

¿SON SOSTENIBLES LAS FINANZAS PÚBLICAS?

FORO DE DIÁLOGO
03 DE OCTUBRE 2012

ÁREA MACROECONOMÍA Y DESARROLLO



funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

© Fundación Nacional para el Desarrollo
Una Publicación del Área de Macroeconomía y
Desarrollo

San Salvador, El Salvador, enero 2013

Coordinación y Edición: José Ángel Tolentino,
Rommel Rodríguez y Georgina Handal

Edición, conceptualización, diseño y
diagramación: Contracorriente Editores

Fotografía de portada: Arrow (2005), MULKT.
www.deviantart.com

Fotografías: Carla Trillos y Alejandra Guzmán

Impresión: Servicios Técnicos Sorto

Contenido

- 04 Palabras de bienvenida
[Introducción]
- 06 Coyuntura de las finanzas públicas
[Presentación]
- 11 Análisis de la situación fiscal en El
Salvador
[Primera ronda de intervenciones]
- 27 Propuestas y perspectivas de solución
[Segunda ronda de intervenciones]

336

F727s Foro de Diálogo (1º.: 2012, 3 de octubre : San Salvador, El Salv.)
¿Son sostenibles las finanzas públicas? : foro de diálogo / Coordinación y
sv edición José Ángel Tolentino, Rommel Reynaldo Rodríguez Trejo,
Georgina Handal. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2013.
32 p. : il. ; 28 cm.

ISBN 978-99923-985-7-9

1. Finanzas públicas-El Salvador. 2. Hacienda pública. 3. Deuda pública.
I. Tolentino, José Ángel, coordinación y ed. II. Título.

BINA/jmh



¿SON **SOSTENIBLES** LAS FINANZAS **PÚBLICAS?**

2013
Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
El Salvador

Palabras de bienvenida

INTRODUCCIÓN

Dr. Roberto Rubio-Fabián
Director Ejecutivo de FUNDE

2 En los años 2008, 2009 y 2010, gracias al esfuerzo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, FUNDE comenzó a producir algunos documentos de análisis, de diagnóstico, y al mismo tiempo de propuestas en materia fiscal.

No sólo bastaba con criticar la situación actual, era necesario proponer y así se crearon esfuerzos de análisis plasmados en tres libros sobre seguridad fiscal en El Salvador. Estos documentos contienen análisis y propuestas que fueron llevados a los actores políticos y a los que toman las decisiones, para ver de qué manera se podían ir asumiendo algunas de estas propuestas y a través de estos insumos establecer un diálogo más racional e informado.

En 2010, apoyados por AID, también realizamos una serie de eventos impulsando el diálogo fiscal, junto al diálogo en el empleo, con algunos sindicalistas que participaron en estos eventos. También dejamos plasmadas una serie de re-

comendaciones para que fueran tomadas en cuenta y asumidas por los que toman decisiones. Finalmente, en 2012, gracias a la cooperación de Luxemburgo, estamos instalando una mesa de alto nivel que reúne a empresarios, académicos, funcionarios de Gobierno y miembros de la Asamblea Legislativa, con el fin de crear un ambiente más propicio al diálogo.

Ciertamente estamos en un momento muy delicado en el tema de las finanzas públicas. Hay que tomar una posición más objetiva en el análisis. No es cierto lo que dicen algunos funcionarios de gobierno que tratan de minimizar el problema, pues el problema es serio y por eso hay que enfrentarlo con seriedad. Pero tampoco es cierto lo que dicen algunos sectores de la oposición, que hablan sobre que aquí estamos al borde del abismo. Eso tampoco es cierto. Estamos en una situación sumamente delicada, pero que tiene posibilidades de solución. En estos momentos hay un abanico de posibilidades para tomar una buena decisión.



Sin embargo, requiere un poco de sensatez, un poco de racionalidad, para entender que si no resolvemos los problemas juntos, todos seremos afectados y cuando esto rebalse, la situación se puede volver realmente incontrolable. Estamos en un momento delicado, donde los que toman las decisiones tienen que asumir esta problemática con toda la responsabilidad del caso. Así como cuando en tiempos de guerra se llegó a la convicción de que no había solución por la vía militar, por la vía de la confrontación, veo que hoy tenemos que entender que no hay solución por la vía de la confrontación.

Por lo tanto, tenemos que sentarnos y discutir, especialmente fuera de cámaras, de tal forma

que le encontremos una pronta salida a la situación en la que distintos analistas coinciden en que de no ser corregida, nos puede traer graves consecuencias. En este sentido este tipo de eventos tienen que ir más allá de generar un poco de conciencia y tratar de poner juntos a los actores que toman decisiones o que generan opinión pública, para contribuir a que vayamos encontrando una solución a esta problemática. Tenemos un serio problema de liquidez que resolver, tenemos un serio problema de insolvencia que resolver, tenemos un serio problema de crecimiento que resolver y estos problemas son demasiado grandes para resolverlos solos. Aún manteniendo nuestras diferencias, aún teniendo las confrontaciones ineludibles, podemos encontrar una solución.

Coyuntura de las finanzas públicas

PRESENTACIÓN

Lic. Rommel Rodríguez

Investigador del Área Macroeconomía y Desarrollo de FUNDE

4

Comenzamos viendo al país en perspectiva, preguntándonos cómo ha estado el tema del crecimiento económico, y están las finanzas públicas. Ustedes pueden ver cómo en los últimos años, de 1996 a 2011, la tasa de crecimiento promedio en la economía ha estado alrededor del 2% y 3%. Esto demuestra que el crecimiento económico se ha desacelerado considerablemente y que ha estado cimentado, sobre todo, en el consumo y en bajos aportes de la inversión. Tenemos, por decirlo así, un problema en el ámbito del crecimiento económico sin entrar en el consumo.

En cuanto al tema de las finanzas públicas tenemos dos características muy importantes. En los últimos doce años hemos tenido un déficit promedio cercano al 3.6% del PIB. Este es un déficit alto, sobre todo si tomamos en cuenta que todo déficit arriba del 2% ya es de una magnitud considerable. Además, en doce años la deuda pública aumentó en 25 puntos, pues ha pasado de \$24 millones de dólares a \$54.1

millones de dólares, según las proyecciones que hemos realizado.

Respecto a los ingresos fiscales, tenemos una historia lastimosa de baja recaudación, ineficiencia y poca equidad. En cuanto a la baja recaudación, hemos alcanzado los mismos niveles de 1977, es decir, una carga tributaria del 15.1% del PIB. Con respecto a la poca equidad, tenemos que la estructura de impuestos en nuestro país es de naturaleza regresiva. Es decir, se basa principalmente en impuestos indirectos del Estado como el IVA y otros impuestos.

Además, El Salvador sólo recauda el 50.8% de su capacidad contributiva. Esto quiere decir que podría recaudar aproximadamente más de la mitad de lo que está recaudando, para alcanzar una carga tributaria que podría estar entre el 27% y 28% del PIB.

En el ámbito del gasto, tenemos dos características muy importantes. El gasto corriente está en alza y ha alcanzado, desde 1980 hasta 2010, el



86.7% del gasto total. Por otro lado, tenemos un gasto de capital, donde la inversión pública está cada vez más baja en proporción al gasto total. La brecha que existe entre el gasto corriente y el gasto de capital cada vez se ensancha más. Esto se traduce en que cada vez se destinan menos recursos para obras inversión pública.

En lo que respecta a la rigidez del gasto, podemos ver que en todo el presupuesto elaborado para 2012 existen asignaciones específicas para salarios, subsidios y contribuciones, y sólo queda un 14.6% para hacer política fiscal. Para 2012 se presupuestaron \$105 millones de dólares en subsidios, pero lo que en realidad se ejecutó en 2011 fue \$340 millones de dólares. Esto dice mucho sobre un presupuesto que no está bien elaborado y no incluye de manera adecuada los recursos que se gastarán durante el ejercicio fiscal.

