

Financiando el desarrollo:

La movilización doméstica de recursos para el impulso de un plan de nación*

*Ponencia del autor presentada en las "hearing sessions" del PNUD sobre Financiamiento al Desarrollo, Naciones Unidas, New York, 6-7 de noviembre del 2000

Roberto Rubio-Fabián

01. Dentro de la problemática del Financiamiento al Desarrollo, como dentro de la problemática de la Movilización Doméstica de Recursos, **hay al menos tres tipos de interrogantes básicas** a considerar:
 - ¿Qué queremos financiar? ¿Hacia dónde queremos movilizar los recursos que tenemos?
 - ¿Cómo lo queremos financiar? ¿Cómo movilizamos internamente los recursos?
 - ¿Con quién lo queremos financiar?. ¿Con quiénes se hace la movilización doméstica de recursos?
02. **La primera interrogante nos remite al tipo de estrategia o proceso de desarrollo que deseamos financiar, o en torno al cual queremos movilizar los recursos.** Por tanto implica definir la apuesta estratégica de desarrollo que se quiere financiar, y nos ubica frente a las problemáticas de asignación y uso de los recursos financieros (¿A qué asignación y uso de los recursos financieros le estamos apostando?)
03. **La segunda interrogante nos enfrenta a los problemas de formación y canalización de los recursos financieros** necesarios para impulsar los procesos de desarrollo. Es decir, ¿Cómo y de dónde obtener los fondos? ¿A través de qué estructuras y mecanismos los canalizamos? ¿Cómo y por cuales medios podemos movilizar nuestros recursos internos?
04. Acá es importante indicar que **los procesos de movilización doméstica de recursos, como de la problemática del financiamiento al desarrollo en general, no pueden ni deben reducirse a enfrentar o solucionar el problema de la obtención de los recursos.** El financiamiento al desarrollo la movilización doméstica de recursos, deben ante todo considerar la calidad del uso y del destino de esos recursos (tomar en cuenta la primera interrogante). Así por ejemplo, para que el ahorro interno juegue un rol esencial en el financiamiento al desarrollo, no basta solo hacer esfuerzos para incrementar la tasa de ahorro interno y elevar los montos de ahorro financiero, sino que también se hace necesario garantizar que ese ahorro financiero se convierta en ahorro real, es decir que los ahorros financieros formados se canalizen hacia la inversión. Y esto tiene relación con garantizar condiciones estructurales que abran la oportunidad a las inversiones y aseguren la calidad y destino adecuado de las mismas (consis-

tencia de las inversiones con los objetivos del desarrollo, asegurar una adecuada distribución espacial de las inversiones, promover inversiones con alto valor agregado, alta productividad y elevados niveles de encadenamiento, canalizar inversiones hacia procesos de acumulación hacia pequeñas y medianas empresas, inversiones armónicas con los ecosistemas, etc.).

05. **La tercera interrogante hace referencia a los grupos sociales que intervienen en los procesos de movilización doméstica de recursos**, y por ende nos vincula a las problemáticas de distribución y apropiación de los excedentes o recursos. ¿Quiénes participan en los procesos de movilización doméstica de recursos? ¿Qué grupos sociales se benefician y sacrifican de/para dicha movilización?

06. Respecto a esta tercera interrogante es importante **considerar que los procesos de captación, asignación y uso de los excedentes (Financiamiento al Desarrollo es afín al término "Excedentes para el Desarrollo") ocurren dentro del marco de determinadas relaciones y estructuras sociales**. En tal sentido, tales procesos están mediados por las estructuras de poder y de interés que caracterizan las distintas sociedades. Bajo esta perspectiva, no hay que olvidar que el optar por financiar el desarrollo no es ni puede ser ajeno a los conflictos que se generan en torno a la disputa social del excedente. Por tanto, no se puede abordar de forma adecuada y realista la problemática de la "Movilización Doméstica de Recursos" si no se aborda o toma en cuenta para cada país o región las características que poseen sus estructuras de poder e interés, las desigualdades estructurales existentes en su seno, la naturaleza y calidad de sus instituciones, etc. En tal sentido, una estrategia o política de

movilización doméstica de recursos debe contar con un "mapa de poder" y un "mapa institucional" que dé cuenta del marco socioinstitucional en que se inscribe una estrategia o política de movilización doméstica de recursos.

