciones de las Comisiones Especiales, procesar las solicitudes de opinión y análisis recibidas o mandatos por la Comisión Permanente y elaborar los respectivos análisis y/o propuestas de respuesta para la resolución del Consejo Pleno».

sencia impidió el establecimiento de quórum para el logro de acuerdos. No obstante, el resto de representantes de sectores expresó sus expectativas sobre el inicio de trabajo en esta comisión.

El 28 de julio de 2010 hubo quórum, pues se hizo presente por primera vez a la CEPFI los representantes de la ANEP. A partir de esta sesión el Ministerio de Hacienda realizó una serie de exposiciones que se extendieron hasta mediados de septiembre. La finalidad de ellas era dar a conocer a los diversos sectores la situación fiscal del país.⁴⁹

Durante estas reuniones, el Ministerio de Hacienda presentó el estado de las finanzas públicas, con la finalidad de informar a los participantes del espacio e iniciar el debate en torno al tema. Desde el inicio, se notó las diferencias sobre cómo abordar la problemática del déficit fiscal y el alto nivel de endeudamiento público, como también aspectos relacionados a la utilización del gasto público. En líneas generales, el sector privado empresarial se mostró más interesado por impulsar un ajuste vía gasto público, viendo la problemática desde una perspectiva técnica de racionalización del gasto. Por otra parte, el sector sindical y de organizaciones sociales destacó que la problemática fiscal es más que asunto meramente técnico, pues consideró que la solución pasa por un acuerdo político que se traduzca en la obtención de más ingresos, sin restar importancia al uso más eficiente del gasto gubernamental.

El 16 y 22 de septiembre de 2010, y después que el Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, finalizara las presentaciones sobre su diagnóstico de las finanzas públicas, FUSADES y FUNDE expusieron su propio análisis de la situación macrofiscal y algunos elementos a considerarse para el establecimiento del llamado «Pacto Fiscal». Posterior a la exposición de ambos tanques de pensamiento, las

49. Las presentaciones realizadas por parte de los representantes del Ministerio de Hacienda están disponibles en: <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Temas/Mesa%20Fiscal%20CES>

diferencias entre el sector privado empresarial y el sector social se incrementaron. El Ejecutivo, por su parte, enfatizó la importancia de poseer las mismas cifras para la elaboración del diagnóstico sobre la situación fiscal del país.

Una vez finalizó el periodo de exposiciones del Ministerio de Hacienda y la academia, el PNUD presentó el 13 de octubre una nueva agenda y metodología de trabajo para una segunda etapa. Esta consistía en la conformación de una subcomisión de técnicos de diversos sectores —incluido la academia— que elaborarían un documento de análisis y «diagnóstico compartido» que sería presentado a la mesa permanente del CES. Sobre la base de esta nueva metodología de trabajo, se realizaron únicamente dos reuniones, sin llegar a ningún tipo de acuerdo y sin producir el documento que debía expresar la visión conjunta de los sectores sobre la problemática fiscal del país. Ante ello, las reuniones fueron suspendidas por decisión de la Comisión Permanente del CES.

La nueva metodología establecía que una vez finalizado y avalado el trabajo de la subcomisión técnica por parte de la Comisión Permanente y el Pleno del CES los meses de noviembre y diciembre de 2010 serían de intenso trabajo para proponer soluciones y alcanzar acuerdos en materia de ingresos, gasto y endeudamiento público. Según esta agenda, el acuerdo fiscal debería estar finalizado a mediados del mes de enero de 2011.

Es importante destacar que la propuesta podría haber sido viable con la suficiente disponibilidad de tiempo por parte de los representantes de los sectores, como también con la presencia de una alta dosis de voluntad política. Ambas, sin duda, hicieron falta. Esta iniciativa se detuvo, tal como se expresó anteriormente, en la primera fase de la elaboración del estudio encargado a la subcomisión técnica.

El relanzamiento de las reuniones de la CEPFI estuvo sujeto a la decisión de los miembros de la Comisión Permanente en el marco del encuentro «Apaneca II», que se dio entre el 19 y 20 de

noviembre de 2010. De este espacio salieron nuevos elementos que permitieron hacer un reajuste en el funcionamiento del CES.

A inicios de 2011, el Ejecutivo, a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia, propuso una nueva metodología para el establecimiento de un Acuerdo Fiscal. Según esta nueva metodología, el mencionado acuerdo estaría finalizando a mediados de 2011. La propuesta asignaba un papel importante a la comunidad internacional, como también a expertos y técnicos provenientes de organismos internacionales. El sector privado empresarial dijo no estar de acuerdo con este programa de trabajo, y expresó que el tema fiscal estaba dispuesto a ventilarlo con el Ejecutivo en reuniones bilaterales en una instancia fuera del CES, donde deberían participar los partidos políticos.⁵⁰ En ningún momento estuvo claro si tales reuniones serían en el marco de la CEPFI o a nivel de la mesa permanente del CES.

Aunque la nueva metodología propuesta por la Secretaría Técnica no se operativizó, es importante destacar que a primera vista esta mostraba algunas limitaciones, entre las cuales se destacan las siguientes: 1) Los tiempos del proceso para alcanzar el Acuerdo Fiscal se cumplirían sólo si había una verdadera voluntad política y los actores participantes contaban con la suficiente disponibilidad de tiempo; 2) La elaboración de una matriz que diera cuenta de las propuestas de cada uno de los sectores, así como de aquellos temas que eran factibles o no de ventilar en las reuniones podría traducirse en un proceso demasiado largo y doloroso; 3) Algunos sectores del CES podrían no estar en sintonía con

50. La tensión entre el Ejecutivo y la ANEP aumentó cuando se dio a conocer en un rotativo que el Secretario Técnico de la Presidencia había dado una entrevista privada en Washington donde destacó que el alza de impuestos sería inminente, pues ya estaba acordado con el FMI. Véase «Confirma impuestos, pero buscará consensos», nota del *El Diario de Hoy* disponible en http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=5564945, 10 de febrero de 2011.

que el «Acuerdo Fiscal» fuera llevado a la Asamblea Legislativa por parte del presidente de la República, pues dicha acción buscaría legitimar el accionar del Órgano Ejecutivo como el gran consolidador del acuerdo y no tanto la sociedad civil. En este sentido, es importante destacar que de la experiencia guatemalteca se desprende que a veces es pertinente que los partidos políticos se incorporen en el proceso de negociación desde un inicio y no hasta el final, tal como estaba previsto en esta nueva metodología.⁵¹

Posterior al impasse, las negociaciones en torno al Pacto o Acuerdo Fiscal han sido suspendidas, pero ello no implica que el CES no siga funcionando, ya que en marzo de 2011 se alcanzaron dos acuerdos importantes: en primer lugar, en sesión extraordinaria del pleno celebrada el 18 de marzo, se aprobaron cambios en los mecanismos de funcionamiento del CES con base en los acuerdos alcanzados en «Apaneca II». De estos se desprenden los siguientes elementos importantes: se ratificó la naturaleza consultiva del CES, en el entendido que es una instancia consultiva, pero no vinculante, que respetará las opiniones y puntos de vista que expresen los diversos sectores al gobierno en materia de políticas públicas. El gobierno, al igual que la academia, tiene voz en el espacio del CES, pero no tiene derecho a voto. Finalmente, se estableció que todos los sectores debían mostrar una actitud más propositiva de cara a mantener este espacio de acuerdos y discusión. En segundo lugar, se alcanzó un dictamen sobre la propuesta del Ejecutivo para establecer una Banca de Desarrollo.

Es importante añadir que, a la fecha, el Acuerdo Fiscal al interior del CES no ha avanzado. Incluso, si se toman en cuenta las diferencias entre el Gobierno y el sector privado empresarial acentuadas a partir de la última reforma tributaria de finales de 2011, podría sostenerse que el proceso ha fracasado.

51. ICEFI. «Diez claves para un Pacto Fiscal. Experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países», en *Boletín de Estudios Fiscales* No. 1. Disponible en www.icefi.org.

7. LAS POSICIONES DE ANEP, FUSADES Y FUNDE EN EL MARCO DEL PACTO FISCAL

A) LA POSTURA DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA (ANEP)

Previo a iniciar el trabajo de la Comisión Especial de Política Fiscal Integral (CEPFI) al interior del Consejo Económico y Social (CES), en junio de 2010, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) dio a conocer ante la opinión pública un documento titulado «Propuestas iniciales para el pacto fiscal».

La relevancia de los aspectos ahí descritos proviene de que en el espacio de la CEPFI, la gremial empresarial nunca expuso en detalle su posición o propuesta de qué debía contener y cómo debía realizarse el pacto fiscal. Como se dijo anteriormente, en una primera fase, el trabajo en la CEPFI fue de exposiciones del estado de las finanzas públicas por parte del Ministerio de Hacienda, y en una segunda instancia, FUSADES y FUNDE expusieron en torno al tema del pacto fiscal. Si bien durante las exposiciones del gobierno y de los centros de pensamiento, la gremial empresarial vertió opiniones y se generaron en algunos momentos fuertes debates, las mismas fueron en su mayoría reactivas y no propositivas. Por tal razón, es importante referirse al documento citado, pues en él se expresa con mayor claridad el posicionamiento de la entidad frente al pacto fiscal.

Para la ANEP, el pacto fiscal es un acuerdo político entre distintos sectores sociales mediante el cual se persigue abordar el tema de las finanzas públicas desde una perspectiva integral a través de: 1) consensuar una visión de país, 2) establecer metas concretas y realistas con base en dicha visión, 3) consensuar la estrategia y táctica para alcanzar dichas metas, 4) consensuar la manera de obtener los recursos necesarios para cumplir las metas fijadas, y 5) asegurar la optimización del uso de los recursos públicos con transparencia y una adecuada rendición de cuentas.⁵²

Para la gremial, en este ejercicio deben intervenir el Órgano Legislativo y las diferentes entidades del Órgano Ejecutivo, así como las autoridades competentes a nivel de las municipalidades y la sociedad civil por los canales correspondientes. Es decir, a diferencia de cómo fue constituido el CES, y especialmente la CEPFI, ANEP expresa en este documento su interés por la inclusión del poder legislativo en estos espacios de discusión. Esto presenta ya una discrepancia con la Secretaria Técnica de la Presidencia estableció la conformación de la CES sin darles un papel relevante a los partidos políticos en calidad de representantes de la ciudadanía en la Asamblea Legislativa.

El documento también presenta un análisis de la situación fiscal destacando, entre otras cosas, que la difícil situación que atraviesa el país en el ámbito de las finanzas públicas se debía a una caída de los ingresos tributarios, a raíz de la contracción de la economía en 2009, lo que provocó un incremento considerable del endeudamiento público. Pero la gremial empresarial también llama la atención acerca de que el deterioro de las finanzas públicas no obedece solamente a la baja de los ingresos tributarios, sino también a un rápido incremento del gasto público en los últimos años, aspecto que se ha traducido en el deterioro del ahorro corriente y el déficit fiscal.⁵³ Además, la gremial advierte sobre como el deterioro del ahorro corriente dificulta alcanzar mayores niveles de inversión pública.

Con base a lo anterior, para la gremial, la solución al problema no estriba sólo en aumentar los ingresos del Estado, sino también en reducir la tendencia al crecimiento del gasto público que se ha registrado en los últimos años. En el ámbito de los ingresos, la entidad considera que antes que

52. ANEP. *Propuestas iniciales para el pacto fiscal*, San Salvador, junio de 2010, p. 3.

53. *Ibíd.*, p. 4-9.

umentar las tasas impositivas o agregar nuevos impuestos, es más conveniente estimular el crecimiento económico y atacar la evasión, elusión y el contrabando, así como ampliar la base tributaria para incluir empresas informales que puedan aportar más ingreso al fisco.⁵⁴

En un tercer momento, ANEP considera que el gasto público si bien debe reducirse gradualmente, no debe comprometer el gasto destinado a cinco áreas que resultan ser estratégicas para el desarrollo del país: educación, seguridad, salud, infraestructura e investigación y tecnología.⁵⁵ En los casos del gasto en educación, salud y seguridad, se considera que previo a otorgar mayores asignaciones a estas carteras es pertinente realizar una reingeniería interna para maximizar los recursos disponibles, pues de lo contrario se estaría gastando recursos sin hacer un uso eficiente de los mismos.

Así las cosas, la gremial empresarial proponía que para lograr el ahorro corriente y reducir considerablemente el déficit fiscal, se deben establecer ahorros por el lado del gasto. Algunas de las medidas que podrían contribuir en esa dirección sería la aprobación de la Ley de Concesiones, pues al concesionarse los activos del Estado se reducirían el gasto corriente y se recibirían más ingresos. También implementar una política de austeridad mediante la reducción gradual del gasto en consumo del Sector Público No Financiero (SPNF) hasta alcanzar un promedio de 11% del PIB, sin que esta restricción aplique a la nueva contratación de personal adicional en áreas imprescindibles como seguridad pública, educación, salud e inversión pública. Además de racionalizar los subsidios a la electricidad, gas propano y el sistema de transporte público de pasajeros.⁵⁶

En el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas, la gremial propuso en aquella oportunidad

54. *Ibid.*, p. 4.

55. *Ibid.*, p. 10.

la aprobación del proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la supresión de los artículos 2, 8 y 10 de Ley del Presupuesto General de la Nación que daba discrecionalidad al Ejecutivo en el manejo de recursos mediante la partida de «gastos imprevistos», y eficientizar y transparentar las licitaciones y compras públicas de bienes y servicios con la presentación de ofertas en línea para aumentar la competencia.⁵⁷

Según la gremial empresarial, la aplicación de estas y otras medidas permitiría un ahorro de US\$309.00 millones entre 2010 y 2014, aspecto que vendría a mejorar el ahorro corriente y reducir el déficit fiscal.⁵⁸

Por otra parte, la gremial recomendaba que para aumentar los ingresos se debe reactivar primeramente la actividad económica, pues a medida que se alcancen mayores tasas de crecimiento con mayores niveles de empleo, más empresas y personas se incorporarán como contribuyentes, lo que beneficiará en un incremento de los ingresos tributarios.⁵⁹

Además, se deben concesionar a través de una alianza pública-privada la administración de puertos y aeropuerto, entre otros activos estatales. Como también se debe estimular la inversión en energía renovable mediante una Ley de Concesiones que impulse la inversión privada.⁶⁰

En el ámbito tributario, la gremial recomendó ampliar la base tributaria a través de la implementación de la Ley del Régimen Simplificado, para ir incorporando a la informalidad en el financiamiento del desarrollo. En esa misma línea, también se debía fortalecer la recaudación fiscal a través del combate efectivo de la evasión, elusión y contrabando, acompañado del fortalecimiento técnico de la administración tributaria. La aplicación de estas y otras medidas

56. *Ibid.*, p. 9.

57. *Ibid.*, p. 9.

58. *Ibid.*, 13.

59. *Ibid.*, p. 14.

podría proporcionar ingresos al Estado por el orden de US\$1,381.2 millones entre 2010 y 2014.⁶¹

Respecto de la deuda pública, la gremial empresarial destacó que se debe procurar refinanciamientos de deuda a largo plazo para lograr el alivio financiero.

Finalmente, la ANEP condicionó su participación al establecimiento de un pacto fiscal sólo si se aprobaba la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la reforma a los artículos 2, 8 y 10 del Presupuesto General de la Nación, la aprobación de la Ley de Concesiones y la Ley del Régimen Simplificado.

B) LA EXPOSICIÓN DE LA FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (FUSADES)

Tal como se mencionó líneas atrás, el 16 de septiembre de 2010, la Fundación Nacional para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) efectuó su exposición en la Comisión Especial de Política Fiscal Integral (CEPFI) sobre la situación de las finanzas públicas y algunos elementos que no se deberían soslayar en el establecimiento del Pacto Fiscal.

La exposición de esta entidad abordó, en líneas generales, tres aspectos: 1) los objetivos de interés nacional, 2) la tendencia de las finanzas públicas y el Acuerdo Stand-By establecido entre el gobierno y FMI, y 3) los principios que deberían orientar la implementación de una política fiscal integral.

Con base en lo expuesto por FUSADES, los objetivos de interés nacional, en orden de importancia, deberían ser la promoción del crecimiento económico y el empleo, la reducción de la pobreza y la desigualdad, y la sostenibilidad de las finanzas públicas. FUSADES expresó en el espacio del CEPFI que lo atinente al crecimiento es una cuestión medular, pues a mayor crecimiento económico, mayor es el empleo formal, pero también mayor es la recauda-

ción tributaria. Además, este auge en el crecimiento también se traduce en una reducción de la pobreza.

Una vez expuesta la primacía del crecimiento económico sobre otros objetivos nacionales, el tanque de pensamiento analizó el estado de las finanzas públicas. Para ello, comparó la evolución de los ingresos corrientes *versus* los gastos corrientes en los últimos veinte años, haciendo notar que durante todo este tiempo han tenido una tendencia bastante similar, a excepción del periodo 1994-1998 cuando los ingresos se colocaron bastante por encima del gasto, y el último periodo 2009 y los proyectados en ese momento como indicadores de cierre en 2010, cuando los ingresos estuvieron muy por debajo de los gastos gubernamentales a raíz del deterioro de los ingresos tributarios por el impacto de la crisis económica en el país.

Durante su exposición, la entidad llamó la atención sobre que buena parte del endeudamiento público se destina a financiar más gasto corriente que gasto de capital, un criterio que afecta negativamente los niveles de inversión pública y crecimiento económico.

FUSADES también destacó en su exposición que el acuerdo establecido entre el gobierno y el FMI en marzo de 2010 fue una meta ambiciosa: los ingresos tributarios en 2014 deberían alcanzar el 17% del PIB. Según la entidad, de revisar la evolución de los ingresos tributarios en las últimas dos décadas, se deduce que la meta establecida con el organismo internacional es ambiciosa, pues está por muy por encima de la tendencia que muestra el crecimiento anual promedio de los ingresos tributarios.

Así las cosas, y frente a la situación coyuntural de las finanzas públicas, FUSADES destacó, entre otros aspectos, que: 1) el ajuste fiscal es algo inevitable —aludiendo, principalmente, a un ajuste vía gasto público—, siendo un requisito para alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas y financiar las necesidades de desarrollo; 2) es necesario obtener altas tasas de crecimiento económico para aumentar la recaudación y lograr la sostenibilidad fiscal;

60. *Ibid.*, p. 14.

y 3) el acuerdo con el FMI es bastante ambicioso, pues exige un incremento tributario que, según FUSADES, no está en sintonía con la tendencia histórica que han mostrado los ingresos tributarios.

Posterior a su exposición sobre el estado de las finanzas públicas, FUSADES desarrolló algunos criterios que deberían ser considerados para el establecimiento de una política fiscal integral. Los aspectos mencionados por la entidad provienen de una presentación a la opinión pública que el tanque de pensamiento realizó en abril de 2010, donde se comentaron aquellos aspectos que debería contener el pacto fiscal.⁶⁴

Para FUSADES, el pacto fiscal no debe reducirse al tema tributario, sino que debería ser un pacto fiscal integral. Para ello, la entidad propuso que se deberían tener presente los criterios de equidad, eficiencia, transparencia, sostenibilidad e institucionalidad, ya que cada uno de ellos juega un papel relevante en el ámbito fiscal más integral, teniendo como punto de partida la búsqueda del crecimiento económico para la generación de mayores puestos de empleo.

En lo referente a la equidad, el tanque de pensamiento expresó que la equidad por el lado de los ingresos tributarios, según la experiencia internacional, es limitada, por lo que propone un mayor trabajo para la promoción de la equidad vía gasto, para así poder obtener mejores resultados. Además, la experiencia internacional, según FUSADES, demuestra que la redistribución vía gasto es más efectiva.