La evolución de la deuda pública, de 1991 al día de hoy, se ha incrementado; especialmente durante los últimos cuatro años. Esta tendencia llama mucho la atención, porque si se

mantiene, la deuda del Sector Público no Financiero podría cerrar este año 2012 con un 54.1% del PIB.

Las LETES han sido creadas para suplir las diferencias temporales de caja, pero lamentablemente no funcionan de esta manera. Se ocupan, como muchos recursos, para financiar el gasto corriente y se van acumulando a lo largo del tiempo. El comportamiento de los ingresos, en contraste con el flujo de los gastos, es interesante. Existe una fuerte diferencia entre gastos e ingresos y esto se traduce en una reducción de liquidez de las finanzas públicas.

Es decir, que existen menos recursos para gastar. Por otra parte, la deuda en LETES se va acumulando, pero cuando finaliza un periodo determinado el Gobierno decide convertirlo en deuda de largo plazo a través de emisión de títulos valores en el mercado internacional.

El período de acumulación de la deuda, lamentablemente, se ha reducido debido a los problemas de liquidez y el incremento en el gasto

público. Usualmente ha tardado alrededor de seis a siete años en aumentar, pero en los últimos tres años pasamos de \$190 millones de dólares a \$700 millones de dólares y nuestra previsión es que este año podríamos cerrar en \$800 millones de dólares. Este incremento de la deuda a corto plazo financiada por las LETES es un problema que caracteriza a las finanzas públicas.

Si analizamos la sostenibilidad fiscal, FUNDE ha iniciado un estudio hace poco y el panorama es que, de mantenerse las condiciones actuales, este incremento de la deuda que se prevé durante los próximos años sería muy grande. Para el año 2016 tendríamos una deuda de 64.9%.

6 Con el nivel de deuda actual, más bien con el que cerró 2011, del 51.7% del PIB; Para llegar al 2016 con el 52% del PIB, según estimaciones del Gobierno, implica funcionar con un resultado primario de 0.5%, es decir, un resultado primario positivo. Sin embargo, las proyecciones del Gobierno indican que en la realidad podría estar en -0.4% del PIB. Esto quiere decir que tenemos un problema de sostenibilidad fiscal.

En 2008 FUNDE hizo unas propuestas para aumentar la eficiencia en la recaudación, porque veíamos muchas señales de alerta. Poco a poco, en la medida en la que se fue agudizando el problema fiscal del país, las propuestas de parte nuestra institución fueron cada vez más fuertes. De tal manera que en 2009 hicimos propuestas de eficiencia, cultura tributaria, reformas a los impuestos sobre la renta, código tributario y otros. Recientemente hemos hecho propuestas sobre entendimientos fiscales, reforma de ingresos, mejora de gastos, deuda, presupuesto y transparencia, cuando ya la situación se está poniendo más delicada. Finalmente, estamos haciendo propuestas de entendimiento fiscal, ingresos y ya existe poco margen para encontrar las soluciones, por lo que es necesario encontrar acuerdos básicos lo más pronto posible.

¿Cuál es la situación fiscal? Primero, tenemos un crecimiento de ingresos bajo, con un 6.5% con respecto a 2011 y del 1% debajo de lo estimado en el presupuesto del año 2012. En cuanto a los subsidios, el gasto se ha incrementado un 25% en 2011 y un 5% en 2012. El saldo



de las LETES a julio es de \$723 millones de dólares, con expectativa de alcanzar los \$750 millones de dólares al final del año. El déficit fiscal esperado para el final de 2012 es del 4% del PIB.

De mantenerse esta tendencia, la deuda del Sector Público no Financiero cerrará, muy probablemente, en alrededor del 54% del PIB. La caja fiscal afronta una brecha de liquidez de más de \$300 millones de dólares, esto ya considerando los desembolsos de apoyo presupuestario de parte de los organismos internacionales. A pesar de lo crítico de la situación, el proyecto del presupuesto para 2013 tiende a tener un 7% más en la partida de gastos.

Para ver las cosas en perspectiva, ¿cómo se ve la economía a futuro en un marco de un

crecimiento económico que podría rondar, a lo sumo, un 3%? Podrían existir déficits fiscales mayores al 3%; la deuda se mantendría, probablemente, arriba del 50% del PIB durante muchos años; la liquidez continuaría siendo el principal problema del Gobierno. Esto se puede traducir en inminentes pérdidas de rating crediticio; en el agotamiento del cupo de financiamiento de las multilaterales, es decir, de los techos que dan los organismos financieros en préstamos para nuestro país, lo que final se puede traducir en una deuda comercial más cara para el Estado. Por ello es necesario que se tomen medidas de corto plazo, pues de lo contrario existe la probabilidad cada vez mayor de que esto suceda.



ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN FISCAL DE EL SALVADOR

Diputada **Lorena Guadalupe Peña**

Dr. **William Pleitez**

Diputada **Carmen Elena Calderón de Escalón**

Ing. **Mauricio Choussy**

Dr. **Álvaro Trigueros**

Dr. **Carlos Acevedo**

Análisis de la situación fiscal de El Salvador

PRIMERA RONDA DE INTERVENCIONES



Diputada Lorena Guadalupe Peña

Presidenta de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa por la fracción parlamentaria del FMLN

Muchos critican al Estado en materia de educación, salud, infraestructura pública, etc. Entonces la respuesta al problema de la sostenibilidad sería muy fácil: hay que suprimir todo y pagar las deudas, sin importar qué tan legítimas puedan ser. Desde este planteamiento, quiero expresar algunas inquietudes.

La verdad se ha dicho, y desde que empezó la desgravación arancelaria, por ahí por 1990, ya se iba dibujando lo que sería la problemática fiscal actual del país. Recordemos que en la administración de Cristiani hubo desgravación arancelaria, disminución en la práctica del impuesto sobre la renta, se quitó el impuesto al



10

patrimonio y todo esto se cubrió con los fondos que vinieron para la reconstrucción del país.

Cuando llegó el presidente Calderón Sol, tuvo que subirle tres puntos al IVA, porque ya venía con problemas fiscales serios. Además, vendió la mayoría de activos del Estado y ahí se volvió a «acolchonar» el problema. Cuando ya no hubo mucho que vender, porque hasta la elefanta Manyula se murió, entonces vinieron los problemas más serios. Si vemos cómo ha ido creciendo el saldo de la deuda, es claro que durante la administración del presidente Flores la deuda creció considerablemente; en 2008 alcanzó los \$2,897 millones de dólares. Aquí no había deuda previsional y aún así creció esto.

De esa deuda del presidente Flores, cuando uno revisa los decretos, sólo presenta \$50 millones de dólares que fueron para este rubro. Supongamos que para dolarizar gastó alrededor de \$600 millones de dólares —no sé realmente cuánto estima el Dr. Acevedo que fue lo que en realidad se gastó—, pero quedan alrededor de \$1,800 millones de dólares que son del escandaloso gasto corriente. Si a eso le agregamos que algunos préstamos para gastos, como el del hospital de Maternidad

y el del bulevar Diego de Holguín se hicieron humo, entonces comenzamos a ver que hubo una política ilegítima e irresponsable de endeudamiento y, en algunos casos, corrupta.

Cuando llega la administración del presidente Saca, entra la deuda previsional porque la privatización de las pensiones tiene un impacto claro en el saldo de la deuda del país. Cuando el presidente Funes asumió su gestión, el saldo de la deuda previsional era del 3.4% del PIB. Ahora es del 9.4% del PIB. Del total del crecimiento de la deuda, solo con los certificados A —que entiendo que es como la han calculado—, de esos nueve puntos porcentuales de crecimiento de la deuda que se le atribuyen al Gobierno, 6.3% del PIB es de deuda previsional que no depende del Gobierno. Lo que sí depende de la actual administración es hacer una reforma para que esto no siga creciendo.