07. Así **por ejemplo**, una política de movilización doméstica de recursos a través del incremento de la carga tributaria puede encontrar la resistencia o capacidad de evasión de grupos económica y políticamente poderosos, o puede desviar su presión hacia los sectores más desfavorecidos o con menos capacidad de negociación, inclinando la política tributaria hacia el incremento de los impuestos indirectos (más que directos) o a la ampliación de la renta imponible hacia tramos de menores ingresos. De igual manera, una política de formación de ahorro interno podrá incrementar los fondos líquidos disponibles, pero éstos verán mermados sus efectos positivos si se canalizan a través de las estructuras deformadas o monopólicas que suelen marcar nuestros sistemas financieros, o si el marco institucional de supervisión bancaria (Banco Central, Superintendencia) es dependiente y débil.

08. Hechas las consideraciones anteriores, lo que resta de este documento es un intento de analizar **cómo se han ido contestando e intentan contestar tales interrogantes a través de una experiencia concreta: el proceso de construcción de un Plan de Nación en El Salvador**.

09. **¿En torno a qué propuesta o proceso de desarrollo se puede impulsar una estrategia de movilización doméstica de recursos? La respuesta que algunos sectores dieron en El Salvador fue: alrededor de un proceso de elaboración e implementación de un Plan de Nación**. Este proceso se comenzó a gestar en mayo de 1997, y fue

impulsado por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), una comisión pluralista e independiente nombrada por el Presidente de la República en aquel entonces (Armando Calderón Sol). Esta iniciativa dio lugar a un limitado pero significativo proceso nacional de participación y movilización ciudadana, el cual contribuyó a la presentación en enero de 1998 de la primera propuesta: Bases del Plan de Nación. Este documento, apoyado por la dinámica social que le dio origen, definió bases teóricas, metodológicas y programáticas que sirvieron de marco de referencia para seguir avanzando en el proceso. Fue así que ya en el contexto de un nuevo gobierno, presidido por el Presidente Francisco Flores, la Comisión Nacional de Desarrollo, apoyada en una continuada consulta ciudadana, presentó a los tres poderes del Estado, en octubre de 1999, una segunda y más acabada propuesta: Acciones Iniciales del Plan de Nación, donde se definían las grandes apuestas estratégicas del desarrollo nacional y los instrumentos generales para su implementación. Posteriormente, después de casi un año de trabajo, en octubre del 2000, la CND elabora una tercera y concreta propuesta para consensuar y comenzar a ejecutar en el 2001: Propuesta de Acciones Territoriales del Plan de Nación. En esta propuesta, se detallan las apuestas y acciones concretas e inmediatas por ejecutar dentro del proceso de construcción del Plan de Nación.

10. La actual propuesta de la CND, como en sus anteriores documentos, parte de que el "desafío más importante de El Salvador es superar la marginación y exclusión estructural de grandes segmentos de la población". Por tanto, la pregunta que saltó de inmediato fue ¿Por donde iniciar a resolver este histórico problema?. Según la propuesta de la CND "la mejor vía para desencadenar el desarrollo nacional, es ir de abajo hacia

arriba, lo cual implica establecer y poner en marcha Regiones de Desarrollo. **Esta es una apuesta por el desarrollo regional, como forma concreta de ir avanzando hacia el desarrollo nacional". Se le apuesta así al establecimiento de cinco grandes zonas de desarrollo, a cada una de las cuales se le asigna un horizonte, un rumbo que guía sus transformaciones.** Así, en la Zona Norte/Lempa se propone ir conformando el Corredor Agroambiental del Norte"; en la Zona Golfo de Fonseca/Río Grande San Miguel se pretende convertirla en una Puerta Centroamericana al Comercio Mundial y en una zona de desarrollo agrícola y agroindustrial; la apuesta para la Zona Central Sur/Comalapa es transformarla en un "Corredor Sustentable de Exportación agrícola, industrial y de servicios internacionales"; mientras que el desafío para la Zona Occidental/Los Volcanes se focaliza en abrir un "Corredor de Ecoturismo y Café"; finalmente, para la Zona Metropolitana de San Salvador se contempla una propuesta de Transformación del Sistema Vial. Estas zonas, concebidas como un todo, van dibujando su horizonte a través de una serie de transformaciones plasmadas en cuatro "Mapas de Desarrollo": un mapa de conectividad y de ciudades, un mapa de ordenamiento y saneamiento ambiental, un mapa de transformación productiva y un mapa de asociatividad municipal. Con todo ello se abre también la oportunidad de contar con un nuevo y mejor "Mapa de País".