En lo que respecta a la eficiencia, FUSADES destacó que se debe conseguir el mejor resultado con menos recursos, o conseguir mejores resultados con los mismos recursos. Para ello, en el ámbito del gasto se deben impulsar reformas administrativas al interior de cada unidad operacional del Estado. Además, se debe evitar la evasión fiscal mediante una ley simple, de fácil administración y de aplicación general.

62. FUSADES. «Reflexiones sobre Un Pacto Fiscal», Presentación disponible en: www.fusades.org/get.php?id=2111&anchor=2.

En lo que respecta a la transparencia, FUSADES consideró que transparentar e institucionalizar la rendición de cuentas debe ser un elemento necesario para alcanzar la legitimidad.

En lo atinente a la sostenibilidad, la clave, según FUSADES, es que la deuda pública no crezca de forma insostenible, y para ello quizás sea necesario institucionalizar una regla fiscal, tomando en cuenta que el elemento central es siempre la promoción del crecimiento económico. Para alcanzar la sostenibilidad, en la situación actual de las finanzas públicas, es necesario realizar reasignaciones de gasto público, de tal forma de alcanzar un mayor grado de eficiencia.

Finalmente, en lo referente a la institucionalidad, FUSADES, considera que es necesario el establecimiento de normas y reglas que permitan cumplir con los objetivos fiscales, por lo que es preciso impulsar una fuerte reforma del Estado en cuestiones como la Ley de Servicio Civil, despartidarizar la Corte de Cuentas, establecer el mecanismo de presupuesto por resultados, reglas fiscales y la evaluación económica y social de programas y proyectos de inversión.

En suma, durante su exposición, FUSADES destacó la importancia de estimular el crecimiento económico para de esa manera contribuir a una mayor recaudación tributaria, pero también destacó la importancia que tiene la reasignación y el uso eficiente de los recursos que gasta el Estado en un momento de escasez, como el que en esa oportunidad atravesaba la economía y las finanzas públicas del país.

C) LA EXPOSICIÓN DE LA FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE)

FUNDE expuso en la Comisión Especial de Política Fiscal Integral (CEPFI) el 22 de septiembre de 2010. Durante su participación, la entidad abordó los aspectos siguientes: 1) ¿Qué es para FUNDE el Pacto Fiscal?, 2) Metodología para construir el Pacto Fiscal, 3) Bases económicas y sociales del Pacto, 4) Situación fiscal, 5) Hacia donde debe-

ría enfocarse el Pacto, 6) El dilema ingresos-gasto público, y, finalmente, 7) Componentes del Pacto Fiscal. Esto se aborda con mayor detalle en el capítulo siguiente.

8. A MODO DE CONCLUSIÓN

Tal como se ha expuesto a lo largo de esta sección, existen diversos aspectos relacionados al Pacto Fiscal, desde las primeras iniciativas expuestas por algunas organizaciones al cierre de la década de los noventa, hasta las declaraciones a la prensa del Fondo Monetario Internacional sobre la importancia de implementar un acuerdo de este tipo, pasando por su importancia en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, como requerimiento fundamental para constituir el Sistema de Protección Social Universal.

A pesar de todo ello, a la fecha no se ha establecido un acuerdo entre el gobierno, sector privado empresarial y resto de la sociedad civil que dé como resultado una nueva forma de implementar la política fiscal en El Salvador. Aunque se han registrado unos leves avances con el actual gobierno, la preocupación por la sostenibilidad fiscal del país continúa latente y es objeto de debate en círculos especializados, especialmente cuando se cae en la cuenta de que la escasez de recursos está presionando a las autoridades gubernamentales a contratar nuevos préstamos y a reducir los fondos destinados a algunas políticas que el gobierno puso en marcha desde el inicio de su gestión.

Desde una perspectiva general, es importante llamar la atención sobre aquellos aspectos que posiblemente incidieron negativamente en el proceso de construcción de un acuerdo que bien podría haber dado por resultado un Pacto Fiscal.

En un primer momento, es pertinente destacar que en el marco de la Comisión Especial de Política Fiscal Integral (CEPFI), adscrita al Consejo Económico y Social (CES), no pareció existir una metodo-

logía adecuada para alcanzar un acuerdo de país en torno al tema fiscal. Después de la exposición por parte del gobierno sobre la situación de las finanzas públicas y las posteriores exposiciones de los tanques de pensamiento —FUSADES y FUNDE— sobre el pacto fiscal, se presentaron, en diferentes momentos, metodologías diferentes para tratar de alcanzar el tan ansiado acuerdo.

En la primera oportunidad se tenía previsto iniciar al cierre de 2010, trabajar intensamente durante diciembre y finalizar el acuerdo en enero de 2011. Este proceso se estancó en la primera fase: la elaboración conjunta entre diversos sectores de un documento técnico que mostraría un diagnóstico compartido sobre el estado de las finanzas públicas. Este documento sería presentado a la Comisión Permanente del CES.

En una segunda oportunidad, en enero de 2011 se presentó una nueva metodología que quedó en una mera carta de intenciones, pues hubo serias dificultades para continuar con las reuniones debido a fuertes diferencias entre el gobierno y altos representantes del sector privado empresarial.

Por otra parte, el proceso también se vio limitado por el enfoque del Ministerio de Hacienda, pues para el Titular, la CEPFI no era un espacio consultivo de carácter vinculante, ni mucho menos un espacio para co-dirigir con la opinión de la sociedad civil la política fiscal. Este es un aspecto de fondo, pues el CES y los espacios que de él se derivan pareciera que interesan al gobierno en la medida que puede ser un ámbito para legitimar sus políticas y medidas, pero no para discutir a profundidad y dirimir si estas son convenientes, viables o no.

Otro aspecto es la supuesta diferencia o falta de coordinación en torno a la hoja de ruta y metodología para aproximarse al Pacto Fiscal, que se dio entre la Secretaría Técnica de la Presidencia —entidad creadora y administradora del CES— y el Ministerio de Hacienda —cartera que por su naturaleza era la representante idónea del Ejecutivo en la CEPFI—.

CONCEPTUALIZACIÓN Y GENERALIDADES DEL ENTENDIMIENTO NACIONAL EN MATERIA FISCAL



1. GENERALIDADES Y CONCEPTUALIZACIÓN

Para la FUNDE, el «Entendimiento Nacional» en materia fiscal debe ser la legitimación socio-política de la política fiscal a través del establecimiento de acuerdos sobre el nivel y composición del gasto público, así como de sus fuentes de financiamiento. Es decir, lo concerniente a los ingresos del Estado y gastos las donaciones y el endeudamiento público.

En este concepto, la legitimidad es un aspecto de suma importancia para que las medidas de política fiscal a implementar, puedan contar con el apoyo de los actores económicos, sociales y políticos directamente vinculados al «Acuerdo o entendimiento». Además, esta legitimidad contribuye a que las medidas de política a implementar sean efectivas.

La construcción de este entendimiento nacional implica la realización sucesiva de una serie de pasos que culminarán con la puesta en marcha de los compromisos consensuados por las partes. Estos pasos se constituyen entonces en los componentes o etapas básicas del acuerdo:

a) Realizar un diagnóstico económico y social del país con una visión de largo plazo y reconocer

los déficits económicos y sociales que el país enfrenta y definir el estado en que se desea que dichos déficits estén a mediano plazo.

- b) Convocar a los actores clave más representativos de la sociedad, ya que el consenso es el elemento esencial de la gobernabilidad democrática. Como mínimo, deberían estar presentes representantes del Órgano Ejecutivo, las diversas fracciones de la Asamblea Legislativa, la pequeña, mediana y gran empresa privada, y el resto de la sociedad civil expresada en organizaciones sociales, sindicatos, universidades y centros de pensamiento.
- c) Desarrollar entre los actores convocados, un diálogo amplio sobre la situación fiscal.
- d) Definir los objetivos y metas de país, asumiendo los compromisos de los sectores que toman parte del acuerdo. Estos objetivos deben estar referidos a las áreas estratégicas para el crecimiento y desarrollo: pobreza, educación, salud, vivienda, empleo, infraestructura social y productiva, etc.
- e) Definir las necesidades de recursos para financiar el cumplimiento de las metas establecidas.
- f) Decidir sobre las fuentes de los recursos necesarios y las medidas a implementar para obtener

dichos recursos: fortalecimiento de la administración tributaria, reformas legales, nuevos impuestos, deuda y donaciones.

- g) Decidir sobre compromisos y acciones concretas en materia de gasto público, gestión de recursos, transparencia y rendición de cuentas.

En este contexto, los actores deben tener presente que ese es un espacio de discusión, pero también de entendimientos básicos sobre la situación económica, social y fiscal del país. Y es que los diversos actores, una vez insertados al proceso de diálogo, deben reducir gradualmente sus divergencias hasta tratar de coincidir en aspectos esenciales del diagnóstico de país. Si esto no se lleva a cabo, habrá con seguridad serias dificultades para lograr acuerdos sobre las políticas y medidas que se deben implementar para enfrentar los problemas identificados.

Los actores deben saber que es en ese mismo espacio diálogo donde se definirán los componentes, compromisos y medidas de política para implementar el Entendimiento Fiscal. Dicho de otra forma, el espacio de diálogo no es sólo para sugerir sino que sus decisiones deben ser vinculantes para los Órganos del Estado, especialmente para el Ejecutivo y para el Legislativo. Este es un aspecto importante, pues es un incentivo no sólo para que los diversos actores se pongan de acuerdo, sino también para que hagan propuestas a tono con las necesidades del país.

La FUNDE considera pertinente que desde un inicio los actores claves expresen sin ninguna reserva qué comprenden por «Entendimiento Nacional en materia fiscal», pues eso mostrará las diferentes perspectivas y expectativas que se tienen para alcanzar un acuerdo de esta naturaleza. En segunda instancia, se debe tener muy en cuenta que el proceso para alcanzar el entendimiento debe ir de lo más simple a lo más complejo, tratando de ventilar y procesar primeramente aquellos aspectos donde existe mayor sintonía entre los actores y dejar

aquellos elementos más ásperos y difíciles de tratar para las discusiones posteriores.

La idea es partir de una serie de medidas mínimas concertadas, para posteriormente arribar a acuerdos más amplios y complejos, que suponen una mayor dosis de voluntad política por parte de los participantes en el acuerdo. La filosofía de trabajo no debe perder de vista que el establecimiento del entendimiento Fiscal es un proceso sucesivo de construcción de acuerdos, que deberá, a la postre, traducirse en políticas y medidas concretas para sanear las finanzas públicas del país, así como contribuir a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo económico y social.

2. LAS PROPUESTAS DE FUNDE

Tal como se expresó al final del primer capítulo, en un afán de contribuir al establecimiento de acuerdos sobre las acciones concretas que deben emprenderse para lograr los objetivos y metas de país, la FUNDE presenta en los siguientes capítulos un conjunto de propuestas basadas en las conclusiones del diagnóstico realizado sobre la situación fiscal del país y que están orientadas a lograr que el gobierno tenga la capacidad de alcanzar la sostenibilidad fiscal, la estabilidad macroeconómica y avanzar en el camino del desarrollo.

Las propuestas están referidas a los pilares de la política fiscal y al fortalecimiento de la eficiencia administrativa:

- a) *Ingresos*: medidas para lograr un sistema impositivo más eficiente, equitativo y neutral. Estas incluyen reformas legales y medidas de fortalecimiento de las capacidades de la administración tributaria para combatir la elusión, evasión y el contrabando.
- b) *Gasto e inversión*: medidas para aumentar la eficiencia en la ejecución del gasto, mejorar la calidad y reorientar los recursos hacia las áreas

estratégicas para el crecimiento económico y desarrollo social.

- c) *Deuda pública*: acciones encaminadas a fortalecer el marco normativo del endeudamiento público y mejorar la gestión del portafolio de deuda.
- d) *Fortalecimiento institucional*: medidas orientadas a aumentar la eficiencia en la gestión financiera del Estado, transparencia y rendición de cuentas.

En el mismo orden de ideas, las propuestas tienen algunas características básicas, a decir:

- Están elaboradas con una visión intertemporal: corto, mediano y largo plazo, de acuerdo al tipo de propuesta.

- Son insumos que pretenden abordar los problemas estructurales de las finanzas públicas, no son reformas colaterales para resolver problemas de muy corto plazo.
- Son propuestas objetivas, concretas, integrales, factibles técnicamente y viables desde el punto de vista político.
- Están basadas en la optimización, eficiencia, neutralidad, transparencia.
- El objetivo final de las propuestas es alcanzar la sostenibilidad fiscal y con ello contribuir al objetivo de país: el crecimiento sostenido y el desarrollo económico y social.

PROPUESTAS EN MATERIA DE INGRESOS FISCALES



1. ASPECTOS GENERALES

Una de las principales características del sistema tributario salvadoreño es la simplicidad, con pocos impuestos, leyes breves y sencillas; a diferencia de otros países de América Latina y los países desarrollados, que tienen estructuras impositivas más complejas y que implican mayores costos de administración y cumplimiento (FUNDE, 2008). De la misma forma, de acuerdo a opiniones de expertos de organismos como el Fondo Monetario Internacional, la calidad de la legislación tributaria es buena, aunque le falte el tratamiento adecuado de algunos temas que han ganado relevancia en los años recientes.

En general, El Salvador dispone de pocos impuestos y depende fundamentalmente de dos rubros: IVA y el Impuesto sobre la Renta, que le proveen el 85% del total de los ingresos tributarios. Por su parte, otros rubros como los aranceles a la importación y los impuestos selectivos al consumo representan solo el 8.6% de la recaudación.

Los estudios realizados sobre la estructura de la tributación en América Latina y Centroamérica (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007; Tanzi, 2000, CEPAL,

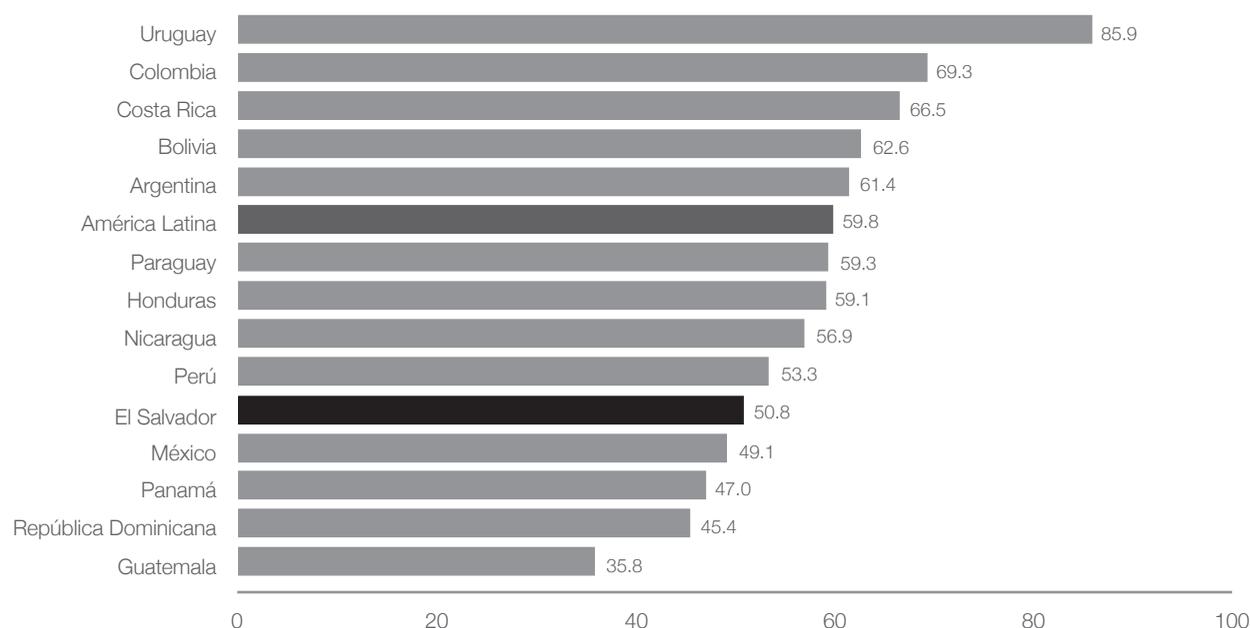
2006 y otros) destacan que los sistemas vigentes en la región son regresivos y que deberían ser modificados para reflejar una mejor equidad vertical y horizontal. En ese contexto, en El Salvador, en el período comprendido de 1990 a 2010, a pesar de la implementación del IVA en septiembre de 1992, la participación de la tributación indirecta cayó del 71.3% al 65.2% y los impuestos directos subieron del 28.7% al 34.8%; atenuando levemente la regresividad; sin embargo, el IVA se constituye en el principal soporte de la recaudación tributaria, al representar para el año 2010 un 51.0% del total recaudado.

Sin embargo, en FUNDE (2008) se sostiene que el aumento en la participación de los impuestos directos en el total recaudado, se debe principalmente a ganancias de productividad, mientras que el sistema sigue siendo regresivo. Esto significa que para pasar a un sistema progresivo, es necesario hacer modificaciones a la estructura del sistema tributario, como cambios en las tasas, bases imponibles, exenciones, exoneraciones, etc.

A nivel de América Latina, el sistema impositivo salvadoreño recauda muy poco comparado con el nivel máximo que sus condiciones le permiten. Pessino y Fenochietto (2010) hacen este análisis

NIVEL DE ESFUERZO TRIBUTARIO EN AMÉRICA LATINA
(2006-2007)

GRÁFICO
17



Fuente: elaboración propia, con base a Pessino y Fenochietto (2010).

con la recaudación de 2006-2007 y utilizan dos conceptos: a) la capacidad o frontera tributaria, que representa el nivel máximo de ingresos que un país puede recaudar dadas sus características económicas, sociales, institucionales y demográficas, representando, entonces, la recaudación potencial que puede ser obtenida a través del actual sistema tributario y b) el esfuerzo tributario, que es el ratio entre la actual carga tributaria y la capacidad tributaria, midiendo que tan lejos está un país de alcanzar la frontera de su recaudación. Este ratio y la brecha entre la recaudación real y la potencial están explicados por factores como preferencias de política en la forma de bajas tasas, exenciones, incentivos, así como por la eficiencia del aparato recaudador. Así pues, los autores sostienen que algunos países pueden ser eficientes y tener un bajo nivel de recaudación y, por lo tanto, estar lejos de su frontera debido a que ellos simplemente deci-

dieron establecer bajas tasas impositivas y proveer un bajo nivel de bienes públicos, es decir, un gobierno reducido.

Así las cosas, la recaudación de El Salvador —incluyendo las contribuciones al sistema de pensiones—, con una carga tributaria de 15.3% del PIB, es de las más bajas de América Latina, dado que su esfuerzo tributario es de solo el 50.8% respecto a su frontera, mientras que el promedio regional es de 59.8%. Aún a nivel de Centroamérica, solo Guatemala y Panamá tienen un nivel de recaudación menor a El Salvador. Si se llegara al esfuerzo promedio de América Latina, la presión tributaria efectiva se elevaría a 17.9% del PIB, es decir, un aumento de 2.6 puntos del PIB.

Lo anterior impone una serie de retos a los tomadores de decisiones de política tributaria, ya que, como se ha mencionado, el bajo nivel de recaudación está relacionado con factores muy complejos,

como las preferencias de política expresadas en la magnitud de las exenciones e incentivos fiscales, así como al nivel de eficiencia recaudatoria de la administración tributaria.

Como se indicó en el capítulo I, El Salvador es uno de los países de América Latina con menor carga tributaria, con 14.1% del PIB en términos brutos, lo que lo sitúa muy por debajo del promedio de la región, que entre 2007 y 2010 osciló entre el 18% y el 19%. Este modesto desempeño aunado al comportamiento creciente del gasto público, son los factores que obligan a la toma de decisiones trascendentales y estratégicas en materia de política y administración tributaria, con el objeto de aumentar la presión tributaria en forma sostenida y con ello obtener los recursos suficientes para financiar las necesidades más prioritarias en materia de gasto público y garantizar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

Los ingresos son una de las áreas estratégicas en que el presente trabajo busca incidir de manera significativa, a través de un conjunto de propuestas de política y acciones encaminadas a lograr el objetivo general de aumentar la recaudación a niveles congruentes con los estándares internacionales y que permitan mejorar el bienestar de la población y superar los déficits económicos y sociales que persisten en el país.