Es decir que sí hay un problema de sostenibilidad y de desarrollo. ¿Seremos capaces de encararlo y de dar una respuesta acorde con las necesidades del desarrollo? Yo pienso que sí podemos hacerlo y que debemos buscar un consenso, pero este consenso no puede ha-

cerse sacrificando lo que siempre se sacrifica. No podemos buscar este consenso suprimiendo los programas sociales y los programas de salud, sino que debemos ver cómo es posible que haya un 50% de evasión. ¿Qué medida debemos tomar para evitar la evasión? Todos sabemos que los asalariados pagamos, nos descuentan, pero tenemos que encontrar medidas para evitar la evasión. Este es un primer punto muy importante.

El otro tema es que debemos revisar el gasto tributario. No es posible que de acuerdo a estudios existentes, hay una serie de exenciones y de incentivos que ascienden a más de \$1,000 millones de dólares al año, que no tienen un resultado directo en el crecimiento económico y son incentivos ineficientes. Le damos esta cantidad al sector privado y no vemos una tendencia o decisión para invertir, a ser más responsables con el país. Esta situación es otra que está sujeta a revisión.

Es importante tener una discusión seria, con propuestas concretas que puedan sacar adelante el país. Propuestas de inversión, de iniciativas públicas y privadas concretas que puedan generar empleo, que puedan mejorar nuestra infraestructura y que puedan atraer otro tipo de inversiones. ¿Por qué digo que deben ser concretas? Porque cuando se dan cheques en blanco lo que hay es corrupción. Estos incentivos de \$1,000 millones de dólares no han servido para nada, porque no se ve el crecimiento. Incluso la misma empresa privada acepta que no invierte por incertidumbre, pero los incentivos si los reciben. Hay que ser propuestas concretas. El Asocio Público-Privado, tal y como está en Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa, dice que podemos pagar para que nos quiten los activos y pagar si pierden cuan-

do están utilizando los activos. Este es un tema que debemos revisar con lupa. Si volvemos a dar en blanco el cheque de los incentivos que no tienen una respuesta, ni los resultados esperados, la crisis fiscal aumentará.

Este Gobierno realmente ha hecho milagros. Ha incrementado el gasto social en plena crisis, es obvio. Ha puesto en marcha el paquete agrícola, el paquete escolar; está invirtiendo en infraestructura; está pagando la deuda; ha bajado el déficit fiscal en más de \$500 millones de dólares, etc. Cuando recibimos el país, el déficit era del 6.3% del PIB y ahora lo tenemos en 3.9%. Creo que se ha hecho un gran esfuerzo, pero la realidad es que no basta. Tenemos que seguir avanzando en ampliar la inversión pública, aumentar el gasto social y mejorar la recaudación.

Existe un gran estudio realizado por la OIT, la ONU y ONU Mujeres, en el que se gastó mucho dinero para hacer un estudio mundial sobre el progreso de la mujer y el sistema de protección universal como piso básico. El estudio llegaba a la conclusión que había que universalizar el apoyo al desarrollo, pero que la focalización tenía una visión retrógrada. Hacer esto es complicado. Está claro que parece que quisimos mucho, pero hacemos poco. Sin embargo, deberíamos ir consolidando criterios sobre qué camino tomar y no volver sobre el mismo camino, porque ésta es una manera de no alcanzar acuerdos. No es posible que después de tres años de gobierno de Funes sigamos preguntándonos si está bien el programa escolar. Estamos a favor de reformas fiscales que mejoren la situación, que se revise el sistema previsional, que se realicen gasto prudente y responsable, pero no estamos a favor de reducir el gasto social y seguir dañando a los mismos de siempre.



Dr. William Pleitez
 Coordinador del Área de Desarrollo del PNUD
 en El Salvador

12

El déficit comercial no ha cesado de crecer a excepción de 2008, cuando decreció porque hubo tasa de crecimiento económico negativa. Los niveles de ahorro y de inversión son sumamente bajos. No podemos sustentar tasas de crecimiento y de generación de empleo acorde a las necesidades del país cuando tenemos tasas de inversión que han caído a niveles del 12% y tasas de ahorro cercanas al 10%. Por otro lado, estudios internacionales demuestran que después de Nicaragua, El Salvador es el país que más productividad relativa ha perdido con relación a Estados Unidos en los últimos 50 años. El 44% de la población está en una situación de subempleo y el 7% está en una situación de desempleo.

La pobreza ha aumentado aproximadamente seis puntos porcentuales desde 2006, cuando inició la subida de los precios internacionales de los alimentos. Adicionalmente, tenemos un problema importante de violencia y otro elemento que pocas veces se discute es el grave problema de déficit habitacional. Estamos desarrollando un estudio en este

momento tratando de obtener las voces de la población pobre. Cuando uno habla con la gente, no hablan de déficit fiscal, sino que mencionan tres principales preocupaciones del país.

El primero es el trabajo. La gente lo que quiere es tener la oportunidad de un empleo que por lo menos le garantice un ingreso permanente mensualmente. En segundo lugar les preocupa el tema de la vivienda. La gente quisiera tener una mejor vivienda. En tercer lugar aparece el tema de la seguridad. Éste es el resultado de las respuestas que hemos tenido en aproximadamente 20 grupos focales y que hemos podido identificar; que concentran la mayor cantidad de preocupaciones de la población.

El segundo elemento que es importante tomar en cuenta es que, ciertamente, el problema fiscal es serio. Sin embargo, el debate sobre el tema fiscal no lo es. Me parece que este es un tema que no está siendo debatido con la suficiente seriedad que se merece.

Tomando en cuenta la situación crítica que presentan las finanzas públicas, tanto el Órgano Ejecutivo como el Legislativo, ya deberían haber invitado a personas a que trabajen conjuntamente en la elaboración de propuestas.

Creo que está bien el debate entre los diputados y las diputadas, pero también creo que en momentos críticos hay que echar mano de la sociedad civil. Habría que armar grupos conjuntos, porque al final de cuentas al hablar de finanzas públicas estamos hablando de distribución de costos, esto se convierte en un problema de economía política y en ese marco, probablemente los dirigentes políticos son los menos indicados para liderar el debate.

Todo esto es muy bueno, porque al final de cuentas todas estas propuestas van a tener que llegar a la Asamblea, pero yo le lanzaría este problema a la sociedad para que formulen propuestas y que vean los puntos a favor y en contra. Todas las propuestas tendrán partidarios y adversarios y, en ese sentido, me parece que armar equipos en los que se respete la diversidad ideológica del país, podría generar propuestas que les permitan aceptar posiciones.

En tercer lugar, también diría que es importante tener claro que el problema fiscal no inició en los últimos tres años, pero también es una realidad que se ha agravado en los últimos tres años. Es importante asumir el hecho de que el partido de Gobierno y el principal partido de oposición tienen responsabilidad en este problema y por consiguiente deben

tener también responsabilidad en la solución. Hay que reconocer que desde ambas partes no se han hecho los mejores esfuerzos para el abordaje del problema.

Éste puede ser un buen principio para comenzar a buscarle una solución al mismo. Si bien es cierto que el problema fiscal no lo es todo, de lo que no cabe duda es de que si no se le encuentra una solución, el país podría caer en una situación de «default». Los costos de no hacer un ajuste oportuno serán muy superiores a los costos de no ajustar o de no adoptar las medidas para estabilizar oportunamente la economía.

El último elemento que quisiera mencionar en esta intervención está relacionado a que más allá de estos problemas en el ámbito fiscal y a nivel socioeconómico, creo que hay otro problema mayor que probablemente es más importante que todos los demás. Esto está relacionado a un problema del estado de ánimo nacional. Hace 25 años, probablemente el país tenía más problemas que ahora. El ingreso *per cápita* era menor en un 70%, los niveles de déficit, de deuda pública y del porcentaje del PIB eran más o menos similares, los desequilibrios en el sector externo eran enormes, las tasas de inflación eran superiores, las tasas de pobreza también, pero había un mejor estado de ánimo. La gente estaba pensando más en el futuro que en el pasado. A mí me parece que lo que el país necesita, en primer lugar, es un cambio de sintonía. No se trata de ignorar la crisis, pero sí aprovechar la crisis para pensar o repensar su futuro.