11. **A diferencia de propuestas anteriores**, la de la CND no se focaliza exclusivamente en lo macro sino que parte y revitaliza lo micro; tampoco se queda en el espacio de "lo nacional" sino que baja al espacio concreto de los territorios. También a diferencia de antes, no es una propuesta inconsulta y tecnocrática, sino producto de un proceso

participativo, limitado pero significativo. De igual manera, por las reacciones expresadas por algunos partidos políticos, gremiales empresariales, alcaldes, comunidades, profesionales, a los que se les ha presentado privadamente la propuesta, goza de gran potencial concertador y augura un buen soporte social. A diferencia de otros planteamientos, no es una apuesta unilateral por nuestra articulación externa sino que ubica a ésta sobre la base de la articulación interna de nuestro aparato productivo. Tampoco se basa en el "rebalse" de antes, donde todo gira alrededor de unos pocos, sino que se basa en la integración de los históricamente excluidos y marginados; no es un vaso que rebalsa sino varios vasos que se llenan. Finalmente, puede significar un fuerte impulso a la reactivación económica, pero con perspectiva de largo plazo.

12. Un punto fundamental dentro del proceso de movilización doméstica de recursos es que la propuesta de desarrollo en torno a la cual se hace dicha movilización necesita de un importante y compacto soporte social y político. Al respecto valga señalar que la propuesta actual del Plan de Nación ha sido presentada a diversos sectores y fuerzas políticas del país; **y a pesar de la conflictividad social y política que marca la actual sociedad salvadoreña, tal como hemos mencionado en el punto anterior, la propuesta goza de un importante potencial concertador y soporte social.**

13. Además de buscar e ir cristalizando el consenso social y político en torno a la Propuesta de Acciones Territoriales, la CND busca ir respondiendo a nuestra segunda pregunta: ¿De dónde sacar los fondos necesarios para impulsar la propuesta y a través de qué estructuras o mecanismos canalizarlos? Las respuestas a estas interrogantes aún no

están terminadas, y se perfila un proceso de concertación nacional para ir las definiendo. Por lo pronto se pueden avanzar algunos elementos al respecto.

14. En cuanto a las fuentes de movilización doméstica de recursos, se pueden señalar algunas de manera provisional. En primer lugar, un eje fundamental para la movilización de recursos son los ingresos y gastos públicos. En efecto, a través de la tributación se captan buena parte de los excedentes o recursos generados en una sociedad, y a través del gasto público se reasignan y distribuyen los mismos. En consecuencia, una adecuada movilización de recursos para el desarrollo requiere de una política fiscal que mantenga niveles elevados de tributación y una asignación efectiva y eficiente del gasto público. Sin embargo, en la mayoría de los países del Sur encontramos, por un lado, bajos niveles de recaudación tributaria (en países como Guatemala y El Salvador la carga fiscal apenas llega a representar el 10% del PIB), y por otro lado, altos niveles de ineficiencia, corrupción y despilfarro del gasto público. **Por ello, un proceso de movilización doméstica de recursos no puede evadir la puesta en marcha de una REFORMA FISCAL.**

15. A mi entender, una Reforma Fiscal debe contemplar al menos los siguientes componentes o políticas:

- Un cambio de objetivos. Las políticas fiscales predominantes se definen casi exclusivamente en términos de financiamiento del déficit fiscal. Una reforma fiscal debe colocar también como objetivos la mejora en la distribución de la renta, el incentivar y reorientar la inversión acorde a los objetivos de la estrategia de desarrollo, el incentivar o contener la demanda o el consumo, el cubrir los niveles de inversión pública programada.

- Corregir el creciente desequilibrio que se da en favor del establecimiento de impuestos indirectos sobre los directos. Se recomienda no seguir haciendo presión por los impuestos tipo IVA (Impuesto al Valor Agregado), y elevar la presión fiscal sobre los estratos de altos niveles de renta (modificación de estructuras impositivas y no solo ampliación horizontal de la base tributaria).
- Creación o incremento de los impuestos selectivos al consumo, especialmente a los productos nocivos a la salud o el medio ambiente (cigarrillos, bebidas alcohólicas, agroquímicos, etc.).
- Creación de un impuesto "verde" a las actividades dañinas al medio ambiente.
- Establecimiento uniforme en cada país de un impuesto a las ganancias especulativas o de corto plazo.
- Cerrar la brecha a la evasión y a la elusión fiscal. Valga aclarar que esto no solo es un problema técnico sino también político. En tal sentido, los gobiernos deben procurar conformar las alianzas sociales necesarias que le cierren el paso a los grupos de poder que ejercen su capacidad de evasión fiscal.
- Saneamiento administrativo y financiero de empresas públicas o autónomas.
- Fomentar una mayor proporcionalidad entre gastos públicos corrientes y gastos públicos en inversión, hoy por hoy totalmente desproporcionada en favor de gastos corrientes.
- Mejorar la distribución territorial de la inversión pública, en la actualidad mayoritariamente concentrada en las capitales o unas pocas ciudades. Focalizar la inversión en infraestructura hacia los sectores productivos marginados y excluidos.
- Todas las medidas anteriores no son de fácil implementación, dados los

distintos intereses que se ven afectados. Por ello, en la medida de lo posible (como ya sucedió en Guatemala y puede suceder en El Salvador), la puesta en marcha de una reforma fiscal debe buscarse por medio del establecimiento de un PACTO FISCAL.