Las propuestas son de dos tipos: *a)* reformas a la legislación tributaria (política tributaria) y *b)* medidas de fortalecimiento de la eficiencia recaudatoria (administración tributaria). En conjunto, si estas propuestas son implementadas de manera exitosa, podría aumentar considerablemente la recaudación.

2. REFORMAS LEGALES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

A) CARACTERÍSTICAS

Desde la entrada en vigencia de la actual Ley de Impuesto sobre la Renta en 1991, El Salvador dispone de un modelo de impuesto sintético tradicional, en

el que la unidad de tributación es el individuo, y en donde se suman todas sus rentas (independientemente de la fuente de las mismas), las que resultan gravadas según una estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso. Además, existen reducciones de la base en la forma de gastos de salud, educación, etc. (Barreix, Roca, 2007). El gravamen sobre personas físicas se complementa con el impuesto a las sociedades aplicable a las ganancias, con una tasa proporcional.

Tal como lo afirman los autores mencionados, este tipo de impuesto tiene entre sus ventajas el considerar todas las rentas, dar igual tratamiento a las rentas del trabajo y del capital, otorgar deducciones en la base, facilita la personalización del impuesto, respeta la equidad horizontal y confiere progresividad mediante la aplicación de tasas marginales progresivas —equidad vertical—, suponiendo que la administración tributaria lo recauda efectivamente.

Pero dicho modelo tiene también desventajas, siendo las principales, la gran cantidad de deducciones permitidas, reduciendo sustancialmente la base imponible y aumentando los costos de administración y cumplimiento. Suele señalarse como un aspecto negativo el desincentivo al ahorro y la inversión, al gravar estos con tasas marginales altas, situación que no es aplicable a El Salvador ya que por un lado los dividendos son exentos, mientras que en el caso de los intereses, los obtenidos por las personas naturales están gravados a una tasa definitiva del 10%.

Sin embargo, luego de diversas reformas, el modelo se ha transformado en un impuesto «cuasi dual», al introducir diversos tratamientos para las distintos tipos de renta. Así pues, en la reforma de 2009, se estableció una tasa plana del 10% para los ingresos por intereses de depósitos de las personas naturales —si el saldo promedio mensual es superior a US\$25,000.00— y 10% para las ganancias de capital. El problema es que estos cambios han sido hechos sobre la legislación vigente, sin considerar una serie de aspectos propios de un impuesto dual.

De manera puntual, hasta 2011, el ISR de El Salvador se divide en dos categorías: el impuesto sobre las personas jurídicas y el impuesto a las personas naturales. El primero es de aplicación proporcional a una tasa única del 25%; mientras que el segundo se basa en porcentajes progresivos, cuyas tasas marginales van del 10% al 30% y el tramo exento es de US\$ 2,514.29. En el caso de las personas naturales, la ley establece que el impuesto no debe ser mayor al 25% de la renta imponible, es decir, que a partir de un umbral determinado de renta imponible, la carga soportada por sociedades y personas físicas es la misma. (FUNDE, 2008).

Otras características relevantes del ISR se detallan a continuación:

- Generalmente el impuesto se aplica solo a las rentas que son generadas en el territorio. Sin embargo, en 2009 se extendió el criterio de la territorialidad para abarcar las rentas provenientes de depósitos en instituciones financieras del exterior.
- Las personas naturales con ingresos exclusivamente de salarios declaran a partir de los US\$ 5,714.29 anuales; mientras que las que tienen rentas diversas lo hacen a partir del mínimo exento: US\$ 2,514.29.
- El impuesto comprende el sistema de anticipo a cuenta: 1.5% de los ingresos brutos mensuales y aplica para las personas jurídicas como a las personas naturales titulares de empresas y profesionales. Sin embargo, la ley establece algunas excepciones para ciertos sectores económicos, que pagan una tarifa menor o están eximidos de pago del anticipo.⁶³

63. Las personas naturales titulares de empresas distribuidoras de bebidas, productos comestibles o artículos para la higiene personal con precios sugeridos, así como las personas autorizadas para prestar servicio de transporte público de pasajeros, pagan 0.3% de anticipo a cuenta. Por su parte, las personas naturales dedicadas a la venta de gasolina y diesel, están eximidas.

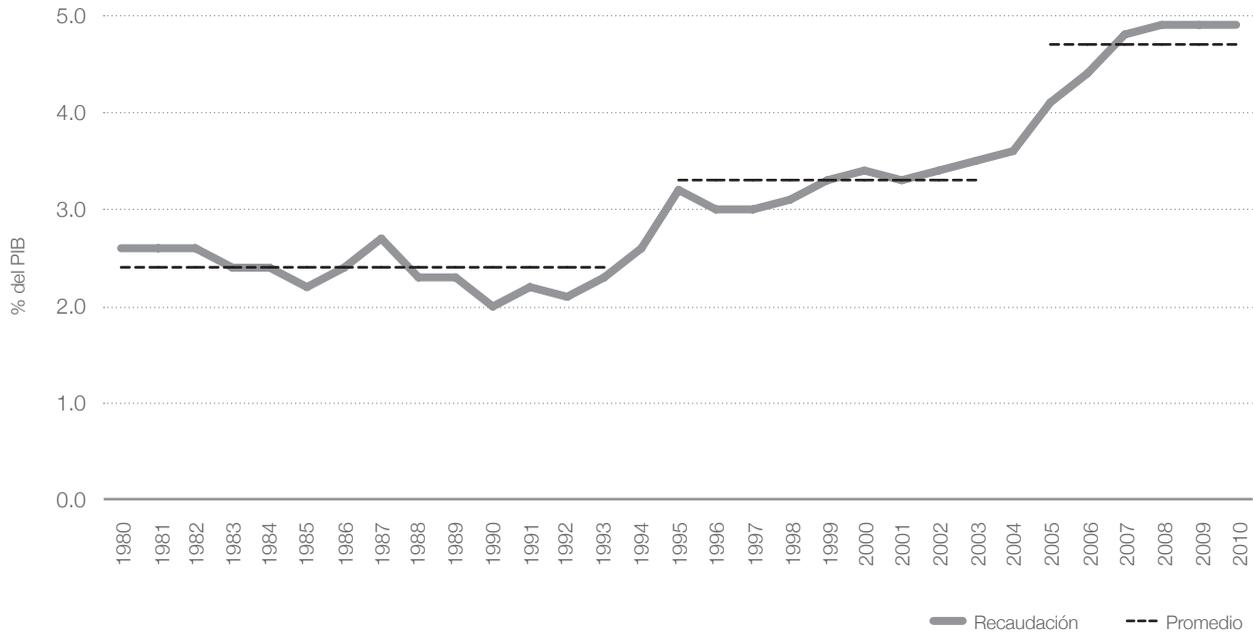
- Las rentas del trabajo y las de servicios profesionales sin relación de dependencia están sujetas a retención en la fuente. En el primer caso las tasas son progresivas del 10% al 30% y en el segundo caso la tasa de retención es del 10% del valor de la remuneración. Estas últimas se integran a las primeras y se liquidan con la tabla progresiva, la que tiene un techo del 25% de la renta imponible.
- Los ingresos obtenidos en el país por no residentes están sujetos a retención en la fuente a tasas que van del 5% al 25%, calculada sobre base bruta y dependiendo del tipo de renta y de la jurisdicción del beneficiario de dicha renta.
- Las ganancias de capital tributan a una tasa definitiva del 10%, considerando exenta solo la venta de la primera casa de habitación, si su valor es hasta 723 salarios mínimos.
- Los intereses de depósitos obtenidos por personas naturales tributan a una tasa definitiva del 10%, considerándose aquí un tramo exento por debajo de los US\$25,000.00 en el saldo promedio mensual de los depósitos.
- Existe una considerable cantidad de exenciones y exoneraciones que van desde las cantidades que recibe el empleado en concepto de viáticos, hasta los dividendos pagados por las sociedades, entre otros. A ello se suman las exenciones otorgadas en calidad de incentivos fiscales a la inversión.

B) SITUACIÓN ACTUAL

La recaudación del Impuesto sobre la Renta ha pasado tres etapas en los últimos 30 años: durante los ochenta y hasta 1994, aportaba en promedio un 2.4% del PIB y constituían el 21% de los ingresos tributarios. Una segunda etapa se dio como producto de las reformas efectuadas en 1992-1993, cuando entró en vigencia la actual ley y fueron elevadas las tasas de retención a los servicios profesionales de 2% a 10% de la remuneración y del anticipo a

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
(1980-2010)

GRÁFICO
18



Fuente: elaboración propia, con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

cuenta a sociedades de 1% a 1.5% de los ingresos brutos. Esta etapa se extiende hasta 2004; en dicho período la recaudación mantuvo un promedio de 3.3% del PIB. Finalmente, a partir de 2005, se da una última etapa en la que, como consecuencia de la extensión del anticipo a cuenta a las personas naturales titulares de empresas, el aporte del impuesto sobre la renta subió a 4.7 puntos del PIB.

Al observar el Gráfico 18, se pueden distinguir claramente dichos cambios en el aporte de la recaudación del ISR en el largo plazo, los que, como se indica en el párrafo anterior, son explicados en gran parte por los incrementos decretados en las tasas de retención del impuesto, así como al aumento y posterior ampliación de la cobertura del anticipo mensual a cuenta.

Dicha situación se confirma al analizar la evolución de los tres componentes en los que el Ministe-

rio de Hacienda subdivide la recaudación: las retenciones, el anticipo a cuenta y declaraciones anuales, en donde las primeras pasaron de 0.7% a 2.4% del PIB en el período de 1994 a 2010; mientras que el anticipo a cuenta pasó del 0.7% a 1.2%. Contrario a estos dos componentes, la recaudación proveniente de las liquidaciones anuales del impuesto solo ha aumentado 0.3 puntos del PIB, manteniendo un promedio de 1% del PIB en el mismo período.

Lo anterior revela una posible falla estructural en el modelo de impuesto a la renta vigente en el país, ya que la recaudación obtenida de las liquidaciones anuales del impuesto, en términos del PIB, ha permanecido constante en los últimos 17 años. Eso puede deberse a que los contribuyentes han realizado prácticas de planeación fiscal con el objeto de minimizar el pago del impuesto en la liquidación anual. Sobre dicho tema se tienen antecedentes,

FUNDE (2008) muestra que en el año 2007, la evasión en el Impuesto a la Renta Corporativo era de aproximadamente el 47% y que, no obstante haber disminuido como consecuencia de las reformas de 2004, el nivel persistente era muy alto, lo que obligaba a tomar decisiones encaminadas a repensar el sistema impositivo del país.

Como se mencionó antes, uno de los objetivos de todo gobierno es hacer el sistema tributario más progresivo, equitativo y neutral, y en vista de ello, el rubro impositivo idóneo para desarrollar acciones de política tributaria en esa dirección es el Impuesto sobre la Renta, lo que aunado a mejoras en la eficiencia recaudatoria de impuestos directos e indirectos, contribuirían a alcanzar una carga tributaria acorde a los estándares internacionales.

Así las cosas, al hacer un análisis de la legislación del impuesto a la renta, se pueden encontrar una serie de vacíos que, aunados a fallas en la eficiencia recaudatoria, pueden estar contribuyendo a que dicho rubro no incremente su participación en la recaudación total. Es de mencionar que la reforma aprobada a finales de 2009 corrigió algunos de estas fallas,⁶⁴ pero aun persisten otras que tienen un efecto nocivo para los ingresos fiscales.

En cuanto a la normativa legal, las fallas tienen que ver principalmente con la obsolescencia de las disposiciones de la ley, mismas que no se han adaptado oportunamente al ritmo dinámico de las actividades económicas de un mundo globalizado. Actualmente, las relaciones empresariales se realizan a través de procesos dispersos en unidades productivas ubicadas en diferentes países en el

64. En FUNDE (2008) y FUNDE (2009) se hizo una serie de propuestas de reformas al impuesto a la renta, de las que, algunas fueron consideradas en la reforma efectuada a finales de 2009, como la inclusión de normas contra la subcapitalización, paraísos fiscales, eliminación de la exención de intereses pagados a bancos del exterior y generados por títulos valores, eliminación de la exención a la ganancia de capital, entre otros.

mundo y son llevadas a cabo por redes de entidades vinculadas entre sí, ya sea por participaciones de capital, contratos de representación, distribución exclusiva, entre otros. Esta forma de hacer negocios tiene fuertes implicancias en la tributación directa, por cuanto las empresas pueden trasladar fácilmente las utilidades hacia jurisdicciones con baja o nula tributación, optimizando con ello el pago de impuestos. Esta práctica de planeación fiscal es conocida como «precios de transferencia».

Muchos países han realizado esfuerzos por solucionar ese problema incorporando en su legislación tributaria normas modernas que previenen dichas prácticas. En El Salvador, en la reforma de 2004, se introdujeron tan solo dos artículos en el Código Tributario que establecen que las transacciones deben realizarse a precio de mercado, asimismo, en las reformas a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización y también la Ley de Servicios Internacionales, ambas de 2007, se incorporó dicha disposición. En la reforma de 2009 se amplía lo dispuesto en el Código Tributario, pero aún así la normativa está incompleta y es demasiado frágil e insuficiente para combatir los precios de transferencia.

En 2009 se estructuró al interior de la Dirección General de Impuestos Internos una Unidad de Control de Precios de Transferencia, pero debido a la no aprobación de una normativa amplia, no ha funcionado como se esperaba y ha quedado relegada a realizar fiscalizaciones tradicionales.

Otra falla relacionada con el dinamismo de las actividades empresariales es el principio jurisdiccional de imposición de las rentas: en El Salvador, al igual que otros países de Centroamérica, rige el principio de «tributación en la fuente», es decir, pagan impuesto las rentas obtenidas de fuente salvadoreña. Como ya se ha mencionado, las relaciones empresariales de hoy en día son desarrolladas en diferentes países, por lo que abarcar la totalidad de las rentas generadas por los residentes de un país es una labor que todo sistema impositivo debe procurar, situación que no es posible con el actual mo-

delo de impuesto a la renta, ya que éste no alcanza los ingresos generados fuera del territorio nacional. El sistema de renta en la fuente es por lo tanto generador de inequidad horizontal, ya que dos personas con igual renta pueden pagar impuestos distintos si una la obtiene en el país y la otra lo hace en otra jurisdicción con una tasa impositiva menor.

Lo anterior se utiliza para eludir el pago de impuestos. Así, podría haber personas que radican sus empresas y capitales en jurisdicciones con baja o nula tributación, con el objeto de escapar de la imposición en países con tasas más altas.

La cultura de la «minimización» en el pago de impuestos es muy fuerte en el país y se manifiesta en diversas formas. La excesiva cantidad de deducciones que los contribuyentes utilizan, conducen a que una considerable proporción de contribuyentes declaren pérdidas, eludiendo con ello el pago del impuesto. Esto está relacionado también con las medidas de control por parte de la administración tributaria a través de los planes de fiscalización, sin embargo, es posible incorporar en la ley algunas disposiciones encaminadas a minimizar la declaración de pérdidas.

Los incentivos fiscales son también un elemento que distorsiona la efectividad del impuesto sobre la renta y son un determinante fundamental de la falta de neutralidad del impuesto, al existir sectores productivos con ventajas tributarias respecto a otros sectores que no disponen de ellas, lo que les permite ser más competitivos en el mercado. En este tema, sobresalen los incentivos a las zonas francas para la exportación, en el que las empresas acogidas al régimen gozan de exención total del impuesto sobre la renta, mismo que de acuerdo a la ley, se extiende a los socios, en una especie de exención subjetiva.

Los incentivos a las zonas francas, en particular la exención del impuesto sobre la renta, son considerados subvenciones prohibidas por el Acuerdo de Subvenciones y medidas compensatorias en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de conformidad a lo acordado en dicho

seno, El Salvador debe eliminar dichos incentivos a partir de 2015. A la fecha, existen iniciativas a nivel gobierno y dicho sector para sustituir la ley para adaptarse a las disposiciones emanadas de la OMC; pero el problema es que la iniciativa mencionada no busca eliminar los incentivos sino que busca perpetuarlos y la estrategia buscada para evadir la prohibición de la OMC es extender los beneficios a todos los sectores, no solo a la exportación.

Lo anterior puede acarrear graves consecuencias a la base tributaria del impuesto sobre la renta, por cuanto muchas empresas que actualmente están radicadas en el territorio «gravado», al aprobarse el nuevo régimen, podrán migrar fácilmente al territorio «exento» y desarrollar sus actividades desde allí sin pagar el impuesto, lo que tendría un considerable impacto en la sostenibilidad fiscal del país.

En general, el modelo vigente de impuesto sobre la renta estaría desfasado para abarcar la totalidad de las rentas obtenidas por los residentes del país y ser un instrumento de equidad horizontal y vertical, así como de eficiencia y neutralidad; por lo que es oportuno repensarlo como un todo y dar paso a un régimen moderno y con bajos costos de transacción para la administración tributaria y para el contribuyente.

C) PROPUESTAS DE REFORMAS

En este apartado se incluye un conjunto de reformas legales encaminadas a incrementar la recaudación, por un lado, y contribuir a la existencia de un sistema con mayor equidad, eficiente y neutral, por otro. Las propuestas son las siguientes:

Modelo de impuesto sobre la renta combinando el principio de renta mundial con renta territorial reforzada: Dadas las dificultades de la administración tributaria para alcanzar la totalidad de las rentas de sus residentes, se propone un modelo de impuesto sobre la renta combinando renta mundial con territorialidad reforzada, con lo que se logrará asegurar la equidad horizontal.

El modelo propuesto está compuesto por la siguiente combinación:

- Personas jurídicas residentes:
 - o Rentas pasivas (aquellas provenientes de la colocación de capitales financieros (intereses, dividendos, alquileres): con base al principio de renta mundial.
 - o Rentas activas (rentas empresariales): con base al criterio de la fuente.
- Personas naturales residentes:
 - o Renta mundial.
- No residentes:
 - o Con base al criterio de la fuente.

Con el modelo propuesto, al abarcar la totalidad de las rentas obtenidas por los residentes del país, se estaría dotando a la Administración Tributaria de una importante herramienta legal para hacer frente a supuestos de evasión fiscal y de deslocalización fiscal de rentas.

El modelo debe incluir: los parámetros para definir el hecho generador y los sujetos pasivos, definiciones básicas, tratamiento tributario de las rentas de fuente extranjera, métodos para eliminar la doble imposición internacional y el régimen tributario para las rentas obtenidas por no residentes, ya sea mediante establecimientos permanentes como sin mediación de establecimiento permanente.

Las únicas rentas exentas serían las llevadas a cabo en un establecimiento permanente en el extranjero, cuando dicho establecimiento permanente realice una actividad empresarial o profesional efectiva y esté sometido a un impuesto sobre la renta de naturaleza similar. Debe incluirse también reglas para eliminar la doble imposición internacional, recurriendo de manera preferencial al método de crédito ordinario.

Debe incluirse en la ley un capítulo completo sobre el tratamiento de los precios de transfe-

ncia, incluyendo definiciones precisas, métodos permitidos, información a revelar, obligaciones formales de los sujetos, sanciones, etc. Alternativamente, puede aprobarse una ley de precios de transferencia por separado.