Diputada Carmen Elena Calderón de Escalón

Diputada de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa por la fracción parlamentaria de ARENA

14

Quiero hablar primero sobre el tema de que para que exista sostenibilidad en un país, debemos medir tres cosas importantes: la capacidad de pago del Gobierno, cuál es la situación de liquidez que tiene el Gobierno y qué credibilidad tiene este Gobierno.

En 2009, cuando ARENA perdió las elecciones, dejó una «mesa limpia» para el Gobierno entrante. Antes de salir, dejamos autorizada, aprobada y ratificada la emisión de bonos para poder pagar los fondos de 2011 y que el Gobierno entrante no tuviera ese problema. Como ARENA fuimos responsables y dejamos «la mesa limpia».

Quiero decirles que una empresa no quiebra por patrimonio. Una empresa quiebra cuando no tiene para pagarles a los trabajadores, a las AFP y sus compromisos en cuanto a impuestos. En el caso del gobierno actual, esto es lo que está pasando. Hay una crisis que se refleja y lo hemos visto ya en los datos que nos están dando. Hay pagos de trabajadores atrasados (militares, policías, del Tribunal Supremo Elec-

toral, de Salud), hay atrasos de pensiones, hay atrasos en el pago a proveedores de pequeñas empresas a las que si el Gobierno no les paga, pierden. Hay atraso en la entrega de devolución de impuestos. Es decir, hay un problema de liquidez.

¿A qué se debe esto? A que tenemos un Gobierno que gasta más de lo que ingresa. Ése es el origen del problema. Yo estoy de acuerdo en que la sostenibilidad tenemos que verla desde el punto de vista fiscal, sin dejar de pensar en la parte del desarrollo de nuestro país. Para criar a mis hijos yo también tengo que darles de comer, darles educación y salud, pero tengo que saber medir cómo hago con los gastos para que me alcance.

Voy a hacer, rápidamente, una comparación. ¿Cuáles fueron los ingresos corrientes, la mayoría son tributos, en los 39 meses de gobierno del presidente Flores? Lo que el presidente Flores ingresó en concepto de ingresos corrientes fueron \$55 millones de dólares. El presidente Saca tuvo \$11,184 millones de dólares, mien-

tras que Mauricio Funes, el presidente actual, ha tenido \$10,423 millones de dólares. En el rubro de las donaciones, en tiempo del presidente Flores, a pesar de los terremotos, tuvimos \$188 millones de dólares. El presidente Funes ha tenido donaciones de hasta \$540 millones de dólares. Es decir, que este Gobierno ha tenido dinero. Las dos reformas tributarias, a las que yo les llamé «los dos paquetazo tributarios», le dieron alrededor de \$1,000 millones de dólares a este Gobierno. Lo que quiero decir con todo esto es que el Gobierno ha tenido dinero. Entonces, ¿por qué está seca la caja? Por la responsabilidad fiscal. Se está gastando más de lo que se ingresa y discúlpenme si opino que el que gasta más de lo que ingresa no es un buen Gobierno.

Yo siempre he estado convencida de que era conveniente quizá no dar una ley específica sobre el endeudamiento público, pero sí hacer una reforma de la ley con la que podamos crear una responsabilidad fiscal clara, de manera que sin importar el Gobierno que entre, existirán ciertos «candados» de responsabilidad fiscal que no se podrán romper. Eso nos daría la oportunidad de tener un mejor manejo

de las finanzas públicas, porque tenemos que priorizar en el gasto social, es decir, en salud, educación, combate la pobreza y seguridad pública. No debemos seguir despilfarrando el dinero. Tenemos que contraernos en la política de austeridad y como ARENA, con el estudio del presupuesto, propondremos que se le recorte un 10% a los gastos corrientes. Del total destinado a los gastos corrientes, el 70% está destinado al pago de salarios de nuevas plazas que ya están contempladas en este presupuesto. No podemos seguir incurriendo en un gasto «partidocrático».

Quiero terminar diciendo que debemos de dar confianza. Si nuestro país no crece, no tendremos más tributos y no vamos a poder sacar adelante a nuestro país, corriendo el peligro de caer en la crisis en la que ha caído Europa, con la que están sufriendo mucho. Sin embargo, vamos por ese camino si no tomamos las medidas necesarias. Creo que es el momento de que nos pongamos de acuerdo para hacer un esfuerzo. Todos coincidimos en que debemos priorizar el gasto social, pero con responsabilidad para eliminar el gasto innecesario que se está haciendo en este gobierno del FMLN.

15





Ing. Mauricio Choussy
Consultor independiente

16

Parte de lo que implica una sostenibilidad fiscal es que mediante un acuerdo político o regla, el Estado sea capaz de lograr un nivel de solvencia que le permita cumplir con sus obligaciones de forma sostenida en el tiempo. Cuando me refiero a un nivel de solvencia, no me refiero específicamente a la solvencia financiera, porque creo que un Estado que no es capaz de cumplir con las otras obligaciones que tiene —como la seguridad, la educación, la salud—, ese es, para mí, un estado insolvente.

Creo que la preocupación de todos, y la razón de que estemos aquí, es, fundamentalmente, que ese acuerdo no existe. El Estado está mostrando cada vez menos capacidad para cumplir con sus obligaciones, e insisto en que no me refiero sólo a las obligaciones de carácter financiero. Creo que la preocupación que tenemos todos es que este país tiene un problema de solvencia. Sin embargo, la tendencia de las cuentas fiscales muestra un franco deterioro, además, no existen acuerdos básicos, y se está actuando con irresponsabilidad política. Creo que, en el fondo, esto es lo que nos preocupa a todos.

¿Puede este país ser sostenible fiscalmente, con la sociedad política que tenemos y los niveles de polarización existentes? Yo lo considero difícil. Creo que nuestra regla constitucional no se está respetando, o al menos es lo que estamos viendo; se está utilizando como una ventaja táctica para implementar una regla diferente o para abusar del clientelismo y mantener un sistema de privilegios. Creo que tenemos que darle seriedad al cumplimiento de la regla constitucional y creo que eso no lo estamos viendo. Hay un tema de institucionalidad democrática que, para mí, es clave para la sostenibilidad fiscal. Tenemos que preguntarnos si vemos que hay más fortalecimiento institucional, vemos que las instituciones cada día se debilitan más, se corrompen más y son cada vez menos transparentes.

Para lograr la sostenibilidad, creo que también es vital tener una estrategia a largo plazo. Esa estrategia a largo plazo yo no la veo presente en nuestro país. Sin tener una estrategia de país, planificar a largo plazo es sumamente difícil. Cada Gobierno llega a hacer planes de desarrollo o planes quinquenales que existen única

y exclusivamente para cumplir requisitos de imagen. ¿Quién recuerda el plan de gobierno anterior o qué se hizo con este plan de gobierno? Incluso en este Gobierno, el plan de gobierno no tiene una apropiación de la sociedad. Es un tema que está ahí pero nadie lo usa.

Duele decirlo, pero el presupuesto de la nación se ha convertido en una herramienta de trámite que hay que cumplir. Se inflan los ingresos y se minimizan los gastos para lograr su aprobación por simple mayoría. Incluso la existencia de varios presupuestos debilita más la utilidad del presupuesto como una herramienta de planificación y control.

También hay que pensar que sin un rediseño del Estado y de su capacidad administrativa será muy difícil lograr la sostenibilidad. Hay un exceso de burocracia, hay nepotismo, hay ausencia de meritocracia —a pesar de que se ofreció que esto no ocurriría— y hay ausencia de una auténtica y verdadera carrera civil, así como una falta de administración pública por objetivos, lo cual alienta nuestro pesimismo.