16. **Asimismo, una adecuada y suficiente movilización doméstica de recursos exige una REFORMA FINANCIERA**, la cual debe contemplar tres ejes de acción:

- Una reforma al sistema privado de intermediación financiera que permita una estructura del mercado más moderna y competitiva, y que logre terminar con el carácter oligopólico del sistema financiero actual, y colocar el sistema financiero en mayor sintonía con los objetivos de desarrollo contemplados en el Plan de Nación.
- Un fortalecimiento de las instancias de supervisión y control del sistema financiero (Banco Central y Superintendencias).
- La conformación de un sistema financiero de desarrollo, que a través de la consolidación de la institucional actual (Banco Multisectorial de Inversiones), pueda convertirse en una verdadera banca de fomento, especializada en el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Este sistema incorporaría a las actuales asociaciones o cajas de ahorro y crédito. Este sistema debería verse favorecido por el depósito de la mayor parte de los fondos públicos e instituciones autónomas, así como de los dineros provenientes de las donaciones (ahora captados exclusivamente por la gran banca privada).

17. Una variable básica en los procesos de movilización doméstica de recursos es la formación de ahorro interno. Nuestro

país, como lo fue para otros países que dependieron del capital de corto plazo, ha venido basando últimamente su dinámica en el ahorro externo (gracias en buena medida a las remesas familiares). **Y un punto fundamental para consolidar un proceso de formación de ahorro interno es la REFORMA DEL SISTEMA PROVISIONAL.** Es preciso reformar el actual sistema de previsión (sistema de pensiones), de tal forma de crear un sistema mixto y solidario (empresa privada, Estado y trabajadores) que permita elevar de forma significativa los ahorros e ingresos de los trabajadores, así como los ingresos del sector público financiero.

18. **Otra fuente importante de financiamiento doméstico son los FONDOS DE CONTRAPARTIDA LOCAL,** o fondos creados a través de procesos de concertación local o territorial, donde destacan las aportaciones empresariales con vínculos de interés común con comunidades y alcaldías, así como las aportaciones de ONG locales y/o la Cooperación Internacional (ya hay algunas experiencias al respecto en El Salvador).
19. **También, es importante considerar en los procesos de movilización doméstica de recursos, la REGULACIÓN Y ESTÍMULO DE LAS INVERSIONES.** En cuanto a la regulación de las inversiones, será importante incidir en las tasas de formación bruta de capital. En este sentido se deberá contemplar un sistema de incentivos/desincentivos fiscales, de manera que se fomente/presione la reinversión de las utilidades empresariales; así como el estudiar la posibilidad de establecer coeficientes de inversión de las utilidades empresariales.
20. **Finalmente, para la movilización doméstica de recursos se hacen necesarias REFORMAS A LA ADMINIS-**

TRACIÓN PÚBLICA y al Presupuesto General de la Nación, de cara a reducir sensiblemente la excesiva proporción de los gastos corrientes sobre los gastos de inversión en el funcionamiento gubernamental. Esto favorecerá el ahorro público y por ende la mayor movilización doméstica de recursos.

21. Según la Propuesta de las Acciones Iniciales y de las Acciones Territoriales del Plan de Nación, **estas diversas fuentes de captación de fondos se deberán canalizar a través de dos grandes fondos:** El Fondo Territorial de Desarrollo (para inversión empresarial y productiva) y el Fondo de Inversiones Comunitarias y Municipales (para inversiones sociales, ambientales, de infraestructura y culturales).
22. Por último, en cuanto a la tercera interrogante, solamente valga señalar tres cosas. En primer lugar, la Propuesta de Acciones Territoriales tiene como principal destinatario aquellos sectores que han sido históricamente marginados y excluidos de los beneficios del crecimiento y el desarrollo de nuestro país. En segundo lugar, que se trata de una propuesta donde deben y tienen cabida todos los sectores, tanto grandes como medianos y pequeños empresarios, tanto sectores de derecha como de centro o izquierda. La propuesta necesita del concurso de variados y amplios sectores para emprender una movilización sostenida y efectiva de movilización interna y externa de recursos. En tercer lugar, la puesta en marcha de la propuesta, y el proceso de movilización doméstica de recursos que debe acompañarlo, exige un proceso de concertación nacional. De tal forma que El Salvador pueda pasar de los Acuerdos de Paz (1992) que dieron fin a la guerra, a unos Acuerdos de Nación que den inicio a un verdadero proceso de desarrollo.