Respecto a las tasas del impuesto, se propone la siguiente estructura:

- *Personas jurídicas residentes por sus rentas empresariales*: tasa proporcional de 25%, tal como ha estado vigente hasta 2011.
- *Rentas del trabajo*: una escala progresiva de tasas marginales del 10% al 30%, eliminándose la restricción de la tasa máxima del 25% sobre la renta imponible.
- *Rentas de capital (pasivas)*: tasa definitiva del 10% sobre base bruta, bajo la modalidad de retención en la fuente. En esta categoría estarían incluidas: rentas por intereses, alquileres, regalías, ganancias de capital y todo rendimiento de capital.
- *Dividendos*: tasa definitiva del 10%, cuando estos sean distribuidos.
- *No residentes*: tasas definitivas de retención en la fuente, con la estructura establecida en el artículo 158 del Código Tributario.
- Para el resto de rentas sujetas a retención según el ordenamiento legal vigente, se propone mantenerlas.

La razón por la cual se propone una tasa definitiva del 10% para las rentas de capital es el fomento del ahorro, mientras que con la imposición a la distribución de dividendos, se está fomentando la reinversión de utilidades en las empresas. Con ello se está dotando el impuesto de neutralidad y al mismo tiempo se contribuye a impulsar la actividad económica productiva. Estas medidas pueden ser complementadas con beneficios como la depreciación acelerada en la compra de tecnología de punta, innovación tecnológica, maquinaria para la generación de energías renovables, entre otros.

Tratamiento de las zonas francas: con el objeto de cumplir el compromiso con la OMC de eliminar los incentivos a las exportaciones, se propone, tal como se hiciera en FUNDE (2009), gravar la renta de las empresas que actualmente gozan de los beneficios de dicho régimen. Se sugiere una imposición gradual, comenzando con 5% en el año 1, 10% en el año 2 y así sucesivamente, hasta llegar a la tasa general del 25% en el año 5. Para los desarrolladores y administradores de zonas francas que tienen un plazo definido para el goce de la exención total del impuesto, se debe permitir que concluyan dicho plazo.

De manera paralela a la imposición gradual, deberá establecerse un sistema de incentivos no tributarios para el fomento de las exportaciones.

3. ANÁLISIS DEL IMPUESTO A LA TRANSFERENCIA DE BIENES MUEBLES Y A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS (IVA)

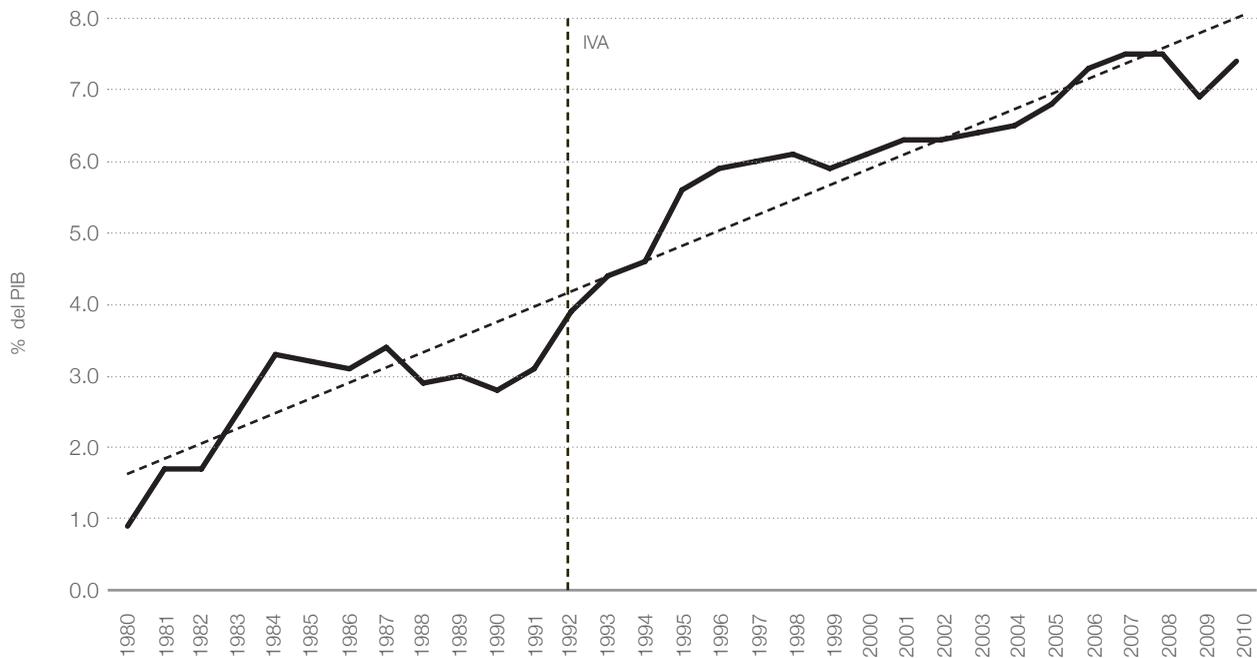
A) CARACTERÍSTICAS

El IVA es un impuesto general al consumo con una tasa general del 13% y una tasa de 0% para las exportaciones, que es también aplicable a las ventas que se hagan a empresas acogidas a los beneficios de la Ley de Zonas Francas y Ley de Servicios Internacionales. Los créditos incurridos en las compras de bienes y servicios necesarios para la actividad exportadora son reintegrados en efectivo.

Sus hechos generadores son: la transferencia de bienes muebles corporales, prestación de servicios, importación de bienes y servicios, retiros de

RECAUDACIÓN DEL IVA
(1980-2010)

GRÁFICO
19



Fuente: elaboración propia, con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

inventarios y el autoconsumo de bienes y servicios. En la práctica, las estadísticas oficiales dan cuenta de dos categorías: IVA importaciones e IVA interno (IVA declaraciones).

El modelo salvadoreño tiene pocas exenciones: importaciones del Estado y bienes de capital, servicios de salud pública, educación, textos, espectáculos públicos, transporte público terrestre de pasajeros, intereses bancarios, entre otras.

La ley establece figuras de retención y percepción del impuesto en operaciones hechas por grandes contribuyentes con otros medianos y pequeños contribuyentes y en las operaciones hechas con tarjetas de crédito. La retención también aplica a las adquisiciones del Estado.

B) SITUACIÓN ACTUAL

El IVA ha sido desde su vigencia en 1992 la fuente más importante de recursos para el Estado, llegando a constituir en promedio el 53% de la recaudación total en los últimos diez años. Como puede observarse en el Gráfico 19, su tendencia ha sido siempre creciente, salvo en 1999 por los efectos del huracán Mitch y en 2009 debido a la contracción económica mundial, pasando de 3.9% del PIB en 1992 hasta 7.4% del PIB en 2010.

Como consecuencia de ser un régimen con una sola tasa general y con pocas exenciones, el IVA salvadoreño ha logrado posicionarse como uno de los más productivos de América Latina, con una productividad superior al 50%.⁶⁵ Debido a ello, por la vía de política tributaria, sin considerar la posibilidad de incrementar la tasa del impuesto, hay poco espacio para aumentar la recaudación

65. La productividad del IVA se define como la proporción del PIB que se recauda por cada punto de IVA. Este concepto vincula tres variables: la recaudación del IVA en términos nominales, el Producto Interno Bruto nominal y la tasa general del impuesto —que en el caso de El Salvador es 13%—. Se expresa de la siguiente manera: Productividad = (Recaudación IVA/PIB) x Tasa.

de manera sustancial. Ante ello, queda fortalecer la eficiencia recaudatoria.

Debido a lo anterior, no se hacen propuestas específicas en torno a reformar la normativa del impuesto. Sin embargo, la recaudación puede aumentarse a través del fortalecimiento de las capacidades de la administración tributaria. Más adelante se hacen propuestas en dicha materia.

4. IMPUESTOS SELECTIVOS AL CONSUMO

A) ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

Los impuestos selectivos al consumo son gravámenes indirectos aplicados sobre ciertos bienes o servicios con los que se pretende alcanzar diversos objetivos, siendo los más importantes: modificar la conducta de los individuos que los consumen, racionalizar el consumo de los bienes, redistribuir riqueza y recaudar ingresos. Un detalle importante es que en atención al objetivo recaudatorio, generalmente este tipo de impuestos se aplica a bienes con demandas inelásticas, de modo que la aplicación del impuesto no afecte en demasía el consumo, lo que permite aumentar sustancialmente la recaudación. En esta categoría entran productos alcohólicos, cigarrillos, petróleo, bienes suntuarios, etc.

En El Salvador, desde las reformas implementadas en la primera mitad de la década de los 90's, existen cuatro impuestos de este tipo: a las bebidas alcohólicas, cerveza, productos de tabaco y bebidas gaseosas; a los que en la última década se han agregado los gravámenes al combustible (FOVIAL y Contribución para el transporte), al turismo, a las llamadas telefónicas internacionales y a las armas y explosivos. Aunque es de hacer notar que los aplicados al combustible y al turismo, han sido catalogados por el gobierno como «contribuciones especiales», debido a que en su ley de creación se le da un destino específico a la recaudación.

Específicamente los cinco conceptos catalogados como selectivos, no obstante estar aplicados

sobre productos con demanda inelástica y de amplio consumo, tienen un peso muy bajo en la recaudación total, ya que históricamente solo han constituido en promedio el 3.7% del total, lo que equivale a 0.5 puntos del PIB, un nivel bajo si se compara con otros países de la región como República Dominicana, Nicaragua y Honduras, en donde los impuestos selectivos aportan 1.5%, 1.9% y 2.0% del PIB, respectivamente.

Es de mencionar que el bajo rendimiento de los impuestos selectivos es a pesar de las reformas sustantivas efectuadas en 2004 y 2009-2010, en las que se aumentó considerablemente las tasas impositivas. Por ejemplo, en la última modificación realizada en 2009-2010, se aumentaron las tasas de las bebidas alcohólicas y cerveza, cigarrillos y se amplió la base tributaria en este último y en el impuesto a las bebidas no alcohólicas. El resultado fue un incremento de 0.47% a 0.55% del PIB en 2010, lo cual es mínimo considerando que este rubro impositivo era el componente principal de la reforma aprobada por la Asamblea Legislativa.

Al igual que el resto de figuras impositivas, las causas de este desempeño son diversas, entre las que se encuentran: la debilidad de la administración tributaria para controlar el contrabando, el manejo de inventarios y la escasa o nula fiscalización de los sujetos a dichos impuestos. Algunas de estas causas ya fueron alertadas por FUNDE (2008).

B) PROPUESTA DE REFORMA

Tal como se ha indicado, al ser aplicados sobre bienes de consumo con demanda inelástica, los impuestos selectivos deberían ser muy rentables en términos de recaudación y su aporte a los ingresos totales mayor al rendimiento actual, sin embargo eso no sucede en la realidad.

Con base a ello, como un esfuerzo adicional a las mejoras en la eficiencia recaudatoria que se ganarían al implementar las propuestas que se hacen en el apartado de «Medidas administrativas

de eficiencia», se propone ampliar la base tributaria, adicionando otros bienes a los sujetos a impuestos selectivos.

De manera particular, se propone introducir inmediatamente un impuesto selectivo advalorem a las llamadas telefónicas y servicios accesorios realizados desde teléfonos celulares, por ser este un servicio de amplio consumo, con demanda inelástica, progresivo y que podría aportar a la recaudación total entre 0.25 y 0.35 puntos del PIB.

Las características mínimas que la nueva figura impositiva debería tener son las siguientes:

- El impuesto debe aplicarse sobre el valor facturado a cada cliente de servicio postpago, incluyendo los servicios accesorios, como mensajes, internet, etc.
- A los clientes de servicios prepago, el impuesto debe aplicarse al valor de las tarjetas de recarga, recargas electrónicas o cualquier otro medio de compra del servicio.
- La base imponible del impuesto debe excluir el IVA, es decir que el impuesto se aplique sobre el valor neto.
- La tasa aplicable sugerida es el 5% sobre el total facturado.
- El impuesto no debe considerar exenciones ni exoneración alguna.
- El impuesto debe ser retenido por las empresas telefónicas y enterado al fisco en una declaración mensual (la misma que se utiliza actualmente para declarar el resto de impuestos selectivos).

5. IMPUESTO A LA PROPIEDAD (PREDIAL)

A) ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

Hasta 1993, estuvo vigente en El Salvador el Impuesto al Patrimonio, pero en la ola de reformas estructurales llevadas a cabo a inicios de los noventa, se derogó debido a que era un impuesto de

poca productividad⁶⁶ y con un alto costo de administración. Sin embargo, en los últimos 10 años ha vuelto a ser tema de debate nacional, tanto a nivel del gobierno central, municipios, organizaciones de desarrollo local, centros académicos, entre otros.⁶⁷

Más recientemente, el actual gobierno planteó a inicios de 2011, un impuesto a los grandes patrimonios para financiar los programas de seguridad pública, pero por diferencias con el sector privado empresarial, dicho proyecto no ha avanzado.

En la actualidad, muchos países gravan la propiedad, particularmente en América Latina, la mayoría de países disponen de un impuesto de este tipo a nivel local que genera importantes recursos a los municipios, siendo El Salvador uno de los pocos que no lo tiene.

Ahora bien, para que un impuesto a la propiedad funcione y sea productivo deben existir previamente dos condiciones básicas: a) un catastro moderno, actualizado y adecuadamente valorizado y b) una estructura administrativa para manejar el tributo. En el caso de El Salvador, estas dos condiciones aún no están presentes, ya que desde la derogatoria del Impuesto al Patrimonio en 1993, se dismanteló toda la estructura que lo controlaba y el personal fue reubicado en otras áreas de la administración tributaria.

También se carece de un sistema catastral. El Centro Nacional de Registros está trabajando desde hace varios años en la constitución de un catastro digital, pero debido a la falta de financiamiento y otros problemas de coordinación, no se ha logrado concluir con la medición total del territorio nacional, contándose únicamente con el registro completo de ocho departamentos. En todo caso, luego

66. Hasta 1990, el Impuesto al Patrimonio recaudaba 0.3% del PIB.

67. En FUNDE (2009), se propuso el establecimiento del Impuesto predial para un período de 3 ó 4 años luego de aprobada la ley.

de contar con el registro cartográfico de todo el país, debe hacerse un trabajo de valoración de las propiedades, lo que supone un problema adicional para la entrada en vigencia del impuesto.

B) PROPUESTA DE REFORMA

Dada la necesidad de contar con recursos para financiar el desarrollo local, se propone la creación de un impuesto predial, con las siguientes características:

- El impuesto debe considerar un tratamiento especial a la plusvalía y a las propiedades ociosas.
- La base sobre la cual se aplique el impuesto debe ser la propiedad inmueble con mejoras, incluyendo estructuras.
- Dicha propiedad debe considerarse al valor de mercado.
- Deben establecerse tasas impositivas distintas para inmuebles urbanos, rurales, por zonas geográficas y por sectores productivos. Asimismo, por razones socioeconómicas puede determinarse que algunas zonas del país estén exentas.
- Debe establecerse un mínimo exento tomando como base el valor de mercado del inmueble.
- En un principio, y por lo menos durante los primeros cinco años desde la entrada en vigencia, el impuesto debe ser administrado y recaudado por el gobierno central. En ese lapso, el gobierno central y los municipios deben trabajar conjuntamente para crear en estos últimos las capacidades necesarias para administrarlo en el nivel local.
- Los recursos recaudados por el gobierno central deben ser transferidos a los municipios.
- Debe formalizarse un catastro único nacional administrado por el Centro Nacional de Registros (CNR). Dicho catastro debe contener: los mapas catastrales, un sistema de numeración catastral, registros con las características de la propiedad, las estructuras, propietarios y un registro de los valores de compraventa del inmueble.

- Para la entrada en vigencia del impuesto, lo ideal es esperar hasta que esté operando el sistema catastral, pero en el afán de obtener recaudación en un plazo más corto, puede iniciarse con una declaración de «auto valúo», implementando los mecanismos y sanciones necesarias para evitar las subvaloraciones.

Como ya se mencionó, actualmente no se cuenta con los requerimientos básicos para que el impuesto entre en vigor, pero la ley si puede aprobarse de inmediato, estableciendo en ella expresamente la fecha a partir de la cual se aplicará el impuesto.

El programa a ejecutar debe tener por lo menos las siguientes etapas:

- Aprobación de la ley.
- Finalización del registro catastral de todo el país.
- Valorización de los inmuebles.
- Creación de la Unidad de administración del impuesto predial al interior de la DGII y formación de capacidades para el manejo del impuesto.
- Entrada en vigencia.

Este proceso debe llevar de tres a cinco años, por lo que la entrada en vigencia puede programarse a partir del quinto año.

6. RÉGIMEN SIMPLIFICADO PARA MYPES

A) ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

Muchos países cuentan con regímenes simplificados para los pequeños contribuyentes. El objetivo de este tratamiento especial es precisamente facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de este universo de agentes económicos que en una gran proporción se mueven en la economía informal. Un régimen simplificado reduce también los costos de cumplimiento por parte de los contribuyentes y los costos de control por parte

de la administración tributaria, pues al separar al grupo de sujetos pequeños en un régimen especial simplificado, los esfuerzos de fiscalización se centran en los contribuyentes más grandes, con mucha más complejidad y que aportan la mayor parte de la recaudación.

Adicionalmente, los sujetos al régimen especial son para la administración tributaria, una importante fuente de información sobre las operaciones de los grandes y medianos contribuyentes.

Para el caso específico de El Salvador, a finales de los noventa, el Ministerio de Hacienda propuso un proyecto de «monotributo», pero no tuvo el apoyo político necesario para su aprobación y fue retirado de la Asamblea Legislativa. Recientemente, ya en la administración del presidente Mauricio Funes, nuevamente el Ministerio de Hacienda anunció que estaba trabajando en un proyecto de régimen simplificado para MIPYMES, pero a julio de 2011 aún no se ha dado a conocer, mucho menos ha sido enviado a la Asamblea Legislativa.

B) PROPUESTA DE REFORMA

A partir de ello, se propone, tal como se hiciera en FUNDE (2009), la creación de un régimen simplificado con las siguientes características:

- La base para calificar los sujetos del régimen puede ser los ingresos brutos, compras brutas, localización, actividad, consumo de energía eléctrica, entre otros. De preferencia, se sugiere utilizar las compras brutas, salvo que por la naturaleza de la actividad sea más práctico otro criterio.
- Deben establecerse categorías de contribuyentes de acuerdo al criterio seleccionado para distinguir los sujetos.
- Las tarifas deben ser cuotas mensuales fijas determinadas para cada una de las categorías de contribuyentes.
- El impuesto creado debe sustituir el IVA, el impuesto sobre la renta y de ser posible, las contribuciones a salud y pensiones.

- La obligación de llevar registros debe ser mínima, de preferencia debe exigirse únicamente el registro de las compras y solo para las categorías más altas del régimen.
- Los documentos fiscales que emitan los acogidos al régimen simplificado no deben dar derecho a crédito fiscal por parte del adquirente de los bienes y servicios.
- Deben establecerse mecanismos para evitar que los contribuyentes del régimen general fragmenten sus empresas con el objeto de pagar un menor impuesto.

La puesta en marcha de este impuesto no implica requerimientos previos, por lo que fácilmente puede aprobarse la ley de manera inmediata y determinar su entrada en vigencia a partir del inicio del ejercicio fiscal siguiente.

7. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE EFICIENCIA

A) SITUACIÓN ACTUAL

En FUNDE (2008) y FUNDE (2009) se insistió en que uno de los obstáculos más importantes que limitaban el aumento sustancial de la recaudación era la baja eficiencia de la administración tributaria, lo que se debía a la existencia de una serie de fallas, entre las que se mencionan: a) Fallas en la gerencia y estructura organizativa de la Administración Tributaria y Aduanera, b) Fallas en las estrategias de fiscalización y control, y c) Factores asociados a los sujetos pasivos y baja cultura tributaria.

La primera categoría está relacionada con la ausencia de una visión estratégica por parte de las autoridades de la administración tributaria, en la que se adolece de problemas de estructura organizativa, ausencia de una visión de largo plazo en la toma de decisiones, deficiente política de selección, contratación y formación de personal, entre otros.

La segunda categoría surge como consecuencia de las fallas en el nivel gerencial, de la

falta de visión y planificación, impactando de manera significativa en los niveles de evasión existentes en el país. Dichas fallas tienen que ver con la operatividad del sistema, es decir, con la ejecución del trabajo en las áreas de fiscalización y control de la Administración Tributaria y Aduanera. Están relacionadas con el no aprovechamiento de la tecnología disponible, la debilidad de los procesos de fiscalización y sancionatorios, manejo no efectivo de la información tributaria y fallas en la coordinación institucional.

Finalmente, la tercera categoría está relacionada con el comportamiento natural de los agentes económicos, para quienes evadir es también un fenómeno cultural, por lo que siempre buscarán evitar el pago o pagar menos impuestos. Dicho comportamiento es en parte inducido o provocado por diversas acciones o conductas del gobierno, que se constituyen en desincentivos para los sujetos pasivos o que no logran motivarlos suficientemente para que cumplan correctamente sus obligaciones tributarias.

Con base a lo anterior, una vez más se propone un conjunto de medidas de índole administrativa que tienen el propósito de mejorar la eficiencia recaudatoria, reducir los costos de control y facilitar el cumplimiento por parte de los contribuyentes.

El espíritu de las propuestas es que la Administración Tributaria de un país debe ser un organismo moderno, eficiente y efectivo, ya que aunque el sistema tributario esté correctamente diseñado y sea el mejor del mundo, no podrá cumplir los objetivos de política sin una organización capaz de aplicarlo de manera eficiente y productiva.

En una buena cantidad de estudios relacionados con la política y administración tributaria,⁶⁸ se ha expresado que uno de los mayores obstáculos para el aumento sostenido de los ingresos tributarios en El Salvador es la gerencia, pues ésta carece de los

68. FMI, BID, Banco Mundial, AID, ICEFI, FUSADES, etc.

fundamentos básicos para ejercer una adecuada gestión organizacional de la agencia tributaria.

En dicha línea de acción, los trabajos mencionados concuerdan en que la administración tributaria salvadoreña presenta problemas de delegación de autoridad, escaso énfasis en la formación profesional (carrera administrativa), pobre calidad de los resultados, procesos engorrosos, entre otros. A nivel gerencial, los jefes de nivel medio hacia arriba no son entrenados en los fundamentos de la gerencia tributaria, lo que les impide dedicar tiempo a la planeación estratégica y a ejercer una verdadera gestión de los elementos de la organización, tomando decisiones de mediano y largo plazo (FUNDE, 2008), es decir, lo que en el ámbito administrativo se conoce como «gerenciar».

El resultado de dichas deficiencias es precisamente la baja motivación y la falta de identificación del personal para con la institución, procesos engorrosos para los contribuyentes, malas prácticas administrativas, etc. A esto se agrega la falta de visión estratégica, que se ve reflejada en la actitud reactiva de la administración tributaria, por ejemplo al ejecutar acciones urgentes ante la necesidad de aumentar la recaudación y realizar modificaciones legales colaterales, siempre con el único objetivo de incrementar los ingresos en el corto plazo. Es decir que la recaudación depende más de medidas apremiantes, que como resultado de la planificación y de estrategias orientadas a facilitar el cumplimiento voluntario y reducir las conductas elusivas y evasivas de los contribuyentes.

Uno de los factores determinantes de las fallas mencionadas es el escaso presupuesto asignado a las agencias recaudadoras, ya que estas apenas concentran US\$29.3 millones anuales,⁶⁹ lo que, aunque sea el 53% del presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda, representan

69. Presupuesto 2011.

tan solo el 0.65% del presupuesto total y el 0.13% del PIB. Sin duda alguna, con dicho nivel de recursos no se puede aspirar a mucho, resultando en salarios no competitivos, falta de equipamiento, unidades de transporte, tecnología no actualizada, escasa formación de capital humano, etc. Una de las alternativas utilizadas para suplir la escasez de recursos en los últimos años ha sido recurrir a la cooperación externa para financiar proyectos de fortalecimiento de la eficiencia recaudadora, pero cuando la cooperación ha finalizado, los programas no son sostenibles pues no cuentan con financiamiento propio.

B) PROPUESTAS

En línea con el diagnóstico indicado, se hacen las siguientes propuestas:

- Nombrar como gerentes máximos de la Dirección General de Impuestos Internos y Aduanas a funcionarios con amplia experiencia en el ámbito tributario —tanto a nivel de política como de administración—, dándoles la suficiente autoridad e independencia para la toma de decisiones en materia de la aplicación de la legislación tributaria.
- Dar autonomía financiera y administrativa a las Direcciones de Impuestos Internos y Aduanas, dotándolas de un presupuesto específico e incrementando los recursos destinados a las mismas.
- Aumentar los recursos destinados a la inversión en infraestructura, mobiliario, equipo, tecnología y comunicaciones.
- Modernizar la estructura organizativa de ambas agencias, procurando un esquema funcional orientado por un lado al servicio al contribuyente y por otro lado a fortalecer el control de las obligaciones tributarias.
- Separar la función de política tributaria que actualmente ejerce la misma DGII, pasándola de manera íntegra a una unidad de política tributaria

que debe funcionar en el nivel más alto del Ministerio de Hacienda.⁷⁰

- Establecer una política de recursos humanos específica para la administración tributaria y aduanera, descentralizada del nivel central del Ministerio de Hacienda, con escalas de salarios acorde a la naturaleza de los puestos de la administración tributaria, generando un sistema salarial competitivo con el sector privado.
- Establecer una política de formación y desarrollo del capital humano de los diferentes niveles jerárquicos de la organización, generando al mismo tiempo los incentivos necesarios para retener a los que superen las expectativas. En especial, el personal gerencial debe contar con formación «in situ» en algunas de las administraciones más avanzadas del mundo.
- Implementar una política de coordinación interagencial entre Impuestos Internos, Aduanas y Tesorería. Esto debe implicar contar con único sistema informático o utilizar la misma información.
- Desarrollar estrategias de fiscalización integral y de combate al contrabando por sectores económicos, utilizando un sistema de factores de riesgo manejados de forma automatizada a partir de las bases de datos en poder de la

administración y del cruce de información con otras instituciones.

- Dar prioridad a la fiscalización de los grupos de contribuyentes que aportan la mayor parte de la recaudación —grandes y medianos—, dejando a los pequeños —la gran mayoría— en un régimen simplificado con cuotas fijas.

Es importante recalcar que la implementación de estas propuestas implica necesariamente aumentar de manera sostenida el presupuesto asignado a la DGII y la DGA, de manera que todos los programas sean sostenibles con recursos propios.

No obstante, en la fase de implementación, debe aprovecharse al máximo la cooperación externa, en especial en el fortalecimiento de las capacidades gerenciales y técnicas, el diseño de la nueva estructura organizativa, modernización de los sistemas de información, el desarrollo de herramientas de gestión de riesgos y estrategias de fiscalización, entre otros.

La puesta en marcha de los proyectos mencionados solo requiere de la decisión de las autoridades y puede tomar un máximo de dos años completar los cambios organizacionales y que la DGII y DGA estén operando con nuevos estándares de eficiencia y productividad.

70. En el organigrama del Ministerio de Hacienda, en el nivel de *staff* del Despacho Ministerial, existe actualmente la Dirección de Política Económica y Fiscal, que podría asumir el manejo de la política tributaria.

PROPUESTAS EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO E INVERSIÓN



1. ASPECTOS GENERALES

Tal como se señaló en el primer capítulo, además de los problemas existentes en el área de los ingresos tributarios, el otro pilar fundamental de la política fiscal, el gasto público, también presenta importantes fallas que conducen de manera conjunta a la situación de déficit crónico que ha mantenido El Salvador en los últimos 40 años. Estas fallas están relacionadas de manera específica con la rigidez de muchos rubros de gasto, la ineficiencia en la ejecución, la falta de transparencia en la gestión de recursos, entre otros. Todo ello se suma a la insuficiencia de los fondos, lo que tiene como consecuencia la desatención de importantes áreas de intervención en el ámbito social y la baja asignación a rubros orientados a crear y fortalecer las bases para el crecimiento económico.

En términos generales, el gasto público en El Salvador ha presentado una evolución muy peculiar, mientras en los años ochenta, el gasto corriente representaba el 68% del gasto total, en los últimos siete años (2004-2010), ha llegado a promediar el 86% (Gráfico 20). Es decir que a medida que han pasado los años, el gobierno ha ido cambiando sus preferencias de asignación, desde destinar el 39%

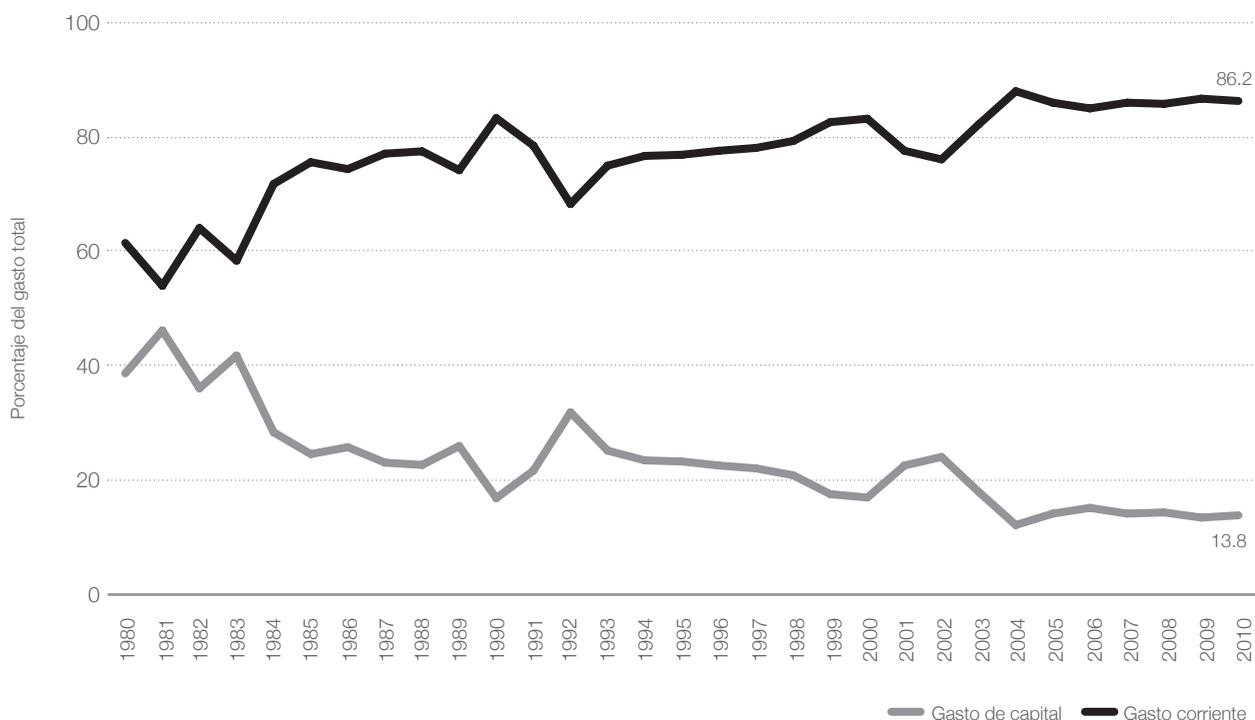
de los recursos a la inversión pública en 1980, hasta quedar en tan solo el 14% en 2010.

Este ensanchamiento de la brecha entre el gasto corriente y el gasto de capital basa su explicación en dos factores clave: la insuficiencia de recursos públicos y el surgimiento cada vez más frecuente en el presupuesto de rubros de gasto corriente que se han vuelto rígidos e ineludibles.⁷¹ El primer factor está relacionado con las fallas en el sistema impositivo y en las carencias de la administración tributaria y aduanera, lo que impide aumentar la asignación de fondos al gasto e inversión. Por su parte, el segundo factor tiene que ver con el aumento de las obligaciones que el Estado debe cumplir en su función soberana o responsabilidades adquiridas debido a decisiones de política pública. En este último grupo entran las asignaciones obligatorias al Órgano Judicial, la Asamblea Legislativa, Corte de Cuentas, las transferencias al FODES, el pago de pensiones del

71. Inchauste (2009) destaca que uno de los principales desafíos respecto a la composición del gasto público en El Salvador es su rigidez y el creciente servicio a la deuda, que limita la disponibilidad de recursos para otras áreas.

EVOLUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE Y DE CAPITAL DEL SPNF
(1980-2010)

GRÁFICO
20



Fuente: elaboración propia, con base a cifras del Ministerio de Hacienda.

antiguo sistema de pensiones, la creciente carga financiera de la deuda pública, el aumento sostenido del gasto en subsidios a servicios públicos y las remuneraciones, lo que sumado llega a constituir casi el 85% del presupuesto del Estado, dejando poco espacio para la toma de decisiones estratégicas de política de gasto, como una expansión de éste para favorecer la demanda agregada o para atenuar los impactos de una crisis, por ejemplo.

Debido a la presión que ejercen los rubros mencionados, el gasto ha permanecido relativamente alto; y, en los últimos años, el gasto corriente ha mostrado una tendencia alcista, llegando hasta el 19.5% del PIB en 2010. Mientras tanto, la inversión pública se mantiene en un nivel muy bajo: 2.6% del PIB en promedio en los últimos 10 años, salvo los años de la recons-

trucción de los daños ocasionados por los terremotos —2001-2004—, cuando promedió 4.1% del PIB.

Finalmente, a la rigidez y a la insuficiencia de recursos se suma la ineficiencia en la ejecución en algunas instituciones públicas clave para lograr los objetivos del Estado, como la educación, salud, seguridad pública, obras públicas, entre otras. Esta ineficiencia se refleja, precisamente, en el agotamiento de los recursos sin haber finalizado los programas, en la adquisición de bienes y servicios defectuosos, innecesarios, obras físicas incompletas o de mala calidad. La consecuencia directa es que muchas veces el gobierno tiene que desembolsar recursos adicionales para lograr finalizar los programas que han quedado inconclusos, incrementando con ello el costo para las finanzas públicas.

2. PROPUESTAS

En materia de gasto público las propuestas son complejas, debido a que en la mayoría de los casos implican tomar decisiones de política trascendentales, dejando de lado las preferencias de grupos de interés y prácticas de populismo. En este contexto, es muy probable que las siguientes acciones contribuyan de manera sustancial a eficientizar el gasto y aumentar la cobertura de la asignación. El objetivo primordial es redefinir las preferencias de gasto del gobierno, destinando más recursos y siendo más eficiente en aquellas áreas relacionadas con la superación de los déficits sociales históricos; así como en las áreas vinculadas directamente con el impulso al dinamismo de la actividad económica privada, lo que tendrá como consecuencia mayores tasas de crecimiento económico en el largo plazo y con ello el bienestar social.

A) SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Con el objeto de contribuir a aumentar la eficiencia en la ejecución del gasto público en el país, maximizar la eficacia y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, se propone elaborar un sistema de indicadores de gestión, como una herramienta elemental para el establecimiento de metas cuantificables, para monitorear el nivel de ejecución de los programas de gasto y para calificar el grado de compromiso de los funcionarios responsables de efectuar el gasto.

Los indicadores deben ser medibles (cuantitativos-cualitativos), referentes a una actividad específica y basados en hechos concretos. De manera puntual, la medición debe hacerse en varias dimensiones: eficacia, eficiencia, economía y calidad de servicio; así como en distintos ámbitos de control: proceso, producto y resultado (DIPRES, 2008).

La evaluación debe contar con una serie de requisitos: a) Independiente, debe ser externa a la institución responsable; b) transparente, los resultados

deben ser de carácter público; c) técnica, debe ser pertinente y objetiva, fundamentada en antecedentes técnicos; d) oportuna, la evaluación debe proveer información en los tiempos adecuados para apoyar la toma de decisiones; e) eficiente, el costo de la evaluación debe guardar relación con los resultados que se esperan de ella (DIPRES, 2008).

De acuerdo al Manual de Indicadores de Desempeño del Sector Público de la CEPAL (CEPAL, 2005), el sistema de indicadores del gasto público debe incluir al mismo tiempo:

- a) *Indicadores de insumos (inputs)*: cuantifican los recursos tanto físicos como humanos, y/o financieros utilizados en la prestación de los servicios públicos y en la ejecución de los proyectos de inversión. Estos indicadores generalmente están dimensionados en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, días de trabajo consumidos, etc.
- b) *Indicadores de procesos*: que miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o la forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios, tales como procedimientos de compra (días de demora del proceso de compra) o procesos tecnológicos (número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte).
- c) *Indicadores de productos*: muestra los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. Es el resultado de una combinación específica de insumos por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos. Algunos ejemplos son: número de vacunaciones realizadas, número de viviendas construidas, número de inspecciones, etc.
- d) *Indicadores de resultado final o impacto*: miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios.

La información que entregan se refiere por ejemplo al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes o servicios.

De acuerdo a la disponibilidad de información con que se cuenta, y considerando el estado actual de la administración pública salvadoreña, la CEPAL recomienda utilizar indicadores de insumos y productos, por ser menos complejos de construir que los indicadores de resultado final o impacto, y en algunos casos también debido a la eficiencia, especialmente cuando no se cuenta con sistemas de costo por centro de responsabilidad (CEPAL, 2005).

Finalmente, los indicadores de gestión deben establecerse tanto para el gasto corriente como para el gasto de capital, específicamente la inversión pública. De la misma forma, para lograr los resultados esperados, es necesario que la ley AFI disponga de la aplicación de dichos indicadores.

B) SISTEMA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES ONLINE

En general, las adquisiciones del Estado están normadas en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), cuerpo legal que define la institucionalidad que opera el sistema, tipos de adquisiciones, criterios y parámetros, procedimientos, responsabilidades y sanciones relacionadas con las compras del Estado. Actualmente, funciona un portal web (COMPRASAL) en el que se publican las demandas por parte de las instituciones, proveedores y algunas adjudicaciones.⁷²

El sistema de adquisiciones y contrataciones del Estado ha sido uno de los principales obstáculos de

la eficiencia en la ejecución del gasto público. Esto queda reflejado en numerosas notas de prensa en las que tanto el gobierno como los privados se quejan de la excesiva burocracia y de lo engorroso de los trámites necesarios para concretar una contratación. Otro elemento inherente a dicho sistema es la falta de transparencia y prácticas de corrupción en la adjudicación de los contratos.

La inversión pública se ve precisamente afectada por esta situación, ya que muchos proyectos no se ejecutan en el momento oportuno o sufren aumentos de costos debido a la distancia entre la presentación de la oferta por parte del proveedor, la adjudicación y el inicio de la obra física.

Recientemente, la Asamblea Legislativa aprobó un conjunto de reformas a la LACAP, con el objeto de volver más expeditos los procesos, pero los resultados de dichas modificaciones en virtud de lograr mayor eficiencia aun no son evidentes.

Así las cosas, se propone crear un nuevo sistema web de adquisiciones y contrataciones del sector público, que facilite y simplifique sustancialmente los procesos de compras efectuados por el Estado. Este sistema debe incluir al menos los siguientes elementos:

- Planes anuales de adquisiciones de cada institución del Estado.
- Publicación de demandas de bienes y servicios por parte de las instituciones del sector público.
- Términos de referencia de las demandas de bienes y servicios.
- Banco de proveedores por tipo de bien o servicio.
- Debe permitir la aplicación «on line» por parte de los proveedores calificados por el Estado,

72. El sistema COMPRASAL inició operaciones en 2004, con un solo módulo de divulgación (MODDIV) y con la promesa de incorporar en los siguientes años los módulos de: banco de proveedores, licitaciones, libre gestión, catálogo de bienes y servicios, y pagos en línea, así como la entrega

de los documentos de las licitaciones. En BID (2006) se estimaba que dicho proceso tardaría de 18 a 24 meses, es decir, ya estaría disponible a finales de 2007. Sin embargo, a la fecha, el desarrollo de los módulos mencionados no se ha puesto en marcha.

en las distintas categorías de compras: libre gestión, licitación, compras conjuntas, etc.

- Criterios y parámetros a tomar en cuenta para la adjudicación de contratos.
- Precios de referencia de los bienes y servicios a adquirir, basados en un sistema de precios de mercado.
- Adjudicación de contratos a través de la evaluación automática del conjunto de criterios y parámetros establecidos previamente.
- Publicación de resultados de la adjudicación de contratos.
- Informes periódicos sobre la gestión de las compras públicas por institución.

Se propone a su vez hacer nuevas reformas a la LACAP, con el objeto de adaptar la ley a los cambios sugeridos en materia de administración de adquisiciones. De manera puntual, las nuevas modificaciones deben tratar como mínimo, sobre:

- La creación de un nuevo mecanismo para llevar a cabo los procesos de compras, incluyendo la autorización legal para la adjudicación de contratos, basada en el análisis automático del sistema de adquisiciones.
- La simplificación de los procesos legales.
- La regulación de nuevas modalidades de adquisiciones, como la compra en bolsas de productos.
- Inclusión de sanciones drásticas por infracciones como la contratación a precios mayores de los de mercado y atrasos en los procesos de compras debido a negligencias de las UACI de las instituciones.

C) REDEFINICIÓN DE PRIORIDADES DE GASTO Y AUMENTO DE ASIGNACIONES A ÁREAS ESTRATÉGICAS PARA EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO

En el capítulo I se trató el tema de los déficits económicos y sociales que el país arrastra en los últimos 60 años. De manera específica se menciona

que la fragilidad del crecimiento económico ha minado la posibilidad de alcanzar mayores estadios de desarrollo. Esto se muestra en el hecho que los niveles de pobreza, no obstante han mostrado una reducción significativa los últimos 20 años, han llegado a un núcleo «duro» difícil de remover.

Además, en 2008, se ha visto un retroceso de más de más de 10 años, tanto en el área urbana como rural, destacando el fenómeno de la «urbanización de la pobreza», que ha concentrado en las grandes ciudades, particularmente en la capital, a grandes grupos de población que ha migrado desde el campo a la ciudad en la búsqueda de mejores oportunidades. Estos grupos que provienen del interior del país han sido excluidos del desarrollo y han llegado a radicarse en zonas marginales con bajos o nulos servicios básicos, y en donde predomina el fenómeno de la violencia social.

El Estado, en su función de garantizar un mejor bienestar a toda la población, tiene la responsabilidad de generar las condiciones necesarias para que las personas puedan tener más oportunidades de alcanzar mejores niveles de bienestar. A pesar de ello, el gasto público social ha sido considerablemente bajo para cumplir con dicha función. En particular, tal como se afirma en el capítulo I, el gasto en educación y salud, los dos pilares básicos del desarrollo, han mantenido un promedio histórico de 2.9% y 1.6%, respectivamente, niveles insuficientes para que la población en condiciones de pobreza de un salto de calidad hacia el desarrollo.

Del mismo modo, el aporte del gasto público al crecimiento económico ha sido extremadamente bajo, lo que se contrapone a la función de la política fiscal en una economía con tipo de cambio fijo, en donde el Estado bien puede impulsar la actividad económica a través de operaciones expansivas del gasto público. En particular, la inversión en infraestructura económica ha sido deficiente, a lo que se suma la falta de transparencia en la gestión de los recursos.

En vista de ello, se sugiere adoptar una serie de medidas de política que conduzcan a una

redefinición de las prioridades del gasto, entre las que se mencionan:

- Mejorar la eficiencia en la ejecución del gasto a través del uso del sistema de indicadores de gestión, como el propuesto en este documento.
- Optimizar los programas de gasto social. De manera específica, redefinir los mecanismos de provisión de bienes y servicios públicos a la población en condiciones de pobreza, tomando en consideración la focalización adecuada de los recursos.
- Redefinir las prioridades del gasto público, dando énfasis a las áreas de influencia directa en el desarrollo de capacidades productivas, como la educación y salud, al igual que otros rubros importantes, como la vivienda social y la seguridad pública.
- Aumentar las asignaciones presupuestarias a las áreas transversales para el desarrollo: educación y salud, hasta alcanzar los niveles promedio de América Latina.
- Aumentar los niveles de gasto e inversión en áreas estratégicas para el crecimiento económico. Algunas de ellas son: construcción de carreteras, puentes, puertos, centrales hidroeléctricas, entre otros.
- Optimizar el gasto en remuneraciones, a través de una reingeniería en el personal que actualmente labora en las instituciones públicas, por ejemplo, revisando los casos de doble remuneración de jubilados de alto nivel y que aún permanecen en sus puestos devengando un segundo salario; dejando fuera las plazas no necesarias en las estructuras organizativas de las instituciones; no efectuando nuevas contrataciones, salvo que se trate de áreas prioritarias, como la seguridad pública, educación y salud.

Obviamente, el aumento de las asignaciones presupuestarias a las áreas prioritarias para el crecimiento económico y el desarrollo implica

contar con mayores recursos, lo que regresa la discusión al tema de la necesidad de aumentar los ingresos fiscales de manera sustancial, a través de la puesta en marcha de medidas de política y administración tributaria.

D) FORTALECIMIENTO Y REFORMAS A LA POLÍTICA DE INVERSIÓN PÚBLICA

Desde la perspectiva macroeconómica, el Estado participa en la actividad económica de un país con el objeto de encauzar la economía en una ruta determinada —si se está en períodos de bajo crecimiento, se busca reactivarla, pero si hay un sobrecalentamiento, se busca frenar el ímpetu de gasto de los agentes económicos—. De manera específica, en situaciones de bajo crecimiento, el gasto y la inversión pública son utilizados como instrumentos dinamizadores de la demanda agregada, generadores de más empleo y de un mayor crecimiento económico.

En el caso de la economía salvadoreña, tal como se ha mencionado a lo largo de este documento, la inversión ha sido históricamente baja, lo que no ha permitido que la economía se haya visto favorecida por la acción expansiva del gasto.

Las razones de dicho comportamiento son diversas y entre las más discutidas se encuentran: el exceso de burocracia en los procesos de adquisiciones, fallas técnicas en la adjudicación de los contratos, carencia de un sistema de evaluación de proyectos, ineficiencia en la ejecución de proyectos de inversión, escasa transparencia sobre la gestión de los recursos, prácticas de corrupción de los funcionarios responsables de las compras, etc.

Ante ello, se está proponiendo la adopción de un conjunto de medidas tendientes a fortalecer la política de inversión, la asignación de recursos, la transparencia en la ejecución y la rendición de cuentas.

E) DEFINICIÓN Y FORMULACIÓN DE UN PLAN DE INVERSIONES DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

El gobierno debe contar con un portafolio de proyectos de inversión pública para el mediano y largo

plazo, tomando en cuenta el papel que el Estado debe jugar en la facilitación de las condiciones para acelerar el crecimiento económico y la mejora en el bienestar de la población. Estos proyectos deben estar preparados con su respectivo perfil, estudios de factibilidad, rentabilidad privada y social.

El portafolio debe contar, en primer lugar, con proyectos en el área de apoyo al desarrollo económico, como: construcción y reconstrucción de carreteras —tanto al interior del país como en las principales ciudades (pasos a desnivel, carreteras *express*, *bypass*, etc.)—, ampliación de la capacidad aeroportuaria, mejora en la competitividad de los puertos del país, generación de energía eléctrica de bajo costo y renovable —hidroeléctrica, geotérmica, solar, eólica, etc.—, infraestructura y equipamiento en las instituciones públicas. En el mismo orden de ideas, el país debe contar en sus planes a mediano y largo plazo con proyectos de inversión de alcance regional, como los canales secos de océano a océano, ferrocarril centroamericano, infraestructura para la conectividad informática, entre otros.

En el ámbito social, deberían diseñarse planes para la construcción de mejor infraestructura hospitalaria, equipo hospitalario de frontera, infraestructura de educación, equipamiento y tecnología educativa de punta, infraestructura social en los municipios, agua potable, saneamiento, entre otros.

La característica de este paquete de proyectos debe ser la transversalidad temporal y política, de modo que a pesar de un cambio en el gobierno central o local, las obras de inversión se desarrollen de acuerdo al cronograma establecido y tomando en cuenta los momentos que de acuerdo a la evaluación realizada resulten óptimos para concretar la ejecución de cada proyecto.

En este esfuerzo deben combinarse la aplicación de las otras propuestas hechas en este apartado: un confiable sistema de evaluación social de proyectos, un eficiente y moderno sistema de adquisiciones y un efectivo sistema de indicadores de gestión.

Un último elemento a considerar es el financiamiento de los proyectos contenidos en el plan de inversión, ya que debido a fallas estructurales en los ingresos y gastos, los recursos son escasos, en consecuencia, las obras que se ejecutan deben desarrollarse en un principio con recursos provenientes del endeudamiento, sin embargo, en la medida que la producción nacional vaya logrando mayores tasas de crecimiento y el sistema impositivo sea más eficiente y neutral, los recursos para financiar la inversión deben provenir de fuentes propias.

El plan de inversión debe formar parte de un «Sistema Nacional de Inversión Pública», al que deben pertenecer el gobierno central, instituciones descentralizadas, municipalidades y empresas públicas. El Sistema debe ser una institución transversal en el tiempo coordinada por un consejo especializado, papel que podría ser desempeñado por la actual Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP).

Para lograr el resultado deseado, deben hacerse reformas a la Ley AFI: que creen el Sistema Nacional de Inversión Pública y que dispongan la formulación del Plan de Inversión a Mediano y Largo Plazo para todos los niveles del sector público, incluyendo los gobiernos locales.

F) ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN SOCIAL DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

Desde la óptica financiera, la evaluación de proyectos, consiste en comparar los costos (de inversión y operación) de un proyecto con los beneficios que este genera, con el objeto de decidir sobre la conveniencia de su realización.

Cuando la identificación, medición y valoración de beneficios y costos se hace desde el punto de vista de todos los agentes económicos que conforman la comunidad nacional, se estará efectuando una evaluación social de proyectos (Contreras, 2002).

En este sentido, es importante tener presente que la evaluación social no es la mera definición de los flujos de efectivo en el horizonte del proyecto,

sino que implica la medición y valoración del impacto en el bienestar de la población. Por ejemplo, Contreras (2002) menciona: la construcción de una central hidroeléctrica permitiría entre otras cosas: disminuir las tarifas, aumentar la potencia instalada y mejorar la oferta de energía (beneficios); pero por el lado de los costos, se puede identificar entre otros: las obras civiles, movimientos de tierras, equipos, uso de recursos humanos altamente capacitados y otros impactos medioambientales en el entorno del río que sería utilizado para el embalse. Entonces, un proyecto es socialmente rentable cuando el bienestar económico alcanzado sea mayor al bienestar que el país como un todo habría alcanzado sin el proyecto. Es decir, cuando el Valor Presente Neto social sea positivo.

El sistema de evaluación formaría parte de la institucionalidad del Sistema Nacional de Inversión Pública. La «unidad» encargada tendrá entonces como principal función el estudiar de manera exhaustiva todo los beneficios y costos de los proyectos de inversión incluidos en el portafolio de proyectos de mediano y largo plazo. Esta unidad debe contar con personal especializado en la materia y estar dotada de los recursos materiales y financieros necesarios para desarrollar su función de manera eficiente y eficaz; deber ser además financieramente sostenible en el tiempo.

G) FORTALECIMIENTO DE LA NORMATIVA PARA LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FODES

De acuerdo a la ley de creación del FODES, estos recursos son transferidos del gobierno central a los municipios y estos pueden dedicar hasta el 25% para gastos corrientes, lo que significa que solo el 75% se destina «teóricamente» a la inversión. Este valor equivale aproximadamente al 30% de la inversión total del Sector Público no Financiero, lo que debería reflejarse en el desarrollo de los municipios y en el crecimiento económico, pero en la práctica no sucede tal cosa, ya que dichos fondos son manejados de manera discrecional por parte de los

consejos municipales y dadas las fallas en la transparencia y rendición de cuentas existentes en el país, no hay un uso pleno de los recursos en obras de beneficio para los municipios; por el contrario, a la luz han salido muchos casos de corrupción y malversación de fondos, que debido a las debilidades y falta de objetividad en el control ejercido por la Corte de Cuentas, han quedado en la impunidad, creando más incentivos para que se sigan realizando prácticas de este tipo.

La consecuencia final es que a pesar de que en las estadísticas de las finanzas públicas se registre como inversión el 75% de la transferencia del FODES, dicha cifra no es real, lo que se suma al bajo nivel de ejecución del resto de instituciones del sector público y a sus propias prácticas de corrupción, para que, no importando el monto reflejado en las estadísticas fiscales, el aporte a la economía real sea aún más bajo que lo que aquellas muestran.

Ante ello, se deberían hacer reformas a la ley del FODES encaminadas a corregir las fallas en el uso de los recursos. De manera puntual, se recomiendan las siguientes modificaciones:

- Disminuir la proporción de los recursos transferidos que pueden ser utilizados para gasto corriente. El porcentaje propuesto es el 15%, debido a que a partir de 2011 los municipios reciben en concepto de FODES, el 8% de los ingresos corrientes del gobierno, aumentando considerablemente el valor destinado a los gastos corrientes y dejando menos recursos para la inversión en obras de beneficio a las comunidades.
- Disponer que para tener acceso a los recursos de la transferencia, los municipios deberán contar con un portafolio de proyectos inscrito en el Plan de Inversión que maneje el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- El portafolio de proyectos de los municipios puede ser manejado por ISDEM.
- Los recursos a transferirse a cada municipio deben asignarse de manera puntual a los pro-

yectos programados para el ejercicio fiscal al que corresponde la transferencia.

- Los municipios deben hacer rendición de cuentas de manera semestral respecto del nivel de ejecución de los proyectos en desarrollo y de los recursos utilizados.
- Los municipios deben cumplir con la evaluación de los indicadores de gestión y los recursos de cada ejercicio fiscal deben estar sujetos al cumplimiento de las metas trazadas.
- Los municipios, y particularmente el Consejo Municipal, debe estar sujeto a las sanciones

recomendadas a la LACAP relativas a comprar bienes y servicios a precios superiores a los de mercado.

Al aprobarse las reformas propuestas, también debe fortalecerse una institución para administrar todos los procesos relacionados con el monitoreo y control de la ejecución de los proyectos de infraestructura local. Para este caso, el ISDEM podría ser la entidad idónea, por su experiencia en la gestión local y por manejar los recursos FODES.

PROPUESTAS EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO



1. ASPECTOS GENERALES

En los últimos 20 años, la deuda del Sector Público no Financiero (SPNF) ha pasado cuatro etapas que han definido la tendencia del nivel de endeudamiento del país y su incidencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo,⁷³ a decir:

- a) Una reducción del saldo desde 52.4% en 1990 hasta 27.1% en 1998. Dicha disminución fue posible gracias al auge del crecimiento económico en los primeros 5 años de dicho período, así como al uso de recursos de la privatización de empresas públicas para amortizar deuda.
- b) Aumento de 13 puntos del PIB, para llegar al 40.5% en 2004. Esta fase estuvo marcada por la ralentización del crecimiento económico en el periodo 1998-2004, impacto del huracán

Mitch, pero especialmente por la ocurrencia de dos terremotos en 2001, lo que aumentó la necesidad de recursos para la reconstrucción de los daños causados por dichos desastres naturales. En esta fase también inicia la responsabilidad del gobierno central de asumir el pago de las pensiones del antiguo sistema previsional.

- c) Estabilización y leve reducción en el periodo 2005-2007. Una vez más, como consecuencia de la recuperación del crecimiento de la economía y a los efectos positivos de la reforma tributaria de finales de 2004, el saldo de la deuda mostró una tendencia a la baja y, a 2007, cerró con un 39.3% del PIB.
- d) Aumento desmesurado de la deuda hasta 52% del PIB en 2010, como consecuencia del impacto de la crisis global en las finanzas del Estado y por la conversión de deuda de corto y mediano plazo a instrumentos de plazo.

Una característica importante es que en la mayor parte del periodo mencionado, la evolución de la deuda ha estado estrechamente vinculada a los ciclos económicos del país, excepto en la parte final de la primera etapa, en la que la economía

73. Para una ampliación de los antecedentes de la deuda pública en El Salvador ver FUNDE (2011); «Importancia de una ley de endeudamiento público en El Salvador», en *Documentos de trabajo sobre transparencia fiscal en El Salvador*.

experimentaba una desaceleración fuerte del crecimiento, mientras que la deuda experimentó su punto más bajo.

Otro aspecto a destacar es que, en 2010, la deuda ha regresado al nivel que tenía 21 años atrás (52%), luego de haber disminuido hasta 27% del PIB en 1998. Tal como se ha mencionado, esto se explica, en parte, por una serie de desastres naturales que sufrió el país, y de decisiones de política adoptadas por las autoridades económicas y fiscales durante el período mencionado.

A ese mismo respecto, llama la atención el fuerte incremento suscitado en 2009, año en que el saldo aumentó en 9.1 puntos del PIB, más 2 puntos adicionales de incremento en 2010, para elevar el nivel hasta 52% en términos del PIB.

Este comportamiento se debe a las decisiones de política tomadas por las autoridades fiscales para combatir los problemas de liquidez que se presentaron en el gobierno como producto de la crisis económica desde mediados de 2008 hasta finales de 2009, que provocaron una caída de los ingresos tributarios, así como un aumento del gasto corriente que se reflejó en un déficit de 5.6% del PIB en este último año.

Como ya se explicara, la primera opción del gobierno para hacer frente al impacto de la caída de la recaudación y el aumento ineludible del gasto fue colocar LETES en el mercado doméstico, elevando el saldo de éstas a más de US\$800 millones, nivel que se volvió insostenible al tratarse de deuda de corto plazo, por lo que a mediados de 2009, la Asamblea Legislativa se vio presionada para autorizar la emisión de bonos de largo plazo para sustituir esta deuda de corto plazo. Dicho monto formaba parte de un paquete de deuda por US\$2,753.5 millones que en su mayoría fueron utilizados para cubrir el alto déficit global. El resultado final fue precisamente el aumento del saldo a 52% del PIB en 2010.

En 2011, la situación de iliquidez vuelve a ser un problema para el gobierno, a pesar que de acuerdo

a las estadísticas oficiales, al primer semestre, los resultados estén en línea con las metas establecidas con el FMI. Así, hacia el cierre del segundo semestre, cuando las necesidades de gasto son mayores y los ingresos se desaceleran por naturaleza cíclica, la brecha entre ambos se hace mayor, volviéndose necesario, a falta de contar con préstamos, emitir más LETES.

De acuerdo al Ministerio de Hacienda, el saldo de la deuda de corto plazo al mes de agosto era superior a los US\$450 millones, por lo que, considerando la brecha que puede generarse en los últimos cuatro meses del año, a diciembre de 2011, el saldo de LETES bien podría superar los US\$600 millones, con lo que el país estaría acelerando el ciclo de acumulación, que desde que se emiten estos títulos de deuda en 1995, ha tomado siete años para declararse insostenible y sustituirla por deuda de largo plazo. En esta oportunidad, la insostenibilidad podría alcanzarse recién al tercer año desde la última reconversión de deuda en 2009.

Ante la situación apremiante que estaría afrontando el Ejecutivo, la Asamblea se verá en la obligación, una vez más, de aprobar la emisión de nuevos bonos para sustituir el saldo de LETES. Con dicho comportamiento, genera los incentivos para el uso ineficiente de la política fiscal.

En el mismo sentido, de acuerdo a las proyecciones oficiales y si se cumplen las metas comprometidas con el FMI, algo que es muy difícil, en el período 2011 a 2015, el gobierno tiene que afrontar déficits por un total de US\$2,900 millones, monto que debe financiarse con deuda, por lo que el saldo de ésta podría aumentar en al menos 10 puntos del PIB, elevando el nivel hasta un 60% como mínimo.

Otro problema no menos relevante en materia de endeudamiento lo representan los gobiernos locales, que de acuerdo al Informe de endeudamiento municipal de 2010, a diciembre de dicho año, ascendía a US\$206.4 millones (1% del PIB). En este caso, el problema radica en la capacidad de pago que aquellos puedan tener, en la regulación

para contratar nueva deuda y en la responsabilidad contingencial del gobierno central ante eventuales incumplimientos de los municipios.

En noviembre de 2010 se aprobó el Fideicomiso de Reestructuración de Deudas de las Municipalidades (FIDEMUNI), cuyo objetivo es reestructurar los saldos de las deudas de las Municipalidades reflejados en los estados financieros al 31 de octubre de 2010 y darles más margen de maniobra para realizar obras de desarrollo local. Este mecanismo opera a través del BMI que emite Certificados de Reestructuración de Deudas de las Municipalidades (CEMUNI), y luego éstas últimas repagan a través de retenciones de los fondos FODES.

El FIDEMUNI adolece de dos problemas: en primer lugar, de acuerdo a la ley del FODES, el 75% de estos recursos deben destinarse al financiamiento de obras de desarrollo local y no para el pago de deudas. En segundo lugar, al redimir la deuda actual de los municipios, éstos quedan una vez más con el espacio libre para obtener nueva deuda y perpetuar el problema, elevando la responsabilidad del gobierno central, al generarse una obligación contingente que puede ocasionar un fuerte impacto en la liquidez de las finanzas públicas.

En cuanto a la sostenibilidad de la deuda, mientras más alto el saldo, mayores son los riesgos de incumplir el programa de amortización y mayores las necesidades de recursos para hacer frente al servicio, lo que puede conducir a una situación de falta de liquidez e insolvencia, poniendo en un grave peligro el acceso al crédito en los años próximos y la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

2. PROPUESTAS

Ante la delicada situación que puede provocar la tendencia actual del endeudamiento público, es necesario tomar decisiones de política orientadas a frenar ese comportamiento alcista de manera permanente, de modo que en el mediano plazo el saldo

de la deuda pueda retornar a un nivel más manejable y acorde con la capacidad de pago del país.

Ahora bien, es sabido que la deuda no es un eje de la política fiscal como tal, sino que es el resultado de la gestión de los ingresos y gastos del sector público;⁷⁴ y precisamente solo a través de un sólido marco de política fiscal, se puede frenar la tendencia alcista de la deuda; pero también, las autoridades fiscales pueden adoptar medidas de política encaminadas a hacer una gestión óptima y estratégica del endeudamiento, de modo que el país pueda tener espacios de maniobra para adquirir deuda en momentos en los que haya necesidad de expandir el gasto público ante una crisis económica.

Con base a ello, este estudio presenta dos propuestas puntuales, que tienen la capacidad de imprimir disciplina y eficiencia a la toma de decisiones y a los procesos de endeudamiento público.

A) REFORMAS AL MARCO NORMATIVO DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

Esta propuesta tiene como objetivo fortalecer la política de deuda pública, estableciendo parámetros y criterios para hacer una óptima gestión de los recursos de dicha fuente.

El principal instrumento a proponer en esta línea es la aprobación y entrada en vigencia de una Ley General de Endeudamiento Público, que establezca de manera legal los criterios básicos para la contratación de deuda, las responsabilidades institucionales en materia de endeudamiento y la obligación de rendir cuentas al Congreso y a la sociedad.

Lo que se pretende al final es que, con la puesta en marcha de la Ley de Endeudamiento Público, se cubran las necesidades de financiamiento del gobierno al menor costo posible, que se establezcan

74. Si se obtiene un superávit fiscal, el saldo de la deuda disminuiría, pero si el gobierno sigue obteniendo resultados deficitarios de manera crónica, como en los últimos 40 años, el nivel de la deuda no bajará.

reglas de responsabilidad fiscal y metas orientadas a asegurar la sostenibilidad en el mediano plazo, y que se cumpla con normas de transparencia y rendición de cuentas respecto de la gestión de deuda, contratación, ejecución de recursos y el cumplimiento del servicio (FUNDE, 2011).

Al mismo tiempo, debe implementarse una política de gestión de deuda, que contenga los lineamientos estratégicos para una óptima gestión de la misma. La ley y la política deben generar transparencia y fomentar la rendición de cuentas con respecto a los recursos provenientes del endeudamiento.

En síntesis, los contenidos mínimos de la ley de deuda deberían ser:

- Los criterios fundamentales y parámetros para la contratación de deuda.
- Las responsabilidades institucionales respecto a la contratación, gestión y uso de recursos.
- La obligación de formular una política de gestión de deuda.
- La obligación de definir el nivel máximo de deuda a contratar en un ejercicio fiscal.
- La obligación de hacer periódicamente análisis de sostenibilidad fiscal y otros relacionados con la gestión estratégica de la deuda.
- La obligación de rendir cuentas periódicamente al Congreso y a la sociedad en general.

Tal como se señalara en FUNDE (2011), la puesta en marcha de la Ley de Endeudamiento permitiría una mayor eficiencia e imprimiría disciplina y responsabilidad en la gestión de la deuda, obteniéndose además ganancias en materia de predictibilidad con respecto a la toma de decisiones de política fiscal, lo que generaría confianza en los agentes económicos y expectativas positivas con respecto al horizonte de las finanzas públicas y su aporte a la estabilidad macroeconómica del país.

De manera paralela a la aprobación de la Ley General de Endeudamiento Público, se deben ha-

cer reformas a la Ley Orgánica de Administración Financiera Integrada (Ley AFI) y a la Ley de Endeudamiento Municipal. En el caso de la primera, para coordinar las facultades y responsabilidades institucionales en materia de gestión de la deuda; y en la segunda, con el objeto de reducir la discrecionalidad que tienen los municipios, se debe someter el endeudamiento municipal al marco general de deuda en el país, así como disponer y fortalecer legalmente la transparencia y rendición de cuentas en dicho nivel de gobierno.

B) GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL PORTAFOLIO DE LA DEUDA Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo a las «Directrices para la gestión de la deuda pública»,⁷⁵ la cartera de deuda pública es la cartera financiera más grande de un país y frecuentemente contiene estructuras financieras complejas que pueden crear riesgos considerables para el balance del gobierno; por lo que la forma en que se administra influye mucho en cómo un país puede enfrentar situaciones de crisis económicas o cualquier perturbación económica y financiera.

En el caso de El Salvador, de conformidad con el marco legal vigente, la deuda pública presenta un proceso de formación que implica dos autorizaciones legislativas, lo que en algún momento puede ir en contra de la eficiencia en la gestión del portafolio, por ejemplo, si en un momento dado, surge una oportunidad en los mercados financieros de colocar deuda a condiciones favorables para el país, ésta no puede aprovecharse debido a lo difícil y extendido del proceso de aprobación.

Con base a lo anterior, la presente propuesta persigue aportar para a mejora en la eficiencia en la gestión de la deuda pública, sin ir en contra de la Constitución, así como de las leyes administrativas y financieras.

75. «Directrices para la gestión de la deuda pública: Documento complementario», FMI/Banco Mundial, Noviembre 2002.

La gestión de la deuda consiste en establecer e implementar una estrategia para la gestión de la deuda pública con el objeto de obtener el monto de financiamiento fijado, procurar objetivos de costo y riesgo, y satisfacer cualquier otra meta de gestión de la deuda soberana que se haya propuesto el gobierno, por ejemplo, desarrollar y mantener un mercado eficiente para los títulos de deuda pública.

La estrategia debe contener los procedimientos más prudentes que deben aplicarse a la gestión de la deuda soberana y que pueden, además, reducir la vulnerabilidad al contagio y a las perturbaciones financieras. Entre éstos se encuentran:

- Reconocimiento de las ventajas de contar con objetivos claros de gestión de la deuda.
- Ponderación de los riesgos frente a los costos.
- La separación y coordinación de los objetivos y responsabilidades de gestión de la deuda.
- Límites a la expansión de la deuda.
- La administración cuidadosa de los riesgos de refinanciamiento y del mercado, así como el costo de los intereses de la deuda.
- El establecimiento de una estructura y políticas institucionales sólidas para reducir los riesgos operativos, incluida una delegación clara de funciones, así como una definición de las responsabilidades respectivas de los organismos públicos que trabajan en la gestión de la deuda.

- La identificación y manejo de los riesgos asociados a los pasivos contingentes.

En el contexto de la gestión de deuda debe funcionar también una «Unidad Técnica Especializada», que desempeñe el papel de gestor estratégico y que tenga como objetivo primordial, asegurar la cobertura de las necesidades financieras del gobierno al más bajo costo y bajo niveles aceptables de riesgo.

Esta unidad debe trabajar en el desarrollo de mercados eficientes para los títulos públicos a nivel interno, observar el comportamiento de los mercados financieros (precio de bonos, tasas de rendimiento, tasas de interés de referencia, etc.), dar a las autoridades información sobre los costos y los riesgos de la deuda, decidir periódicamente la estructura del portafolio, recomendar la emisión de nuevos títulos de deuda de manera que se logre la estructura deseada, divulgar información sobre las necesidades de liquidez actuales y futuras, realizar y divulgar estudios relacionados con la sostenibilidad de la deuda, infundir transparencia a la gestión de deuda ante la sociedad, entre otras tareas. Todo esto incluyendo tanto la deuda garantizada como la no garantizada por el gobierno central.

Finalmente, las acciones tendientes a mejorar la gestión institucional deben estar en plena congruencia con las reformas legales que se lleven a cabo.

PROPUESTAS EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA



1. ASPECTOS GENERALES

Una de las premisas más importantes en la gestión pública es que más allá de la calidad de las reformas legales que se aprueben en un país, sin una buena gestión, los resultados no serán los esperados.

En esa línea de acción, en los capítulos anteriores se han incluido propuestas de acciones encaminadas a fortalecer la gestión, precisamente con el objetivo de contar con una base sólida para que las reformas a realizarse permitan obtener resultados plausibles, tanto en el área de ingresos (eficiencia en la administración tributaria), como en el gasto e inversión (sistemas de indicadores de gestión, sistema de información) y la deuda pública (gestión estratégica de la deuda).

De manera complementaria, en este capítulo se presenta un conjunto de acciones que tienen por finalidad fortalecer el piso o la base de las medidas a ejecutarse en cada uno de los pilares de la política fiscal. Estas acciones están vinculadas directamente con la gestión presupuestaria, coordinación institucional y transparencia.

La gestión presupuestaria en El Salvador ha sido cuestionada en diversos estudios, siendo uno

de los más relevantes y recientes, la «Evaluación de la gestión de las finanzas públicas (PEFA)» realizado en 2009 por ECORYS para la Unión Europea.⁷⁶

Entre las observaciones más fuertes está el cuestionamiento a la credibilidad del presupuesto, debido a la no inclusión de la totalidad de los ingresos y de los gastos a ejecutarse, en el proyecto que se presenta a votación en la Asamblea Legislativa, es decir, que muchas transacciones son aprobadas en el transcurso del ejercicio fiscal, escapando de la aprobación *ex-ante* del poder legislativo, quedando la ejecución presupuestaria condicionada a que se aprueben dichas partidas adicionales (ECORYS, 2009).

A manera de ejemplo, los proyectos del presupuesto consideran los ingresos tributarios brutos (sin restar las devoluciones) y, al mismo tiempo, no incluyen en los gastos la totalidad de las devoluciones de impuestos a realizarse, con lo que se crea una «burbuja de cobertura presupuestaria ficticia»,

76. Documento del estudio disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/public-finance/documents/el_salvador_pefa_report_2009_es.pdf.

al reflejar un ingreso sobrevaluado y un gasto subvaluado, derivando en la necesidad de emitir deuda de corto plazo para cubrir las brechas financieras que surgen cuando los contribuyentes solicitan sus devoluciones o subsidios. Otras partidas que no se incluyen en su totalidad pero que son «gastos ineludibles», son el pago de subsidios, algunos programas clave en áreas como seguridad, salud, educación, entre otros, que tal como lo menciona ECORYS (2009), permiten que el Órgano Ejecutivo condicione al Congreso para obtener la aprobación de las modificaciones presupuestarias en el curso del ejercicio fiscal, advirtiendo que de no obtenerse la misma, se corre el riesgo de suspender o clausurar importantes iniciativas sociales.

En ese orden, hasta 2010, la Ley del Presupuesto General del Estado permitía en alguna medida que el Órgano Ejecutivo transfiriera los ahorros en gasto y excesos de ingreso hacia otros destinos no considerados en la aprobación del presupuesto.

Dicho manejo cuasi-discrecional de los recursos fue objeto de un fallo de la Corte Suprema de Justicia en agosto de 2010, cuando declaró inconstitucional la transferencia de ahorros en el gasto y excesos de ingresos hacia una cuenta de «Imprevistos», recursos que luego eran utilizados para fines que escapaban del control legislativo.

Otro tema relevante que ha sido cuestionado en diversos estudios es la estructura del presupuesto del gobierno. Desde 1995, con la implementación del Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI), se cambió el presupuesto por programas por un esquema basado en áreas de gestión (conducción administrativa, desarrollo social, apoyo al desarrollo económico, administración de justicia y seguridad ciudadana, deuda pública, obligaciones generales del Estado y producción empresarial pública). De acuerdo al estudio PEFA 2009, esta es una agregación de la clasificación institucional y no tiene una desagregación sub-funcional o programática conforme con las normas de Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas

(CFAP) de las Naciones Unidas (ECORYS, 2009). Como consecuencia, no se dispone de información específica para el monitoreo de la ejecución de los recursos presupuestarios, en detrimento de la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

A nivel interno el SAFI funciona como la plataforma informática a través de la cual se monitorea la ejecución del gasto. Este sistema debería ser el proveedor de insumos para la toma de decisiones de política fiscal, pero en la práctica no cumple esa tarea por cuanto la información no se utiliza para la elaboración de informes ejecutivos dirigidos a las autoridades fiscales, por el contrario, el sistema es solo un medio de registro. Para suplir la carencia de información relevante del SAFI, diversas dependencias del Ministerio de Hacienda llevan registros paralelos de las operaciones financieras, ya que de lo contrario, no se contaría con información oportuna para la toma de decisiones. Esta práctica lleva a gastar más recursos, pues duplica los esfuerzos al tiempo que provoca un aumento en el riesgo de pérdida de confiabilidad en las cifras producidas.

Muchas de los problemas detallados podrían subsanarse con un eficiente y efectivo sistema de control, pero éste es también otro déficit en la gestión pública: el sistema de contraloría carece de credibilidad y ha sido cuestionado en diversos estudios por la escasa atención al control de la gestión de los recursos públicos, falta de objetividad en sus análisis y por la opacidad en la que se maneja la totalidad de los exámenes realizados a las instituciones públicas.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, existe un debate alrededor de las operaciones de las empresas públicas no financieras, en especial CEL, ya que ésta reporta constantemente resultados negativos o utilidades demasiado bajas, lo que deviene en transferencias mínimas al gobierno central. CEL es una empresa estatal con inversiones en varias empresas privadas del sector generación de energía y las utilidades que éstas úl-

timas obtienen son sustanciales, lo que no se refleja en los ingresos de CEL.

Con la puesta en operación del portal de transparencia fiscal a finales de 2010, el Ministerio de Hacienda ha dado un paso importante hacia las buenas prácticas en materia de transparencia, pero aun se requiere avanzar más en dicha materia, pues la información que se publica en dicho portal es la misma que se viene publicando desde hace años, salvo por la consulta interactiva a la base de datos de ejecución presupuestaria, la que en efecto constituye una valiosa herramienta para el análisis de la gestión financiera del gobierno, pues pone más rápidamente la información a disposición del público interesado.

2. PROPUESTAS

Las propuestas de acciones que se presentan a continuación tienen el objeto de contribuir al fortalecimiento de la gestión financiera del gobierno, generar una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Algunas implican reformas a la normativa existente, otras requieren de cambios en sistemas informáticos y gestión administrativa; todos estos aspectos requieren de voluntad política para tomar las decisiones idóneas de manera oportuna.

A) TRANSPARENCIA EN LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Tal como se ha indicado, la credibilidad del presupuesto ha sido cuestionada en los últimos años, lo que deviene en una pérdida de confianza en la gestión fiscal. Ante ello, debe ponerse en marcha una nueva disciplina en la formulación del presupuesto.

El presupuesto debe contener la totalidad de las operaciones de ingresos y gastos a ejecutarse en el ejercicio, esto significa:

- Los ingresos tributarios presupuestados deben ser netos. Esto puede hacerse de dos formas:

o restando directamente las devoluciones a los ingresos tributarios estimados o incluyendo los ingresos brutos y las devoluciones completas y debidamente estimadas como gastos.

- Adicionalmente, y en sintonía con lo anterior, debe incluir la totalidad proyectada de las partidas de gastos en concepto de subsidios, programas sociales, seguridad y otros considerados «ineludibles» y que por razones de falta de cobertura presupuestaria no se incluyen.

El resultado de incluir en el presupuesto la totalidad de las operaciones del ejercicio fiscal es la obtención de necesidades de financiamiento reales, lo que permitirá que el gobierno gestione las fuentes de recursos con antelación, eliminándose el incentivo perverso de utilizar la deuda de corto plazo (LETES) para financiar las «burbujas ficticias» generadas en la actualidad. De esta forma, si una partida de gasto está incluida en el presupuesto es porque ya se ha asegurado su financiamiento y lo que no esté es porque no se ha programado para ejecución. Finalmente, si en el curso del ejercicio surgen imprevistos, estos serán efectivamente situaciones contingenciales no consideradas al momento de la formulación presupuestaria y que pueden financiarse con las partidas destinadas para tales fines.

Como acción complementaria a lo anterior, es recomendable eliminar el uso de las «Notas de Crédito del Tesoro Público»,⁷⁷ por tratarse de títulos de deuda de corto plazo que profundizan el problema de las burbujas de cobertura presupuestaria ficticias, aumentando el gasto de manera irresponsable e indisciplinada.

77. Las Notas de Crédito del Tesoro Público son instrumentos utilizados por el Ministerio de Hacienda para efectuar el pago de reintegros IVA a exportadores, subsidio del gas licuado de petróleo y otras devoluciones. Son títulos negociables y que pueden utilizarse para realizar pagos de impuestos o redimirse por efectivo a los 180 días de la emisión.

B) NUEVO ENFOQUE PRESUPUESTARIO

Esta propuesta implica tres cambios sustanciales en la manera de formular el presupuesto:

- Un sistema de presupuesto por programas.
- Enfoque por resultados.
- Horizonte presupuestario plurianual.

El presupuesto por programas vendrá a contribuir con la coordinación de los planes de desarrollo del gobierno, ya que integra la presupuestación y la planificación, al constituirse en el plan operativo anual del plan económico de mediano y largo plazo.

Este sistema, que no es nuevo, ya que estuvo vigente en El Salvador hasta 1995, pone especial atención a los resultados más que a los insumos. Así pues, la clasificación presupuestaria que adquiere mayor relevancia es la funcional, lo que es de vital importancia para asegurar la eficiencia en el uso de los recursos y la calidad del gasto; lo que se logra mediante la estructuración sistemática de los programas y proyectos, mostrando a su vez sus objetivos específicos y costos de ejecución.

Como parte de la propia naturaleza del presupuesto por programas, debe institucionalizarse el «enfoque por resultados», instrumento que permite asignar responsabilidades para garantizar el cumplimiento de las metas programadas, además de asegurar el monitoreo de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

El presupuesto por programas debe estar vinculado directamente al sistema de indicadores de gestión del gasto público propuesto anteriormente, lo que permitirá efectuar el monitoreo y control de la ejecución y cumplimiento de los objetivos intermedios y finales de cada programa y proyecto. Asimismo, los programas de inversión deben ser elaborados tomando en cuenta los resultados del sistema de evaluación social de proyectos y el plan de inversiones de mediano plazo.

En línea con lo anterior, el presupuesto por programas debe elaborarse con una perspectiva plu-

rianual como instrumento que servirá de guía de la política presupuestaria de mediano plazo, plasmando en el plan todos los recursos a utilizarse hasta la concreción de los programas y proyectos. De acuerdo a CEPAL (2007), debe operar como el marco presupuestario referencial del presupuesto anual y del plan anual de inversión pública. El horizonte debe ser de cinco años, para reflejar los resultados a obtener durante la gestión presidencial.

La perspectiva plurianual permitirá garantizar el financiamiento para todos los programas, ya que, al proyectar los ingresos y gastos para «n» años, se estará dando la pauta para hacer las gestiones necesarias a fin de conseguir los recursos para cubrir dichos proyectos.

Además, este sistema tiene otros beneficios para las finanzas públicas y para la economía en su conjunto, a saber:

- Estimulará a las autoridades políticas a conocer, evaluar y corregir el comportamiento fiscal, más allá de la coyuntura.
- Puede ser utilizado como un freno a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal.
- En el mediano plazo contribuirá a reducir la rigidez del gasto, al mostrar el ciclo de vida de los programas y proyectos, permitiendo visualizar ahorros de programas que terminan, lo que posibilitaría la reorientación de los recursos liberados.
- Incrementa la capacidad de control global y particular del gasto.
- Reduce la incertidumbre de los agentes económicos sobre el comportamiento futuro de las finanzas del Estado.

El presupuesto plurianual propuesto debe ser referencial o indicativo, toda vez que la obligatoriedad esté radicada en el presupuesto anual. Sin embargo, no obstante su carácter indicativo,

el presupuesto plurianual, deberá ser aprobado formalmente por el Ministerio de Hacienda a través de un Acuerdo Ejecutivo y luego remitirlo a la Asamblea Legislativa acompañando al proyecto de presupuesto anual.

Con el objeto de institucionalizar el nuevo esquema, se recomienda la aprobación de una ley marco de presupuestación plurianual, que incluya las pautas básicas de alcance institucional, estructura, procedimientos, vinculación con el sistema presupuestario anual y cláusulas de aprobación, etc. Además, dicha ley debe establecer la obligatoriedad para el Ministerio de Hacienda de preparar el presupuesto con las características que la misma ley estipule.

C) FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE MONITOREO Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO

En línea con el sistema de indicadores de gestión del gasto, el gobierno y en particular el Ministerio de Hacienda debe hacer reformas legales y emprender acciones orientadas a fortalecer el sistema de monitoreo de las operaciones financieras del sector público.

En esta línea de acción, se recomienda reformular completamente el SAFI, con el propósito de convertirlo en una herramienta productiva, que permita generar información relevante y oportuna que pueda utilizarse como insumo para la toma de decisiones de política.

Un nuevo SAFI debería permitir que:

- Se lleve un solo sistema de registro de las operaciones financieras del sector público.
- El sistema distinga las modalidades de «devengado» y «caja», emitir toda clase de informes bajo ambas formas de registro y conciliar las dos bases.
- El sistema sea lo suficientemente flexible para permitir modificaciones y adiciones a las estructuras contables y presupuestarias.
- El sistema debe ser obligatorio para el 100% de las instituciones públicas, incluyendo los go-

biernos locales, instituciones descentralizadas y empresas públicas no financieras.

- Deben eliminarse los registros paralelos de la ejecución fiscal que se elaboran en el Ministerio de Hacienda, por el contrario, dichos reportes deben ser extraídos del SAFI.

D) POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Uno de los factores que más inciden en la conducta de los agentes económicos respecto de sus obligaciones fiscales es la transparencia en la gestión de los recursos del Estado. En este afán, el gobierno debe disponer de una política de transparencia creíble y presentar oportunamente a la sociedad información clara y objetiva sobre la forma en que se han ejecutado los ingresos, el gasto y la deuda pública.

Actualmente, el Banco Central de Reserva publica periódicamente la ejecución fiscal y estadísticas de la deuda pública, asimismo, tal como se ha señalado, el Portal de Transparencia Fiscal es un paso hacia el camino correcto de la rendición de cuentas de las finanzas públicas, pero aun tiene espacio para incrementar la cantidad y calidad de información que se publica.

Con base a lo que se cuenta actualmente y de acuerdo a las buenas prácticas en otros países, la política de transparencia propuesta debe establecer lo siguiente:

- Publicar en el portal de transparencia los resultados de la ejecución fiscal en todos los niveles de gobierno.
- Publicar los resultados de las empresas públicas y sus subsidiarias.
- Elaborar y publicar estudios sobre la sostenibilidad fiscal.
- Elaborar y publicar estudios de evasión fiscal, gasto tributario y otros de naturaleza tributaria y aduanera.
- Publicar estadísticas tributarias y aduaneras: recaudación por zonas geográficas, sectores

productivos, tipo y tamaño de los contribuyentes, exenciones, exoneraciones, devoluciones, reintegros, entre otros.

- Publicar resultados de fiscalizaciones realizadas, por sector productivo, zona geográfica, tipo y tamaño de contribuyentes, etc.
- Publicar el detalle de los incentivos fiscales otorgados por sector productivo, tipo de contribuyente, zona geográfica, etc.

- Publicar las licitaciones abiertas y las respectivas adjudicaciones de los proyectos.

La información mencionada debe ser puesta a disposición de la sociedad a través del portal de transparencia fiscal, pero además, debe divulgarse a través de los medios masivos de comunicación, de modo que la información llegue al mayor número de ciudadanos posible, con lo que se logrará ganar legitimidad.

IMPACTO FISCAL DE LAS PROPUESTAS



1. ASPECTOS GENERALES

Los capítulos anteriores muestran un conjunto de propuestas encaminadas a fortalecer los pilares de la política fiscal en el país. El objetivo es contribuir a recuperar la sanidad de las cuentas fiscales y abonar a la búsqueda de la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo, a la estabilidad macroeconómica y a lograr un mejor nivel de vida para la población.

Las propuestas en el área de ingresos incluyen reformas legales a la legislación existente, siendo la más relevante la modificación al Impuesto sobre la Renta, Ley de Zonas Francas y nuevas figuras impositivas como el Impuesto Predial y un Régimen Simplificado para MYPES. Se incluyen además una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer las capacidades de la administración tributaria, con el objetivo de mejorar la eficiencia recaudatoria.

En materia de gasto e inversión, las propuestas buscan contribuir a eficientizar el gasto, a maximizar la eficacia y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. Esto con el objetivo de redefinir las preferencias de gasto público, destinando más recursos a las áreas relacionadas con la superación

de los déficits sociales históricos y con el impulso al dinamismo de la actividad económica.

El endeudamiento también se aborda mediante la propuesta de reformas al marco normativo y el establecimiento de una gestión estratégica del portafolio de la deuda pública. Finalmente, se hace una serie de propuestas que tienen el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la gestión financiera y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

2. IMPACTO FISCAL

La toma de decisiones de política parte de contar con una estimación del costo-beneficio que una medida tendrá en las finanzas públicas. De esta forma, los tomadores de decisiones pueden evaluar entre varias alternativas, de acuerdo a la disponibilidad de recursos, impacto social, económico, urgencia u otras preferencias de política. Es allí que precisamente radica la importancia de disponer de un dato del impacto de las medidas propuestas.

No obstante lo anterior, hacer un cálculo preciso de dicho costo-beneficio se ve limitado a veces por la carencia de la información apropiada o

MEDIDA	IMPACTO FISCAL (% DEL PIB)	EFFECTO EN RESULTADOS
INGRESOS:		
Nuevo modelo de ISR	0.50-0.60	+
ISR a zonas francas (promedio anual)	0.20-0.30	+
Impuesto predial	0.20-0.30	+
Régimen simplificado (indirecto)	0.40-0.50	+
Impuesto selectivo a facturación de teléfonos celulares	0.25-0.35	+
Mejoras en eficiencia recaudatoria	0.15-0.20	+
GASTOS:		
Sistema de indicadores de gestión del gasto	0.25-0.35	+
Sistema de adquisiciones online	0.45-0.55	+
Otras medidas	0.20-0.30	+
Redefinición de prioridades de gasto (hacia áreas estratégicas para el crecimiento y desarrollo)	2.0-2.25	-

Fuente: cálculos propios.

por tratarse de nuevas medidas sobre las cuales no se tiene precedentes en el país o su efecto es cualitativo, teniéndose que recurrir a supuestos o a los estándares internacionales, principalmente en países de la región.

Este es el caso de las propuestas de este estudio, por lo que en un afán de brindar una estimación del impacto que puedan tener en las finanzas del Estado, la Tabla 7 muestra una aproximación a dicho impacto.

Las bases o supuestos que han sido utilizados son los siguientes:

- *Nuevo modelo de Impuesto sobre la Renta:* se parte del supuesto de que la recaudación actual del ISR podría incrementarse en 10%, lo que puede alcanzar entre el 0.5% y 0.6% del PIB.
- *Impuesto a la Renta de las empresas usuarias de zonas francas:* en FUNDE (2009) se presenta el cálculo de la recaudación adicional que se

obtendría al gravar gradualmente las utilidades de las zonas francas.

- *Impuesto predial:* de acuerdo a la experiencia de otros países de América Latina, un impuesto de este tipo puede recaudar entre 0.20% y 0.30% del PIB.
- *Régimen simplificado:* en este caso se parte del supuesto que de manera directa no se obtendrá recaudación adicional, pero sí de manera indirecta, a través de la eliminación de la posibilidad de reclamar potenciales créditos fiscales falsos por compras a MYPES, por parte de grandes y medianos contribuyentes, con lo que se estima poder generar hasta un 0.5% del PIB.
- *Impuesto selectivo a facturación de teléfonos celulares:* para el cálculo del impacto en la recaudación se han tomado los minutos de las llamadas salientes de teléfonos celulares publicados por la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) para el año 2009, actualizadas a 2010.

- *Mejoras en la eficiencia recaudatoria:* se estima que las mejores prácticas en fiscalización podrían aumentar hasta en un 50% la recaudación por esta vía, lo que equivale entre el 0.15% y 0.2% del PIB.
- *Sistema de indicadores de gestión del gasto:* esta medida tendría como resultado la mejora en la eficiencia y en la ejecución, lo que puede generar ahorros de hasta el 10% del gasto en bienes y servicios.
- *Sistema de adquisiciones online:* al igual que el anterior, al generar transparencia en la gestión de compras, se estima que se podrían generar ahorros hasta por un 15% del gasto en bienes y servicios.
- *Otras medidas:* El resto de propuestas como el plan nacional de inversiones, el sistema de evaluación social de proyectos, fortalecimiento de la gestión del FODES, la ley de endeudamiento público y gestión estratégica del portafolio de deuda, tienen también un impacto positivo, pero indirecto o cualitativo, lo cual vuelve complejo el cálculo de un resultado cuantitativo; sin

embargo, se estima que podrían aportar ahorros de entre 0.2% a 0.3% en términos del PIB.

- *Redefinición de prioridades de gasto:* uno de los objetivos del trabajo es aumentar las asignaciones a las áreas sociales y las vinculadas directamente con la creación de capacidades productivas y el impulso a la actividad económica. Este aumento de recursos debería provenir de los ingresos adicionales y ahorros obtenidos de las medidas anteriores, pudiéndose aumentar el gasto en al menos un 10% del gasto total actual, lo que equivale aproximadamente entre el 2% y 2.25% del PIB.

Como ya fue apuntado, estos impactos son aproximaciones del efecto que las medidas pudieran tener en las finanzas públicas. El objetivo es únicamente constituirse en un insumo para los tomadores de decisiones de política. El verdadero costo-beneficio dependerá de las características de las medidas que se implementen, del momento en que se pongan en práctica y de la efectividad en la ejecución de las mismas.

REFERENCIAS

- Acevedo, Carlos (2003); “La experiencia del crecimiento económico en El Salvador durante el siglo XX”; Serie de estudios económicos y sociales, Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C., Agosto de 2003.
- Aravena, Claudio (2010); “Estimación del crecimiento potencial de América Latina”; Serie Macroeconomía del desarrollo; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Santiago, Chile, Diciembre de 2010.
- Arteaga de M. Hada (2006); “La transición del modelo de crecimiento económico salvadoreño: un enfoque input-output 1978, 1990 y 2002”; Serie Documentos ocasionales, Banco Central de Reserva; San Salvador, 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2008); “Un gasto que valga: los fondos públicos en Centroamérica y República Dominicana”; Publicaciones especiales sobre el desarrollo; Washington, D.C., 2008.
- CEPAL (2005); “Indicadores de desempeño del sector público”; Serie Manuales del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, Noviembre 2005.
- CEPAL (2007); “Manual de presupuesto plurianual”; Serie Manuales del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, Noviembre 2007.
- CEPAL (2010); “Panorama social de América Latina 2010”; Libros de la CEPAL; Santiago de Chile, Noviembre 2010.
- CND; “Bases para el Plan de Nación. Síntesis de las consultas territorial e intersectorial”, San Salvador, El Salvador, febrero/octubre, 1998; “Reforma fiscal y priorización de la inversión pública” en Temas claves para el Plan de Nación. Consulta Especializada, San Salvador, El Salvador, enero de 1999.
- Contreras Eduardo (2002); “Evaluación de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Chile”; Centro de Gestión, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- DIPRES (2008); “Sistema de evaluación y control de gestión – Presupuesto por resultados. La experiencia chilena”; Presentación de la Dirección de Presupuestos de Chile; Santiago, Noviembre 2008.
- ECORYS (2009); “Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas: El Salvador (PEFA)”; estudio elaborado para la Oficina Europea de Cooperación EuropeAid (AidCo); Mayo de 2009.
- FUNDE (2008); “Seguridad Fiscal en El Salvador: Medidas para fortalecer la tributación”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; 1.ª Edición; San Salvador, El Salvador; Septiembre de 2008.
- FUNDE (2009); “Seguridad Fiscal en El Salvador: Beneficios estimados de una reforma tributaria”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE; 1.ª Edición; San Salvador, El Salvador; Noviembre de 2009.

- FUNDE (2010); “Balance preliminar de la economía salvadoreña en 2010”; Equipo de Macroeconomía y Desarrollo, FUNDE, San Salvador, Diciembre de 2010.
- FUNDE (2011); “Importancia de una ley de endeudamiento público en El Salvador”; en Documentos de trabajo sobre transparencia fiscal en El Salvador, FUNDE, San Salvador, Marzo de 2011.
- FUSADES; “Estrategia económica y social 2004-2009. Oportunidades, seguridad y legitimidad: bases para el desarrollo”, San Salvador, El Salvador, 2003.
- FUSADES; “¿Cómo está nuestra economía? 2004-2005”, San Salvador, El Salvador, 2005 y “¿Cómo está nuestra economía? 2005-2006”, San Salvador, El Salvador, 2006.
- FUSADES; “Informe Trimestral de Coyuntura. Tercer trimestre de 2006”, San Salvador, El Salvador, 2006; “Informe Trimestral de Coyuntura. Primer trimestre de 2007”, San Salvador, 2007.
- FMI, Banco Mundial (2002); “Directrices para la gestión de la deuda pública: Documento complementario”, Noviembre 2002.
- Gobierno de El Salvador. “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014”, 1.ª Edición, El Salvador, mayo de 2010
- ICEFI. “Diez claves para un Pacto Fiscal. Experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países”, en Boletín de Estudios Fiscales No. 1.
- Inchauste G. (2009); “El gasto público”; en “Hacia la generación de más oportunidades: fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador”; Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2009.
- Larraín Felipe (2003); “El Salvador: ¿cómo volver a crecer?”; Serie de estudios económicos y sociales, Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C., diciembre de 2003.
- Martínez N., Martínez J. (2008); “El papel de la inversión en el crecimiento”; Serie Tópicos económicos/Análisis e investigaciones; Banco Central de Reserva; San Salvador, Noviembre de 2008.
- Ministerio de Hacienda (2011); “Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal al 31 de diciembre de 2010”; Ministerio de Hacienda, San Salvador, marzo de 2011.
- Pérez C., Fuentes N., Rodríguez R. (2009); “Contribución de las remesas a los ingresos públicos en El Salvador”; National Alliance of Latin American and Caribbean Communities (NALACC)/Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE); San Salvador, Octubre de 2009.
- Pérez C. (2010); “Contribuye la deuda al desarrollo de El Salvador”; documento preparado para la FUNDE; San Salvador, Mayo de 2010.
- PNUD; “Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempo de globalización”. San Salvador, El Salvador, 2003; “Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones”. San Salvador, El Salvador,

2005; “Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo. San Salvador, El Salvador, 2010.

Rivera C., Roberto (2000); “Economía salvadoreña al final del siglo, desafíos para el futuro”; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); San Salvador, 2000.

Rubio, R., Arriola J., Aguilar J.V. (1996): “Crecimiento estéril o desarrollo: Bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El

Salvador”; Fundación Nacional para el Desarrollo y Equipo de Educación Maíz; San Salvador, Mayo 1996.

Rubio, Roberto (2011); “¿Por qué no crece la economía?”; Artículo publicado en La Prensa Gráfica, 04 de abril de 2011, disponible en <http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/182598-1por-que-no-crece-la-economia.html#>.

Segovia, Alexander (1997); “Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador”; San Salvador, El Salvador; Diciembre de 1997.

REFERENCIAS WEB

www.elsalvador.com

www.fusades.org

www.icefi.org

www.imf.org

www.laprensagrafica.com

www.mh.gob.sv

www.pnud.org.sv

«De la seguridad fiscal depende en gran medida el buen gobierno y el buen desempeño de la economía de un país». Con esta afirmación se iniciaron los estudios anteriores de FUNDE, bajo la serie «Seguridad Fiscal en El Salvador».

Y es que en El Salvador, ante la falta de una política monetaria, la política fiscal adquiere una importancia crucial para los objetivos de estabilidad macroeconómica y desarrollo socio económico que el país necesita. En este contexto, la toma de decisiones en dicha materia se vuelve una tarea desafiante, ya que los tomadores de decisión no tienen muchas opciones para lograr que la economía se encauce en una tendencia de crecimiento sostenido o para contener una contracción de la actividad económica ante los impactos de diversos shocks.

Ante el difícil panorama que se avizora para la economía nacional, surge entonces la necesidad imperante de que se construya un «Entendimiento Nacional en Materia Fiscal». Dicho acuerdo debe contar, en primer lugar, con la participación y apoyo de actores económicos, políticos y sociales claves y debe contener una serie de compromisos de dichos actores sobre el camino a seguir para lograr llevar el país a estadios superiores de desarrollo.

En este contexto, y con el afán de contribuir a la construcción del «Entendimiento», este documento presenta un análisis de los déficits estructurales que persisten en el país, tanto en materia económica, social, como fiscal, con el objeto de mostrar que las raíces de los problemas actuales son estructurales y que a lo largo del tiempo se han venido fortaleciendo, minando los pilares del desarrollo y en particular de las finanzas públicas.

Tomando como base las conclusiones del diagnóstico realizado, se presentan a continuación un conjunto de propuestas en materia de ingresos, gasto e inversión pública, deuda, fortalecimiento institucional y transparencia. El objetivo de dichas recomendaciones es constituirse en un insumo para los actores del entendimiento a la hora de sentarse a discutir las acciones a implementar y compromisos a asumir, de modo que las decisiones que se tomen sean las más convenientes, tanto para el gobierno, la empresa privada y la sociedad civil en general.

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte, Colonia
Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org • comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org

Con el apoyo de:



ISBN 978-99923-55-40-4



9 789992 355404 >