Es difícil también, desde el punto de vista cualitativo, pensar en la disposición de los ciudadanos a pagar sus impuestos sin una verdadera contraloría del Estado. La Corte de Cuentas de nuestro país da vergüenza. Es un instrumento de presión política que no sirve para nada y mientras no cambiemos eso, no vamos a encontrar una disposición de los ciudadanos a pagar los impuestos con la debida prioridad que se debe. La deuda social del Estado es alta y se requiere tomarla en cuenta para planear la sostenibilidad fiscal, pero esta deuda social nunca debe enfrentarse con populismo, porque así sólo se generan gastos que lo único que hacen es complicar más el problema de la sostenibilidad.

En la parte económica vemos que la sostenibilidad fiscal pasa por el elemento clave: el crecimiento. Si no logramos este acuerdo nacional será muy difícil ponernos de acuerdo en cómo mejorar el crecimiento. Los indicadores de competitividad muestran un franco deterioro y esto hay que verlo dentro de un entorno mundial muy complejo. Con un nivel de crecimiento tan bajo y de necesidades tan grandes, es muy difícil lograr sostenibilidad.

En materia de ingresos, definitivamente hay que continuar ampliando la base tributaria, combatiendo la evasión y elusión, que aún son muy altas, y todos debemos de pagar impuestos en forma progresiva. Sin embargo, en este país todavía hay sectores que no pagan impuestos. Los impuestos al sector informal es un tema pendiente. La sostenibilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos es un tema que está descuidado. No podemos seguir teniendo un exceso de consumo y más allá de la eficiencia tributaria que tiene el impuesto del IVA, más allá de la simplificación, el IVA es una necesidad para que tengamos una economía más equilibrada, para que reduzcamos los niveles de consumo y para que logremos tener una balanza sostenida de la cuenta corriente.

En cuanto al gasto, lo que más preocupa, sin lugar a dudas, es la falta de transparencia y la ineficiencia en el gasto, tanto corriente como en el capital. Los subsidios generalizados, el exceso de burocracia, la rigidez en el gasto, los mandatos constitucionales, dificultan la búsqueda de la sostenibilidad fiscal. La inversión pública, sin una adecuada priorización y análisis de factibilidad, genera «elefantes blancos» que terminan aportando poco y costando mucho.



18

Otro tema fundamental es el mal diseñado y cada vez más incosteable sistema de pensiones. En mi opinión es imposible que las finanzas públicas sean sostenibles sin que se aborde este tema. Entre la sanidad de los sistemas financieros y las finanzas públicas hay una estrecha relación. En ese sentido, Europa nos está demostrando claramente cómo un sistema financiero mal regulado ha obligado a los Estados a endeudarse y a ser insostenibles fiscalmente.

En nuestro país, el hecho de que se continúe con una adecuada supervisión de todas las instituciones, en especial los bancos estatales, donde los efectos del mal manejo tienen un efecto directo en el gasto público, es necesario. Cuando hablamos de sostenibilidad, el tema financiero es un tema que no hay que descuidar, así como no hay que descuidar el tema de los mercados de capital. En la medida en que el Estado tiene que endeudarse se requieren mercados de capitales sólidos y mantener o mejorar las calificaciones de riesgo y la relación con los organismos multilaterales es fundamental. No hay que descuidar el mercado de capitales nacionales, mediante instrumentos como la Ley de Fondos de Inversiones que estaba en los acuerdos del Fondo Monetario y que tiene diez años de estar en análisis, pero que, además, podría ayudar a paliar la situación de liquidez

del Gobierno en estos momentos. No es posible que nos tardemos diez años en hacer una ley de esa naturaleza.

Finalmente, en el caso de El Salvador, una reestructuración o cambio de perfil de la deuda pública es muy difícil. A mí me llama la atención cuando hablan de renegociar la deuda pública, pero entre esta gente que trata este tema sólo veo ignorancia. Primero deberían de ver la composición de la deuda y darse cuenta de que el tipo de deuda pública que tiene El Salvador no permite que haya renegociación. Cuando tenemos una deuda pública a largo plazo, con bajas tasas de interés y con organismos multilaterales, hay muy poco espacio para lograr sostenibilidad fiscal por el lado de una renegociación de la deuda.

Creo que trabajando en lograr un acuerdo, tomando las medidas necesarias para darle sostenibilidad de las finanzas públicas, creo que el Estado puede cumplir con sus obligaciones. No hacerlo, no llegar a este acuerdo, nos lleva, sin lugar a dudas, a la insolvencia. Como dijimos al principio, yo no creo que el país tenga un problema de solvencia, sino que lo que preocupa es la tendencia de las cuentas fiscales, la inexistencia de acuerdos básicos y, sobre todo, la irresponsabilidad política con la que se está actuando.



Dr. Álvaro Trigueros

Director del Departamento de Estudios Económicos de FUSADES

Muchas de las cosas que ya se dijeron hasta este momento formaban parte de mi análisis y por eso no pienso entrar o ahondar en estos temas, porque sería repetir mucho de lo que ya se dijo. Además, estoy de acuerdo con varios de los puntos que ya se trataron hasta el momento y nos dan una buena base para realizar un diagnóstico de la situación en la que estamos inmersos, sobre todo porque entre todos los presentes en esta actividad, entre panelistas y personas en la audiencia, hay personas que le dan seguimiento al tema fiscal y por esa misma razón lo conocen. Por eso no me voy a poner a dar una cátedra con esta intervención.

Quiero arrancar rescatando el planteamiento que hizo William Pleitez sobre el problema del pesimismo. Estamos en una situación de crisis grave, vemos problemas y no vemos posibles soluciones. Sin embargo, al estar escuchando a los panelistas participantes en esta ocasión, veo que en realidad hay un gran potencial para encontrar soluciones, porque hay muchos puntos de coincidencia en las visiones de cada uno.

Lorena Peña señalaba que la sostenibilidad no debe verse sólo desde el punto de vista de la solvencia y del aspecto financiero, sino que también hay que verlo desde el cumplimiento de las obligaciones del Estado, principalmente en el tema del gasto social, el tema de salud, educación, seguridad, empleo, temas que también mencionó William Pleitez en estas consultas que han hecho con el PNUD.

Cuando Mauricio Choussy definió su concepto de sostenibilidad, dio un concepto financiero, pero repitió tres veces que esto también incluye el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Yo no veo por qué no podemos decir que no estamos de acuerdo en el tema de la sostenibilidad. El aspecto financiero y el del cumplimiento de las funciones del Estado tienen que ir a la par. No podemos hablar de sostenibilidad pretendiendo reducciones del gasto social, porque entonces nos estamos contradiciendo en este concepto de sostenibilidad que hemos mencionado. Tampoco podemos hablar de sostenibilidad si decimos que hay que reducir la inversión. La diputada Peña también mencionó

la necesidad de que haya inversión pública e inversión privada.

Yo no veo un problema para que hablemos sobre la necesidad de un ajuste fiscal. Muchas veces se cree que el ajuste implica recortes de gasto o incremento de ingresos. Éstas son medidas que deben tomarse, pero creo que esto no implica sacrificar el gasto social. Como mencionó Mauricio Choussy, tenemos un gasto público ineficiente, que no está cumpliendo sus funciones, por ejemplo, de equidad. Una gran parte del gasto público es desigual y cuando hablamos de subsidios, por ejemplo —algo que identificamos como si fuera política social—, estos subsidios están siendo regresivos.

Esto quiere decir que el gasto público no está cumpliendo con su función de redistribución del ingreso hacia los más pobres, sino que lo está redistribuyendo hacia los de mayores ingresos bajo el título de política social. No se trata de reducir los fondos del gasto público (salud, educación, seguridad) que están destinados a quienes lo necesitan, porque estaríamos contradiciendo el concepto de sostenibilidad.

También tenemos problemas de transparencia y de institucionalidad muy fuertes. Eso lo mencionó Mauricio Choussy. Además, William Pleitez habló de la necesidad de tener un debate público que sea serio, así como de un diálogo social. En este punto aparece un gran rol para la sociedad. No podemos esperar que el país dé los frutos que se necesitan en el tema de finanzas públicas si los ciudadanos no exigimos más transparencia. Este tema va de la mano con otros muy cruciales, como el tema de la función de la Corte de Cuentas. Necesitamos una Corte de Cuentas que funcione. El tema del buen uso de los recursos públicos también

requiere de un fiscal de la República independiente y con mucha fuerza, no sólo del tema de la Corte de Cuentas y acá ya llevamos varios días sin el fiscal general de la República. Este es un desafío muy grande al que, como sociedad, debemos exigir una solución.

En cuanto al tema del proceso presupuestario, se ha dicho que éste se ha convertido en un trámite y lamentablemente así ha sucedido durante los últimos años. Entonces, en este tema también hay espacio para el diálogo y para buscar un acuerdo que permita tener presupuestos sin importar que tengan déficit, porque el problema no es el déficit fiscal, sino que nosotros creamos el déficit cuando no tenemos un presupuesto que refleje la realidad.

Volviendo un poco al tema de la sostenibilidad y del ajuste del gasto, el tema de la deuda hay que verlo desde otro punto de vista. Tenemos un problema de un enorme déficit fiscal y de una deuda alta, lo que permite un gasto público alto. Tener permiso para endeudarse es tener permiso para gastar y se piensa que cuando hablamos de disciplina fiscal tenemos que reducir el gasto. Sin embargo, es todo lo contrario. La disciplina fiscal nos dará libertad para poder hacer las cosas. Ustedes muy bien saben que cuando uno está sobre endeudado se convierte en un esclavo de la deuda y tiene que trabajar para pagar esa deuda. Entonces esa idea de que podemos gastar más somos libres en realidad nos lleva a la esclavitud, pero si somos disciplinados en las finanzas esto nos lleva a una libertad, porque no sólo es un tema de ingresos y gastos, sino también de cómo realizo los gastos, de cómo oriento el destino del gasto público para hacerlo más eficiente, lo que me permite tener mejores resultados.



Dr. Carlos Acevedo

Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador

Este problema venimos arrastrándolo en El Salvador desde hace mucho tiempo. Hace doce años, cuando Mauricio Choussy era el coordinador del Departamento de Estudios Económicos y Sociales de FUSADES, realizamos un estudio que tenía un título parecido al de este conversatorio. Las conclusiones de este estudio eran que El Salvador ya encontraba problemas e irregularidades importantes en materia de sostenibilidad fiscal. Pero además, que si estos problemas no se resolvían, si los desequilibrios entre ingresos y gastos no se resolvían, tendríamos un problema.

Mucho tiempo ha transcurrido después de esto, pero la situación que tenemos actualmente es el resultado de la acumulación de este problema en el tiempo. Esta es como la situación de un borracho que se ha estado alcoholizando durante 20 años y le detectan una cirrosis, pero le echa la culpa a la última borrachera. Una cirrosis no se genera por una noche de borrachera. Se genera por muchos años de estarse embriagando.

Decía la diputada Milena Calderón de Escalón que el problema de este Gobierno es que gasta más de lo que ingresa. Le informo, diputada Calderón, que en los últimos 30 años no ha habido un solo año en que el país haya tenido gastos inferiores a lo que ingresa. En los últimos cuatro gobiernos de ARENA no hubo ni un solo año en que se pudiera superar esta situación, es decir, siempre se gastó más de lo que se ingresó. Entonces esta no es una situación nueva.

Decía ella que se nos había entregado una «mesa limpia». Yo no sé si eso se refiera a entregar una mesa con \$10,000 millones de deuda, que fue la deuda que heredó este Gobierno, un déficit fiscal de 6.3% del PIB, y eso sin incluir \$600 millones de pasivos «cuasifiscales» del Banco Central de Reserva, debido a la dolarización. Esa fue la «mesa limpia» que encontramos. Ese cúmulo de deudas se suma a un contexto internacional sumamente adverso.

Para venir a esta participación me puse a revisar cifras comparativas de esta administración,

en contraste con las anteriores administraciones de ARENA. Me llamaba la atención de que a este Gobierno se le acusa de un excesivo gasto y resulta que el gasto corriente en los últimos tres años de esta administración ha crecido a una tasa de 5.7% por año. Ese fue un crecimiento similar al de la administración Flores, que fue la administración de ARENA en la que menos aumentó el gasto público. En la administración de Antonio Saca el gasto corriente creció un 11%, similar a la administración de Armando Calderón Sol, con un 11%, y en la administración de Cristiani el gasto creció 15%, es decir, casi el triple de lo que ha crecido en la actual administración de Gobierno.

En este Gobierno, la deuda pública ha crecido un 7.5% por año. En la administración de Antonio Saca creció a un 8% por año y en la de Francisco Flores, un 13% por año. Entonces, cuando ponemos las cosas en perspectiva nos encontramos con que realmente los problemas no son nuevos. Ahora, como el borracho que tiene que enfrentar la sirosis, tenemos que enfrentar un problema que no se trató en su momento. Quisiera resaltar que más que los indicadores en sí mismos, lo que a mí me preocupa es la combinación de bajo crecimiento con la situación fiscal.

Una deuda pública del 55%, que es más o menos lo que El Salvador tiene como deuda total,

considerando las pensiones, porque además los gobiernos de ARENA dejaron una reforma de pensiones mal hecha, que genera más de un millón de dólares diarios de gasto. Hay que enfrentar esto, necesitamos crecer más. Un crecimiento del 5%, por ejemplo, nos haría reírnos. Panamá, en 2004, tenía una deuda pública del 70% del PIB y en 2009, tras cinco años de crecimiento fuerte, llegó a 40% del PIB. Bajaron su deuda un total de treinta puntos porcentuales, gracias a una combinación de cierta consolidación fiscal, pero con tasas de crecimiento altas. Si nosotros en El Salvador lográramos crecer a tasas del 4%-5%, nuestros problemas fiscales desaparecerían como esperamos que suceda.

En este sentido, necesitamos una visión común de país. Con esta polarización política que estamos enfrentando, no podemos resolver esta situación. Creo que todos debemos asumir la famosa frase del mayor Roberto D'Abuisson: «Primero, El Salvador; segundo, El Salvador; y tercero, El Salvador». Si todos actuáramos con este convencimiento de que El Salvador debe estar ante todo, más allá de los intereses personales, gremiales, políticos, empresariales, creo que comenzaríamos a encontrar la solución para salir de este bache crítico en el que estamos.

2007
#4
S
#1
2
1
#6
2
5
#3
7
4
1
0
1
0
6



PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS DE SOLUCIÓN

Diputada **Carmen Elena Calderón de Escalón**

Diputada **Lorena Guadalupe Peña**

Dr. **Carlos Acevedo**

Dr. **William Pleitez**

Dr. **Álvaro Trigueros**

Ing. **Mauricio Choussy**

Propuestas y perspectivas de solución

SEGUNDA RONDA DE INTERVENCIONES

Diputada Carmen Elena Calderón de Escalón

Diputada de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea legislativa por la fracción parlamentaria de ARENA

¿Qué queremos hacer de nuestro país? Hay que definir el rumbo con los objetivos como nación. Luego hay que generar un ambiente de confianza para el sector productivo. ¿Por qué? Porque debemos estimular la inversión privada nacional y atraer la extranjera. Si no tenemos esa inversión no vamos a crecer y lo que necesitamos es crecer para generar empleos, al generar empleos vamos a tener mayor producción y mayor demanda, y al tener mayor demanda vamos a tener más tributos, al tener más tributos vamos a tener más recursos para darle cumplimiento a ese recurso que necesita el Estado para darle respuesta a la problemática social que vivimos.

Sin embargo, el Gobierno debe sanear las finanzas públicas y darle más espacio a la inversión pública. Mucho préstamo se está destinando al gasto corriente y no a la inversión para el desarrollo, como debería de ser. La Ley de Asocio Público Privado es urgente, porque es la manera de trasladar al sector privado lo que el Gobierno puede dejar de hacer. ¿Qué pasa con la concesión del puerto de La Unión y el aeropuerto internacional? El presidente del Banco Central de Reserva hablaba sobre los gastos que hizo el presidente Flores, pero dejó a El Salvador con las mejores carreteras de toda Centroamérica y para esto fue necesaria una inversión muy grande. Además de los dos terremotos que ocurrieron durante este periodo y para los que se tuvo que invertir para poder cumplirle a la gente que fue afectada.

Si bien es cierto que queremos tener esa visión de país, el partido de Gobierno debe saber escuchar al partido de oposición, sobre todo al presidente de la República, quien si amaneció

«de malas pulgas» empieza a meterse con la empresa privada. Esta incertidumbre no puede suceder. ¿Cómo puede atraer inversión poniendo a pelear al país? Nosotros queremos decir que tenemos esa visión de que «primero, El Salvador; segundo, El Salvador; y tercero, El Salvador» y la vamos a mantener.

Diputada Lorena Guadalupe Peña

Presidenta de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea legislativa por la fracción parlamentaria del FMLN

Creo que debemos pasar a los presupuestos por resultados y presupuestos plurianuales. La verdad es que desde que se pasó al sistema de presupuesto por áreas de gestión, el presupuesto se evalúa por lo que se gastó y no por lo que resultó de su gasto. Creo que deberíamos de comprometernos a hacer las reformas que sean necesarias para trabajar con un presupuesto por los resultados. Esa es la manera de ganar transparencia, de ganar capacidad y de ser más eficientes.

El otro tema, pero esto tiene límites en la constitución, es que podríamos buscar cómo tener un horizonte de presupuesto plurianual. Esto generaría un compromiso práctico de país, es decir, que para los próximos cinco años vamos a recaudar cierta cantidad, vamos a gastar cierta cantidad en temas específicos bien definidos. Esta serían dos grandes medidas que deberíamos tomar para ordenar el acuerdo nacional en lo que se refiere a presupuesto.

Sin embargo, hay otro punto que me parece muy importante. Es el tema de la Ley de

la Corte de Cuentas. Quiero exponerles una situación. Estamos tan democráticos con la Corte de Cuentas, que nos han mandado dos proyectos de ley de Corte de Cuentas. Es decir, la misma Corte nos manda proyectos alternativos y esto evidencia que no hay consenso ahí. Pero sí hay propuestas de reforma orientadas a que sea un órgano colegiado, que sea un órgano más transparente, que sus hallazgos sean públicos y que ejerza un rol de contraloría. Creo que con estos esfuerzos podremos avanzar en la reforma de la Ley de la Corte de Cuentas y dar los primeros pasos en materia de reforma constitucional, porque hay una parte que es de reforma constitucional. Independientemente del concepto que tengamos de política fiscal, son necesarias en materia de transparencia y eficiencia.

Me parece que el tema previsional debemos verlo con un criterio de mantener y mejorar las condiciones de los trabajadores, pero también hay que buscar una sostenibilidad. Que en tres años de este Gobierno la deuda previsional haya crecido en seis puntos del PIB es de escándalo. Eso no es sostenible. Sabemos que esto no será tarea fácil en un año electoral, pero queremos avanzar en este tema.

Dr. Carlos Acevedo

Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador

El tema del fomento a la inversión también es importante para propiciar el crecimiento. Sin embargo, revisando la evidencia empírica, uno se encuentra con situaciones paradójicas. Hace tres semanas, en la Asamblea de



la CEPAL, uno de los temas fue la inversión en Centroamérica y al revisar las cifras encontramos algunas situaciones interesantes.

Por ejemplo, el hecho de que en las últimas cinco administraciones gubernamentales en El Salvador, la inversión privada más baja es la que se experimentó durante la administración Cristiani, pero esta fue la administración en la que la economía creció más que el resto. Durante la administración de Cristiani el país creció a más de un 6% promedio anualmente con la inversión privada más baja, pero con inversión pública más alta. La administración Cristiani ha sido la segunda administración con la inversión total más baja en las últimas cinco administraciones gubernamentales. Entonces, esa relación, que a veces se considera fundamental, entre inversión y crecimiento, en este caso no se cumple.

También encontré que los dos países de Centroamérica y del Caribe con las tasas de inversión estatal y privada más altas son Honduras y Nicaragua. Sin embargo, República Dominicana y Panamá, que tienen tasas de inversión pública y privada significativamente inferiores a estos dos países, están creciendo el doble. De nuevo, si uno quiere pensar que para crecer hay que invertir, esto no se cumple en estas

situaciones. Este es un reto que tiene el actual Gobierno. Tiene que ver cómo encontrar espacios para el sector privado, a sabiendas de que la inversión privada en este país ha intervenido en un nivel muy bajo.

El problema es que si no resolvemos el problema de caja que tenemos en el corto plazo, ya no habrá país en el que podamos invertir. Esto requiere de un tratamiento al estilo del de varios países de Europa, como España o como Grecia, que son absolutamente impopulares, políticamente no viables, sobre todo en un panorama electoral, pero yo hago un llamado a la clase política de El Salvador para que podamos resolver este problema en el corto plazo.

Dr. William Pleitez

Coordinador del Área de Desarrollo del PNUD en El Salvador

Lo que realmente se está diciendo aquí es que probablemente parte del problema se genera como consecuencia de muchas promesas que son muy difíciles de cumplir. Esto, para endulzar el oído de la población con una diversidad de ofertas electorales que están completamente fuera del alcance, por ejem-



plo, de las capacidades financieras del Estado. Es importante tener esto en cuenta.

Dentro de ese contexto, creo que lo primero que hay que hacer es examinar ese riesgo de «default», porque si eso ocurre vendrán una serie de consecuencias y los costos serán mucho más elevados que si el problema es adecuadamente tratado y de manera oportuna. Los políticos harían muy bien al compartir ese difícil escenario de ser cuestionados por el resto de la sociedad. No hay mejor manera de poder abordar un escenario de esa naturaleza, donde la gente se va a sentir mal. No estamos hablando de piñatas, si no de «apretarse el cinturón» y por ello lo mejor es compartir la responsabilidad.

Dicho esto, me parece que lo que debe hacerse de manera inmediata es pensar en el futuro. Hay que tratar de formular visiones del futuro, objetivos y metas humanas. A la gente no le dicen nada las palabras «importaciones», «exportaciones», «crecimiento»; la gente está en otra sintonía. Me parece que es un deber muy grande vincular las aspiraciones de la población con el trabajo que se pueda hacer a nivel técnico y político en términos de planes de desarrollo.

En ese sentido creo que sí es importante que invirtamos mucho en conocer qué están haciendo países que tenían un estado de desánimo y de pesimismo hace poco, pero que en un plazo relativamente corto han cambiado este estado de ánimo. Uno de esos ejemplos es Panamá.

Yo recuerdo que hace poco, más o menos hace doce años, fui invitado a un congreso centroamericano de economistas y lo que predominaba era un ambiente similar al actual en El Salvador. Esto fue durante el gobierno de Mireya Moscoso. Sin embargo, comenzaron a dialogar y a ver qué se podía hacer y cómo uno de los grandes referentes de crecimiento en aquel entonces era China, buscaron qué podía tener en común ese crecimiento de la economía china con el desempeño de la economía panameña y empezaron a ver que había oportunidades muy grandes. Plegaron el canal de Panamá y a raíz de eso hubo un diálogo nacional que terminó cambiando radicalmente a la economía panameña.

Necesitamos abrir las ventanas, respirar aire fresco y ver qué están haciendo en otros lados. Perú, por ejemplo, había caído en una situación crítica durante la época de mandato de Fujimori y de repente lograron un acuerdo nacional, predominantemente de tipo político, pero esto

comenzó a cambiar repentinamente su historia socioeconómica. Así, podemos encontrar una diversidad de elementos que me parece que pueden ser importantes para que, al mismo tiempo que estamos abordando los problemas, comencemos a pensar en la solución.

Creo que si estamos hablando de finanzas públicas, es crucial que nos cuestionemos el rol del Estado. Aproximarnos a una visión de futuro altamente consensuada significa examinar profundamente el rol que le asignamos al Estado y probablemente abandonar esos excesos de fundamentalismo que han predominado en los anteriores años, algunos a favor del Estado y otros a favor del mercado sin reparar realmente en qué tipo de Estado y qué de mercado tenemos. Esto pasa, definitivamente, por analizar a fondo el tema de la calidad de la burocracia.

Yo he tenido la oportunidad de ver presentaciones realizadas por la Subsecretaría de Modernización del Estado y realmente es un tema que debería ser asumido de manera nacional, porque este tema no es exclusivo del Estado, pero hay que ver realmente si el Estado obstaculiza o restringe el desarrollo. Hay que aceptar que los gobiernos de la democracia han sido más clientelistas que los gobiernos, por ejemplo, de la época militar. Actualmente la meritocracia no es importante para el reclutamiento y la promoción del personal en la administración pública. También hay que examinar la estructura del gasto y de los impuestos, revisar a fondo el tema de los incentivos y el tema de los subsidios.

Otro tema que me parece crucial es el de las responsabilidades fiscales del Gobierno central, de los municipios y del resto de poderes del Estado. Esta vorágine en la que se ha caído, donde los gobiernos municipales presionan

por incrementar las asignaciones a través del FODES cada vez que tienen dificultades, sin asumir responsabilidad fiscal, no puede continuar. De hecho, en países asiáticos, en gran parte, la viabilidad de estrategias de desarrollo territorial y local ha estado acompañada de la creación de instrumentos tributarios también locales o regionales.

Finalmente, quiero insistir en el tema de la transparencia en la rendición de cuentas y el control de la corrupción. Si se le dice a la población que hay que hacer un ajuste fiscal porque las cuentas están desbalanceadas, pero no se percibe una verdadera cultura de transparencia en la rendición de cuentas y de responsabilidad, entonces la gente siempre sentirá que el impuesto es una especie de carga, que le están pasando una factura por un bien o un servicio que no consumió.

Dr. Álvaro Trigueros

Director del Departamento de Estudios Económicos de FUSADES

Para comenzar a hablar sobre la solución de este problema creo que es importante aclarar que a pesar de ciertas diferencias en cuanto a puntos de vista, criterios diferentes, principios distintos, la diputada Lorena Peña hizo una observación que considero importante. Mencionó el tema de la desacreditación de los políticos, así como la idea de que los académicos están aislados. Yo creo que es importante ser conscientes de que no tenemos que desacreditar a nadie.

De hecho, creo que aquí en El Salvador tratamos de desacreditar mucho a los políticos o

al Gobierno, pero la desacreditación de cualquiera no nos lleva a resolver ningún problema. Esto es algo que tenemos que aprender: que somos diferentes, que tenemos visiones diferentes, pero que en realidad cada uno tiene mucho que aportar. Es indiscutible que los políticos, en donde sea que estén, tienen un papel importantísimo. Son ellos los que aprueban las leyes y las ponen a funcionar, por lo que merecen también todo nuestro respeto.

En segundo lugar, Carlos Acevedo, con sus ejemplos numéricos, ilustró muy bien la importancia del crecimiento económico. Yo hice un estudio con proyecciones fiscales publicado hace seis años y ahora me avergüenzo, porque las proyecciones fiscales para este año eran completamente distintas. Es cierto que no contábamos con que habría una crisis mundial, pero uno analiza el crecimiento histórico y no contábamos con un crecimiento como el de China, por ejemplo. Era un crecimiento del 3% al 4%, con un PIB de \$28,000 millones de dólares, cuando en la realidad fueron \$24,000 millones de dólares. Cualquiera se queda asustado.

William Pleitez enfatizó mucho en cómo el crecimiento puede hacer una gran diferencia en las finanzas públicas. En ese sentido, hay más disponibilidad para que el sector público ejerza sus funciones. En este punto también estamos de acuerdo, lo que me lleva a un tercer punto: que el tema de la sostenibilidad no es el objetivo de la sociedad. El objetivo de la sociedad es el empleo del ser humano, las necesidades humanas — que era lo que decía William Pleitez—. Creo que todos estamos de acuerdo con esto.

En cuarto lugar, quiero hacer una propaganda muy humilde. La semana pasada presentamos

una propuesta, como un documento, un estudio, y no una ley. Es una propuesta de una ley de responsabilidad fiscal, que lo que busca es que nos podamos poner de acuerdo en lo mínimo, en que exista un equilibrio razonable de manera técnica entre los ingresos y los gastos, para que de esa manera el país pueda progresar y liberarse de las cadenas de la deuda pública. Así daríamos también el paso hacia un clima de confianza en el cual el país puede invertir y crecer más, en el que habrá más recursos para el gasto social.

Ing. Mauricio Choussy

Consultor independiente

Hay un diagnóstico con el que todos estamos de acuerdo, pero el tema es quién inicia este acuerdo político o regla. ¿Cómo se inicia y se comienza a conversar sobre el tema? Yo creo que ahí queda una tarea pendiente, es decir, se necesita llegar a ese acuerdo y no podemos quedarnos con que hablemos en estos foros y que no se pase a la siguiente etapa.

Ahora, hay un problema de corto plazo. Al menos yo he estudiado las formas de solucionar el problema de caja del Gobierno y éstas no son muchas. Realmente lo que urge es volver a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), porque ese acuerdo con el FMI está repercutiendo en los desembolsos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Si no tenemos estos desembolsos del Banco Mundial y del BID, el Gobierno tendrá un faltante de caja de entre \$300 a \$350 millones de dólares este año. Sin esos recursos, la deuda puede llegar a cifras inmanejables.



Lo que se tiene que buscar es llegar de nuevo un acuerdo con el Fondo y no tratar de darle otro tipo de solución. Es decir, a mí me sigue preocupando que con todo lo que dicen que se requiere, sin ánimo de desmeritar a los políticos, sigo pensando que hay mucha irresponsabilidad política en la forma de actuar. No se trata de dar un juicio de valor, creo que este es un hecho que estamos viendo todos los días. Acá se ha hablado de compra de votos de diputados, de que aparecen asesoras que no tienen nada que ver con asesorías y una serie de cosas que suceden todos los días y que simplemente nos repudian. Yo no soy economista, ni de la academia, pero como ciudadano me siento hoy rendido por lo que veo en el día a día de este país y quiero ser bien franco al decirlo.

Ahora, yo creo que, sin lugar a dudas, en otros temas tenemos que romper esta dinámica de polarización y pleitos. Eso hay que hacerlo. Si no volvemos al acuerdo, no habrá confianza en los mercados y lo peor que podemos hacer es empezar a hacer cosas para apagar el incendio sin tener estos acuerdos básicos. Iniciar otra reforma tributaria sólo para subir ingresos sin

un proceso de reducción de gastos, creo que puede ser un gran error. Ya el Gobierno ha empezado dos reformas tributarias y empezar otra reforma tributaria sin abordar el tema de fondo en materia fiscal, creo que puede ser un error garrafal que sólo puede contribuir a la polarización.

Es obvio que tenemos que buscar la focalización de los subsidios. El país no puede pagar los subsidios generalizados, no puede subsidiar a todos, incluyendo a los que no lo necesitan o que no lo requieren, y también es obvio que el tema de las pensiones debe abordarse con seriedad. Una reforma parcial o incompleta, o coyuntural, de la reforma de pensiones, que es un tema eminentemente estructural. Pónganse a pensar que el tema de pensiones es de largo plazo y una reforma de pensiones mal hecha lo único que logrará es complicar la situación fiscal del país. El gasto social del país no puede continuar siendo abordado con populismo. Lo que estamos viendo es que únicamente ese abordaje al problema del gasto social, del modelo social que se tiene, lo único que hará es incrementar el problema fiscal del país.

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:



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise