

Estudios Estratégicos



Competitividad para el Desarrollo 2011

Consideraciones para el pacto fiscal: insumos para discusión

Este documento pretende proporcionar elementos para considerar en la elaboración de un pacto fiscal en El Salvador. Se hacen algunas sugerencias con el propósito de alimentar el debate con insumos técnicos.

1. Objetivos de nación

Solamente teniendo objetivos claros se puede avanzar en la dirección correcta. Previo a cualquier consideración sobre las metas fiscales en un país, el país debe tener claro cuáles son sus aspiraciones de largo plazo y cuál es el horizonte temporal en que dichas aspiraciones se podrían alcanzar.

Es necesario acordar cuáles son las prioridades a las que el país le va a apostar, independientemente de qué partido gobierne. Dado que no es posible satisfacer todas las aspiraciones sociales en forma inmediata –porque el país parte de una situación inicial de pobreza–, es importante definir la ruta óptima para alcanzar dichas aspiraciones, y al mismo tiempo establecer las prioridades en las cuales se puede comenzar a trabajar de inmediato para avanzar en esa ruta. El proceso de ejecución se debe retroalimentar periódicamente para que no sufra desvíos ante los diversos sucesos, y debe estimular a todas las fuerzas sociales para sumar esfuerzos que empujan en la misma dirección.

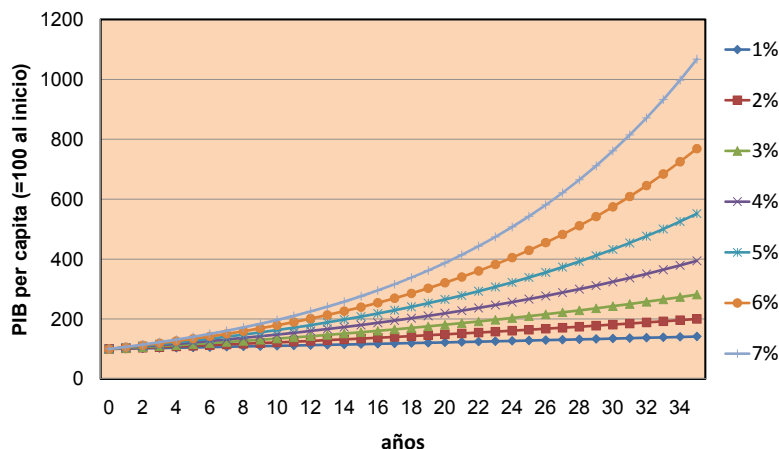
A continuación se destaca la importancia, y prioridad, que debe tener el crecimiento económico, como medio, no como fin, para avanzar en el desarrollo económico y social. La persona humana es el principio y el fin de los esfuerzos de toda la sociedad, el crecimiento es solamente un medio para alcanzar este fin superior. También, se enfatiza la necesidad de establecer metas en base a resultados utilizando como principio guía, que se deben escoger los mecanismos que proporcionen el máximo beneficio social al menor costo.

1.1 Crecimiento económico como requisito para el desarrollo y la sostenibilidad fiscal

El crecimiento económico es una condición necesaria para alcanzar un desarrollo económico sostenible, no sólo en términos de bienestar material, sino también respecto a las consecuencias que tiene sobre cómo moldea el carácter social, político y moral de los pueblos. Los beneficios materiales que derivan del crecimiento son sustanciales ya que hay una relación exponencial positiva entre la tasa de crecimiento y el PIB. La gráfica 1 resume esta relación simple y muestra las grandes diferencias que existen entre crecer a 1% o crecer a 6%.

Todo esfuerzo atinado que un país haga por incrementar su tasa de crecimiento en forma sostenida cosechará frutos sustanciales, como lo han demostrado docenas de casos de éxito, comenzando por los países que hoy son considerados

Gráfica 1
Desempeño del PIB per cápita frente a tasas de crecimiento alternativas



Fuente: Elaboración propia.

desarrollados, y siguiendo con aquellas economías emergentes que han crecido a tasas nunca vistas en la historia, sacando a millones de personas de la pobreza.

También, con más crecimiento la nación se enriquece, genera más empleo, aumenta la formalidad, y los ingresos del Estado crecen más. Pero los beneficios van más allá de lo económico, se amplían las oportunidades, la tolerancia por la diversidad, la movilidad social y económica, el compromiso con la justicia, y dedicación a la democracia.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, lo que se debe buscar es que la política fiscal sea coherente con las metas de crecimiento económico, y que se apliquen principios de gasto y tributación que contribuyan al crecimiento económico, y que no sea un obstáculo.

1.2 Acuerdos básicos con base en resultados y criterios de eficiencia

Lo importante a definir en un acuerdo nacional no es la cantidad de gasto que debe realizar el Estado, sino los objetivos que se desean alcanzar y qué es importante para la sociedad en su conjunto, los individuos y el bien común. El nivel de gasto público necesario es función de dicho objetivo,

pero también es función del mecanismo de política pública que se adopte para llevarlo a cabo, que no necesariamente requiere que el proveedor sea el sector público.

El principio básico orientador debe ser que se realicen las prioridades por el medio que brinde el mayor bienestar a la sociedad en su conjunto. Si se tienen acuerdos sobre lo importante, el cómo ejecutarlos se debe definir a partir de aquellas medidas que logran alcanzar los resultados deseados de la manera más eficiente posible, es decir haciendo un uso racional de los recursos escasos que el país dispone, a fin de alcanzar el máximo bienestar para la sociedad. La discusión no se debe centrar en si es el Estado o el sector privado, el que se debe encargar de proveer los servicios determinados sino en conseguir los objetivos, a partir de las mejores experiencias de desarrollo mundial.

2. Necesidad de ajuste fiscal combinado

Desde 2008 la situación de las finanzas públicas comenzó a deteriorarse y se agravó con el impacto de la crisis internacional, subió el déficit fiscal y aumentó considerablemente la deuda pública. Para garantizar la sostenibilidad de la política fiscal, es necesario realizar un

ajuste, en términos de incremento de ingresos fiscales y eficiencia con disciplina en el gasto público. A continuación se presentan cuatro reflexiones básicas sobre este tema, un diagnóstico breve de la situación fiscal, los diferentes tipos de ajuste fiscal y las consecuencias de no realizarlo, en el marco del Acuerdo Stand-By entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacional, y una propuesta de ajuste combinado.

2.1 Evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas al cierre de 2010

En 2010 el Sector Público no Financiero (SPNF), cerró con un déficit de US\$920 millones, equivalentes a 4.3% del PIB. Dado que el déficit fiscal se financia con deuda pública, ésta pasó de 49.7%¹ del PIB en 2009 a 52.9% en 2010. En un escenario pasivo, si se mantienen los niveles de tributación y gasto público como porcentaje del PIB, y bajo los supuestos presentados en el cuadro 1, la deuda pública se eleva hasta el 66.5% del PIB en 2015 (gráfica 2). Para El Salvador la recomendación en términos de deuda pública es mantenerla cerca de 25% o 35% del PIB², lo que permite dar algún

¹ Esta definición de deuda del SPNF incluye la deuda del Banco Central de Reserva en razón de la Ley de Integración Monetaria, y el saldo de CIP-A, o certificados de inversión previsional, que son utilizados para pagar las pensiones corrientes.

² Ver IMF (Octubre 2010), página 17. Se hace un estudio sobre la literatura del nivel óptimo de deuda pública, que sugiere que el nivel actual arriba de 50% es alto. Se evalúan dos enfoques, uno sugiere que el nivel óptimo de deuda es de 25% y el otro de 35%.

margen para endeudarse nuevamente cuando haya alguna necesidad urgente, resultado de algún choque natural, como los terremotos de 2001.

La gráfica 2 muestra la trayectoria de la deuda del SPNF hasta el año 2015 en el escenario pasivo, un escenario que toma en cuenta el aumento de la recaudación tributaria neta, y un escenario que calcula el ajuste fiscal necesario para volver al porcentaje de deuda que teníamos en 2009. El primer escenario asume que no hay cambios en la política fiscal en términos de los montos de gastos e ingresos tributarios, y conlleva a un incremento de la deuda pública a 66.5% del PIB. En el segundo escenario, se aplica el aumento de la carga tributaria neta sugerida en el Acuerdo de Stand-By entre el FMI y el gobierno, que indica aumentar la carga tributaria de 13.3% del PIB en 2010 a 16.4% del PIB en 2015, lo que implica un ajuste fiscal de 3.1 puntos del PIB. En este segundo escenario la deuda pública cierra con 56.5% del PIB, lo cual implica que ésta sigue aumentando, y en este último año estaríamos gastando 20% de los ingresos tributarios en pago de intereses, lo cual resulta oneroso para el país. El tercer escenario, es un ejercicio para determinar de cuánto tendría que ser el ajuste fiscal para regresar a una deuda pública respecto del PIB casi igual a la de 2009, y se encuentra que el ajuste necesario es de 4.1 puntos del PIB.

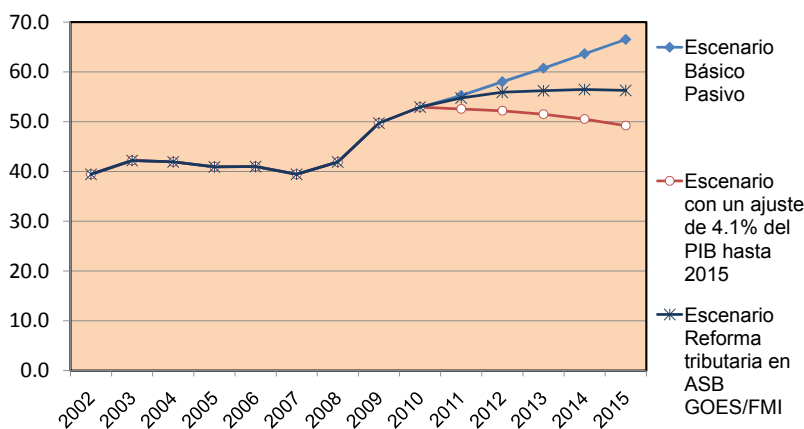
Es importante tomar en cuenta que si el país lograra una tasa de crecimiento económico más alta, el ajuste necesario en las finanzas públicas será menor, y el Estado va disponer de más recursos para avanzar en las metas propuestas.

Cuadro 1
Escenarios plausibles de crecimiento, inflación y tasa de interés, 2011-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Variables	Base	Escenario plausible				
Crecimiento PIB real	1.4%	2.0%	2.5%	3.0%	3.0%	3.0%
Inflación	2.1%	3.0%	2.4%	2.4%	2.4%	2.5%
Crecimiento nominal	3.5%	5.0%	4.9%	5.4%	5.4%	5.5%
Tasa de interés	5.2%	5.4%	5.6%	5.8%	6.1%	6.2%

Nota: la diferencia principal con los supuestos en IMF (Octubre 2010) es la tasa de crecimiento económico.

Gráfica 2
Escenarios de trayectoria de la deuda pública
(deuda SPNF como porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos propios.

2.2 Tipos de ajuste fiscal y las consecuencias de no hacerlo

El ajuste fiscal se puede hacer por la vía de incremento en impuestos, reducción de gasto público o una combinación de ambos. La meta deberá ser encontrar la combinación que contribuya más a alcanzar los objetivos de desarrollo deseados y que impulse de la manera más positiva el crecimiento económico. Por ejemplo, un incremento de los ingresos tributarios en 3 puntos del PIB, en un momento de debilidad económica, puede alterar las perspectivas de crecimiento económico, lo que reduciría la efectividad de la medida.

En todo caso, el ajuste se debe llevar a cabo, si no se hace, y se mantienen las bajas tasas de crecimiento económico, la deuda seguirá creciendo, y el servicio de la misma absorberá más recursos en detrimento del gasto público social y económico, con graves consecuencias para el país. Este es un debate que se está discutiendo alrededor del mundo en muchos países, luego de la gran recesión; y la magnitud de los ajustes requeridos requiere mejoras en los ingresos y reducciones en los gastos.

2.3 El Acuerdo Stand-By entre FMI y GOES

El Acuerdo Stand-By entre el FMI y GOES se aprobó en marzo de 2010 y en este se delinearon las metas fiscales básicas y un listado de compromiso de reformas estructurales. El ASB, que fue revisado en octubre de 2010, propone en términos agregados un ajuste de 4.1 puntos del PIB, el cual se haría en un 98% por la vía tributaria.

No obstante lo anterior, la historia reciente en El Salvador muestra que el período 1990-2008, la carga tributaria pasó de 9.1% del PIB a 13.5% del PIB, es decir, 0.24 puntos del PIB por año, en un contexto de un crecimiento económico promedio de 3.7% anual. Por su parte, el ASB implicaría un incremento de carga tributaria de 3.1 puntos del PIB en el período 2011-2015, lo que equivale a 0.62 puntos del PIB por año y con una tasa de crecimiento promedio de 3.5%, casi igual a lo histórico. El ASB no explica qué supuestos hay detrás de la tasa de crecimiento económico, ni cómo es posible que la economía soporte tal incremento de impuestos y al mismo tiempo incremente su crecimiento.

En el primer año del programa, 2010, se logró la meta de incremento tributario, lo cual se vio favorecido por una recuperación del comercio exterior e inflación internacional,

el incremento en precios de petróleo, el efecto rebote ante la fuerte caída en 2009, y la reforma tributaria de diciembre de 2009. Los datos de 2011 muestran un desempeño favorable de la recaudación, con crecimiento nominal de 13.5%. Aún así, no es claro que esta tendencia se pueda mantener en los siguientes cuatro años, pues el efecto rebote ya no se va a reproducir, y el crecimiento económico todavía es débil.

También, se ha examinado la distribución de aumentos en la carga tributaria para un conjunto de 87 países en el período 2004-2008, y se estima que solamente el 10% de los episodios se logró incrementar la carga tributaria en 4 puntos del PIB o más. Para estos casos la tasa de crecimiento promedio fue de 7.1%, y en los casos en que el incremento tributario fue menor, la tasa de crecimiento promedio también fue menor. Estas cifras plantean duda que las metas del ASB sean factibles o que sean la mejor opción para El Salvador dados los bajos niveles de crecimiento económico (gráfica 3).

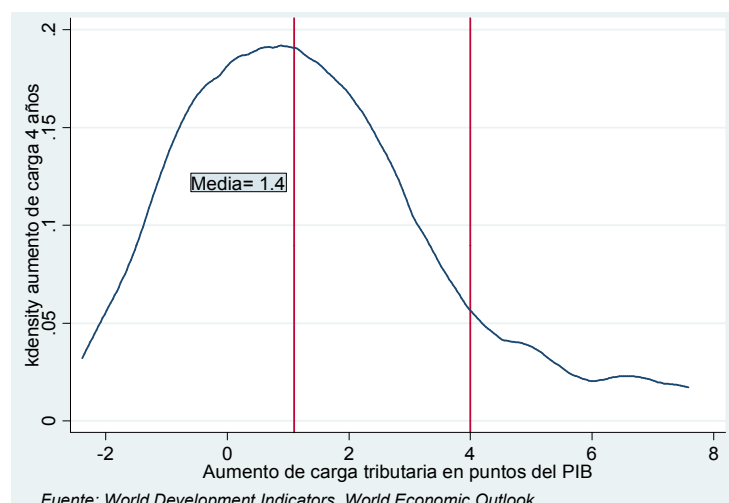
2.4 Una propuesta de ajuste combinado

Dado lo anterior, cabe plantearse cuáles serían las alternativas. Teniendo en cuenta las necesidades de inversión social y económica que debería hacer el sector público, no es posible irse al extremo opuesto de proponer un ajuste de 4.1 puntos

del PIB sólo por la vía del gasto público. El planteamiento que se puede considerar es buscar una combinación, donde se continúe el esfuerzo que se ha venido haciendo por años por mejorar el sistema tributario que ya tenemos y elevar la carga tributaria gradualmente. Esto se podría lograr con la combinación de las siguientes medidas:

- Hacer un esfuerzo 25% mayor al que se había logrado históricamente, es decir incrementar la carga tributaria en 0.3 puntos del PIB por año, lo que en el período 2011-2015 significaría un incremento adicional a 1.5 puntos del PIB.
- Por el lado del gasto público como porcentaje del PIB se puede mejorar la eficiencia y eficacia, logrando una reducción de 1.7 puntos del PIB con las siguientes medidas:
 - El ASB reconoce que con la focalización de subsidios se pueden ahorrar un 0.9% del PIB. Aún está pendiente esta medida.
 - Limitar el crecimiento de la planilla laboral al crecimiento de la inflación, lo cual requeriría a lo largo del tiempo combinar el número de plazas y los aumentos salariales de tal forma que no supere la inflación. Se estima, que el gasto público en remuneraciones se podría reducir en 0.3% del PIB en estos cuatro años.

Gráfica 3
Distribución del aumento acumulado de carga tributaria 2004-2008 para 87 países



- Financiar el incremento en el gasto de capital de 0.5 puntos del PIB consiguiendo el apoyo de la cooperación internacional para paliar el ajuste fiscal por la vía de donaciones, y complementar el incremento por la vía de inversión en infraestructura a través de socios público privados.

Estas medidas llegan a un ajuste de 3.2% del PIB, y requieren del apoyo y compromiso de la comunidad internacional para mantener el gasto de capital del gobierno en 3.5% del PIB durante el período. Esto deja todavía cerca de un punto adicional de ajuste, lo cual se puede evitar si la economía de El Salvador creciera a 5% o más, con lo que la disponibilidad de recursos para el Estado sería aún mayor.

3. Principios y fundamentos de las finanzas públicas

La presente sección presenta en forma breve insumos básicos para tener criterios y principios en la evaluación de las opciones de política fiscal. Se busca una política fiscal que le permita al sector privado ser impulsor del desarrollo económico³. Esto significa que la política fiscal no debe estrangular al sector privado y, por la tanto, no es posible pensar ni justificar un tamaño excesivo del Estado. Aunque tampoco se debe negar que el Estado tiene un papel esencial que cumplir, debe proveer de servicios y bienes públicos, velar por el funcionamiento de una sana competencia, evitar comportamientos desleales por parte de algún agente económico y garantizar el estado de derecho. Debe asegurar que se cumplan a cabalidad los principios de competencia, y que el Estado no garantice la existencia de monopolios u otras imperfecciones. Es responsabilidad el Estado garantizar que todos los habitantes puedan integrarse a los mercados para lo cual se requiere que todos puedan acceder a los servicios básicos.

³Ver Fusades (1989), que presenta la primera estrategia quinquenal que propuso la fundación, *Hacia una Economía de Mercado en El Salvador: Bases para una nueva Estrategia de Desarrollo Económico y Social*. Esta estrategia presenta los principios que deben regir en una Economía Social de Mercado (ESM), y que siguen vigentes hasta la fecha.

Lo anterior está en estrecha relación con el crecimiento económico, lo cual es premisa fundamental para unas finanzas públicas sanas. Cuando se hace referencia en el debate público al sector privado, se equipara a la gran empresa, pero sería un error interpretarlo de esta manera. La definición de sector privado no discrimina por tamaño de empresa o por sector económico, y se refiere directamente a la iniciativa privada individual o empresarial, e incluye en su conjunto todas las acciones emprendedoras, desde pequeñas parcelas agrícolas o negocios, microempresas representadas en tiendas, talleres, comercio y servicios, hasta empresas medianas y grandes que pueden llegar a componer grandes conglomerados empresariales en cualquier sector económico. Las iniciativas individuales son la fuente de riqueza y crecimiento en cualquier país, y por tanto la política fiscal debe tener el cuidado de no convertirse en un obstáculo para su desarrollo.

A continuación se presenta un avance de éstos en tres áreas básicas de la política fiscal, tributación, gasto público y sostenibilidad fiscal. Los criterios podrían ser evaluados por los participantes en el diálogo y enriquecidos si lo consideran necesario.

3.1 Principios de tributación

En términos generales, se debe buscar que la política tributaria sea **equitativa**, **neutra** y que la garantice la **eficiencia** en su administración y control⁴. La equidad significa que personas con iguales ingresos paguen los mismos impuestos, independientemente de la fuente donde provengan. Neutra, en el sentido de no utilizar la política tributaria como un medio para redistribuir ingresos, sino como un medio para financiar el gasto. Además la neutralidad garantiza que no se distorsione la eficiente asignación de los recursos productivos. Eficiente, para que se pueda controlar la ejecución y evitar la evasión. Esto exige diseñar una estructura tributaria simple, de fácil administración y de aplicación general.

En El Salvador, los principios generales de tributación se incorporan en la legislación, reflejando no sólo principios económicos, sino también aquellos del derecho tributario.

⁴Ibíd. Pág. 6.

El Código Tributario de El Salvador, el cual está vigente desde el 1 de enero de 2001, en el artículo 3 emite una serie de actuaciones de la administración tributaria que se ajustarán a **principios generales** que debe cumplir el régimen tributario. A continuación se enumera y se describe brevemente cada uno de estos principios.

- a) **Justicia**, que se garantice la aplicación oportuna de las normas tributarias;
- b) **Igualdad**, es decir que no existan tratamientos diferenciados entre los administrados (los contribuyentes), cuando estén en igualdad de condiciones conforme la ley;
- c) **Legalidad**, que la Administración Tributaria esté sometida al ordenamiento jurídico;
- d) **Celeridad**, que los procesos sean ágiles y se tramiten y concluyan en el menor tiempo posible;
- e) **Proporcionalidad**, busca que los actos administrativos sean aptos para alcanzar los fines previstos, escogidos de tal forma que sean las menos gravosas para los administrados y que su afectación guarde una relación razonable con la importancia del interés colectivo que se trata de salvaguardar;
- f) **Economía**, que se incurra en la menor cantidad de gastos para los sujetos pasivos y la administración tributaria y se eviten trámites innecesarios;
- g) **Eficacia**, que logre su finalidad recaudatoria con respeto a los derechos fundamentales de los administrados; y,
- h) **Verdad material**, que resulte de hechos investigados y conocidos.

3.2 Principios para el gasto público

Para referirse al gasto público es necesario referirse al papel del Estado en un país, o principios que se deberían de respetar en una economía social de mercado.

- **La persona humana es el principio y fin de los esfuerzos de toda sociedad.** La persona es la gestora

y la razón de ser del desarrollo económico y social, y tiene derechos inalienables que son anteriores a todo Estado, que no se pueden irrespetar en nombre de la colectividad. El respeto al individuo requiere aceptar que las personas tienen derechos naturales preexistentes al Estado y que la tarea de éste es rodearlas de garantías, por lo que el Estado debe estar siempre al servicio de las personas y no viceversa.

- **La justicia como garante del funcionamiento social.** Concepto de igualdad frente a la ley, y justicia conmutativa (entre las personas) y distributiva (entre las personas y el producto social). Busca equidad ex ante y no ex post.
- **Búsqueda permanente del bien común.** Es lo que permite alcanzar la plena realización personal por medio de un conjunto de condiciones sociales. El bien común no es el bien del Estado, ni de la mayoría o la minoría.
- **La propiedad privada, derecho inalienable del hombre.** La propiedad privada es la única que puede hacer posible un orden social justo, constituye un elemento esencial para preservar la paz y la armonía entre los seres humanos y es esencial para que exista eficiencia en la administración de los bienes.
- **El papel del Estado.** Papel subsidiario, sólo donde otros actores no pueden intervenir. El Estado debe velar por la seguridad, el respeto a la propiedad, la administración de justicia, con base al principio de igualdad frente a la ley, y velar por aquellos individuos que no puedan salir adelante por sus propios medios.

Con estos principios generales, también resultaba importante aclarar cuáles son los fundamentos básicos para la construcción de una economía de mercado. Éstos se resumían en los siguientes puntos:

- **La descentralización en la toma de decisiones.** Atomización de decisiones por el mercado.
- **Los precios son las señales básicas de la economía.** Ayudan a responder qué producir, cuánto producir. Se asignan más eficientemente los recursos.
- **La competencia garantiza la eficiencia del mercado.** Sólo así los precios reflejan las preferencias de los

consumidores. La competencia es el motor de progreso, innovación y desarrollo. No a monopolios, oligopolios o cárteles, pero cuando existen por la naturaleza de una sector, deben estar regulados.

- **El sistema de mercado es moralmente ético.** Supone que se respetan los principios anteriores y que eso maximiza el bienestar social.
- **Labor complementaria del Estado.** Proveerá bienes públicos, garantizará la competencia, que no garantice existencia de monopolios ni beneficios sectoriales. Es responsabilidad del Estado que todos se integren al mercado, y que todos accedan a servicios básicos.

El Estado es esencial para el funcionamiento de la sociedad y lo menos que se puede esperar es que cumpla cabalmente sus funciones. Esto requiere que se haga un uso adecuado de recursos que son escasos. Para ello se debe ejercer una política de gasto público eficiente y eficaz, focalizada hacia objetivos claros, de subsidios directos explícitos y de fácil control y concentrada en las actividades que le competen al Estado de acuerdo a su papel subsidiario. Es a través de la política de gasto que se quiere lograr los mayores impactos redistributivos hacia los grupos más vulnerables de la población. Para reorientar y mejorar el impacto del gasto público se hace hincapié en la necesidad de mejorar la administración y la focalización del gasto social en la población de extrema pobreza.

Otro principio, es que si bien al Estado le compete un papel subsidiario y no la obligación de asumir el financiamiento y la administración de los programas sociales. Como promotor del bien común, le corresponden aquellas funciones que ninguna agrupación menor dentro de la sociedad pueda asumir. En la medida de lo posible y conservando metas de descentralización y participación ciudadana, muchos servicios se pueden brindar a través de ONG sin fines de lucro y subvencionadas por el Estado.

Finalmente es importante que el gasto público se someta a la evaluación para garantizar su eficiencia y eficacia. Hay tres formas complementarias para la evaluación del gasto público, en lo que se refiere al marco de principios económicos y sociales, en lo que se refiere a la gestión de la administración financiera del estado, y en lo que respecta a la evaluación de los programas. Un programa o política pública puede

cumplir con los criterios o principios en términos de equidad o eficiencia económica, pero mal administrado puede llegar a violar esos mismos principios.

a. Métodos que analizan la eficiencia y equidad desde el punto de vista económico y social.

i. Análisis de costo y beneficio

Se aplican métodos cuantitativos para estimar los costos económicos y sociales de determinados programas o inversión pública, así como los beneficios, lo que proporciona una estimación de la tasa de retorno económica y social de dichos proyectos. El objetivo es proporcionar información técnica para que se seleccionen aquellos proyectos con mayor rendimiento para la sociedad. En El Salvador esta metodología se ha utilizado muy poco.

ii. Análisis de incidencia del gasto público (equidad)

Otra dimensión que ayuda a proporcionar criterios para priorizar el gasto público es el análisis de incidencia o impacto social del gasto público, a quién se dirige el esfuerzo del gasto público. Ejemplo de esto tenemos cuando hablamos de los subsidios y se encuentra que la mayor proporción de dicho gasto se destina a los quintiles de mayores ingresos, es decir que no están bien focalizados. El estudio no se limita exclusivamente a los subsidios, sino que también a otro tipo de gasto público, como los de educación, pensiones y salud, por mencionar algunos. Esta metodología se puede aplicar a diversos rubros del gasto público como se ha demostrado en los estudios de Fusades⁵, BID⁶, Banco Mundial⁷.

⁵ Ver estudios Navajas y Artana (2008) y Trigueros (2008). El primero de estos dos estudios analiza con gran detalle la incidencia del gasto en subsidios y el segundo examina diferentes rubros de los gastos de educación, salud y pensiones, identificando cuáles efectivamente atienden a los grupos más pobres de la población y cuáles a los segmentos de mayores ingresos.

⁶ Ver Inchauste et al. (2009), capítulo 4, sobre gasto público en El Salvador. Destaca el problema de la mala focalización de los subsidios. Recomienda reducir o eliminar subsidios para crear espacio fiscal.

⁷ Ver World Bank and Inter-American Bank (2010). Ver específicamente capítulos 3 y 4 del volumen II.

b. Métodos que evalúan la gestión pública

Un método comúnmente utilizado y apoyado por varios organismos internacionales es desarrollado en el programa “Mejora de Sistemas de Gestión Financiera del Gobierno” (PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability). Es la herramienta más utilizada para evaluar en la actualidad la gestión financiera del sector público. En 2005 fue presentado el Marco de Referencia para la Medición del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas. Esta herramienta es útil porque se concentra en aspectos institucionales y administrativos, que bien diseñados contribuyen eficientemente a la eficacia y eficiencia del gasto público.

La metodología fue aplicada en El Salvador con la participación de la Unión Europea, el Banco Mundial y el BID. Dicho informe se preparó en Mayo de 2009. Es importante que para las discusiones del pacto fiscal, los integrantes del CES conozcan los resultados de esta evaluación técnica apoyada por la cooperación internacional, la cual ya está disponible en el internet (ECORYS (2009), reflejando algunas fortalezas y debilidades en la gestión de las finanzas públicas en El Salvador.

c. Evaluación de programas

Esta es otra metodología que casi no se ha utilizado en El Salvador, y consiste en evaluar minuciosamente la ejecución de los programas con el fin de determinar si un programa aporta los beneficios deseados por la sociedad. La metodología para estas evaluaciones es cuantitativa y cualitativa y requiere de inversiones importantes, pero dada la dimensión en millones de dólares para los programas de políticas públicas es una inversión necesaria. Hay dos ejemplos recientes en El Salvador en que se ha hecho, la evaluación externa del programa de Red Solidaria (hoy Comunidades Solidarias Rurales) realizado por IFPRI y FUSADES y que duró 40 meses, y la evaluación del proyecto FOMILENIO, dado que es uno de los requisitos que requiere el donante. Esta práctica se debería generalizar a fin de eliminar

programas que rinden beneficios muy bajos, o incluso más costos que beneficios, y enrumbar los recursos y energías a aquellos programas que rinden mejores resultados.

3.3 Principios para la sostenibilidad de la deuda pública

En términos agregados no se pueden separar las decisiones de ingresos y gastos públicos, pues estos determinan el saldo fiscal y la evolución de la deuda pública. Si los déficits son altos, la deuda crece, y en determinado momento se vuelve insostenible. La metodología para evaluar la sostenibilidad o insostenibilidad de la deuda pública es relativamente estándar. En casi todos ellos, los resultados básicos son función de parámetros fácilmente identificables como, crecimiento económico de largo plazo, tasa de inflación de largo plazo, carga tributaria y gasto público, tasas de interés de la deuda, nivel de deuda pública inicial.

En el momento actual en El Salvador los parámetros establecen que el país necesita un ajuste en las finanzas públicas, tal y como se describe en la sección II de este documento. Al acordar la trayectoria de ingresos, gastos y deuda pública, se están definiendo las restricciones bajo las cuales se rige la política fiscal.

4. Pacto fiscal integral

El pacto fiscal no se limita a asuntos de ingresos y gastos del Estado, sino que hay una visión más amplia a tomar en cuenta en la política fiscal, incorporando aspectos de equidad, eficiencia, transparencia, institucionalidad y sostenibilidad (diagrama 1). A continuación se presenta una breve definición de cada uno de estos elementos, con algunas propuestas específicas que contribuyen a avanzar en esta dirección.

Diagrama 1
Pacto fiscal integral



4.1 Equidad

La equidad es un concepto complejo e inevitablemente asociado a la concepción que se tenga de justicia.⁸ El Estado debe velar por todos aquellos miembros de la sociedad que se encuentran imposibilitados de hacerlo por sus propios medios; debe garantizar que todos los habitantes puedan integrarse a los mercados para lo cual se requiere que todos puedan acceder a los servicios básicos. Con estos esfuerzos debe existir un principio de corresponsabilidad, donde el individuo complementa el aporte estatal con esfuerzos que ayuden a superar su situación de dependencia; se deben rechazar programas que prolonguen o promuevan la dependencia de la ayuda estatal.

La eliminación de la extrema pobreza es entonces una de sus responsabilidades principales. Niveles mínimos de vida y de servicios básicos son fundamentales para que todos puedan beneficiarse e integrarse adecuadamente a los mercados y así aprovechar las oportunidades que el crecimiento genera. Para hacer más equitativa las finanzas públicas el Estado puede:

- Reasignar el gasto público hacia aquellos rubros que amplían las oportunidades a los sectores más vulnerables o hacia aquellos proyectos con rendimiento social alto.
- Redimensionar y focalizar subsidios. Para ello se puede pasar gradualmente a un sistema de Comprobación Previa de Medios de Vida (CPMV).
- Continuar con los esfuerzos por reducir la evasión y la elusión (cobro coactivo, mejorar definición de tipos penales, unificar números de identificación tributaria, mejorar acceso de información, unificar balances impositivos y contables, etc.)
- Diseñar e implementar un sistema de alerta temprana que permita detectar las amenazas al bienestar de los grupos pobres y vulnerables, frente a impactos económicos o de otra naturaleza.
- Introducir este tipo de programa para las familias urbanas en pobreza extrema.

⁸ Para comprender la complejidad del tema de justicia ver Sen (2010), que presenta uno de los tratados más actualizados sobre la idea de la justicia. El libro expone los diversos enfoques que existen de justicia y señala las dificultades para conciliar un solo enfoque, destaca la importancia de la apertura al diálogo con habilidades humanas básicas -comprender, simpatizar, argumentar-.

4.2 Eficiencia

La eficiencia consiste en lograr el máximo resultado con una cantidad de recursos determinada. Cuando los

recursos utilizados provienen de una imposición del Estado (impuestos) a sus ciudadanos, lo menos que se puede pedir es eficiencia en la gestión de dichos recursos. Desde la firma de los Acuerdos de Paz, el Estado salvadoreño se ha transformado, buscando ser promotor del desarrollo económico y social, en un sistema de economía de mercado. No obstante, indicadores internacionales muestra que la calidad de la gestión pública en El Salvador está lejos de alcanzar altos niveles de eficiencia. Para lograr mayor eficiencia en la gestión pública se propone:

- Profesionalizar el recurso humano público con un sistema de información y una unidad central para su administración, y establecer un marco legal para incrementar la calidad y profesionalización del recurso humano.
- Elaborar presupuestos por resultados, utilizando indicadores de gestión, e incorporar incentivos al desempeño de los funcionarios.
- Incorporar, bajo el Programa e-Gobierno, las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) a todos los proyectos del Estado.
- Recurrir a concesiones con participación privada para financiar grandes proyectos de infraestructura.
- Implementar un sistema de formulación y evaluación económica y social de proyectos.

4.3 Transparencia

En un Estado democrático, la transparencia en la gestión de los fondos públicos es esencial para la legitimidad del funcionamiento del gobierno. La transparencia ayuda a que los recursos se utilicen con más eficiencia y más equidad. Si no hay transparencia en el uso de los recursos públicos los ciudadanos son más renuentes a cumplir con sus obligaciones tributarias. Para que el país avance a un sistema de más transparencia en la gestión público se propone:

- Promover una cultura de transparencia y cero tolerancia a la corrupción.
- Incrementar la transparencia del gasto público por medio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En esto se hizo un avance importante y se ratificó una ley.
- Transparentar las contrataciones y adquisiciones del sector público.
- Revisar el proceso presupuestario actual que adolece de una serie de problemas, especialmente porque el presupuesto no es congruente con los planes fiscales.⁹

4.4 Institucionalidad

El manejo de la cuestión pública difícilmente podrá ser eficiente, transparente, equitativo y sostenible, si no existen reglas claras y definidas que delimiten el ámbito de acción de los funcionarios públicos y los gobiernos que se turnan en el ejercicio de elecciones libres en un ambiente de democracia representativa. El establecimiento de reglas crea una institucionalidad que amplifica la confianza y la certidumbre en la acción pública. Para avanzar en este desafío se propone:

- Despartidización e independencia de la Corte de Cuentas, así como redefinir su naturaleza y funciones.
- Crear mecanismos para una mejor interrelación de las instituciones garantes de la transparencia y probidad: Corte de Cuentas, Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, jueces, Fiscalía, y el Tribunal de Ética Gubernamental.

⁹ Ver FUSADES-DEES (2010). Este documento tiene una sección que analiza la Ley de Presupuesto 2011 y señala un listado de los problemas que tiene actualmente dicha ley.

4.5 Sostenibilidad

El éxito de toda gestión en el ámbito personal, familiar, empresarial o estatal requiere de un pragmatismo en el manejo de las finanzas, que logre el equilibrio que debe existir en términos de ingresos y gastos, a fin de que siempre se pueda cumplir con las obligaciones financieras, en términos de liquidez y solvencia, y que se tenga la flexibilidad indispensable para hacer frente a riesgos que se encuentran a la orden del día. Como se dijo anteriormente, la sostenibilidad de la deuda pública es un tema esencialmente técnico y no debería haber problema en llegar a acuerdos sobre los parámetros básicos, a lo cual se puede contribuir la mejora en procesos presupuestarios mencionada anteriormente y la adopción de un Ley de Responsabilidad Fiscal, que defina en forma más específica las medidas anteriores, pero el factor crítico de las metas o parámetros que se determinen es que sean creíbles. Este tipo de leyes corren el riesgo de fijar metas que luego no se pueden cumplir.

5. Metodología para una negociación efectiva y eficiente

El pacto fiscal por su naturaleza es un proceso de negociación, y para que se lleve a cabo de una manera eficiente y en un tiempo razonable es necesario contar con una metodología apropiada. No se debe confundir la metodología de negociación con el contenido de lo que se va a negociar; el contenido describe los componentes que tiene una política fiscal integral, mientras que la metodología de negociación se refiere al cómo se va a negociar. Esta sección trata de destacar la importancia de contar con un método de negociar que conduzca a soluciones aceptables para todas las partes.

A comienzos de los años ochenta, del siglo pasado, en la Escuela de Leyes de Harvard se desarrollaron unos talleres especializados de negociación con el propósito de encontrar la mejor manera de resolver las diferencias entre

diferentes personas, organizaciones, empresas o sectores. De este proceso surgió una metodología de negociación que describen Fisher, Ury y Patton (1991). A continuación se retoma de este libro la descripción básica del proceso. La metodología parte de cuatro proposiciones básicas:

- **Separar a las personas de los problemas.** Todos somos creaturas emocionales y con diferentes perspectivas y percepciones que se mezclan con los factores objetivos del problema. Al asumir posiciones se empeora la situación porque las personas identifican su ego con su posición. Hay que separar los problemas de las personas, las personas se deben ver unidas tratando de resolver un problema común, atacando el problema y no a sus contrapartes.

En las discusiones de pacto fiscal en El Salvador, se deben evitar acusaciones mutuas entre las diversas partes, y vincularlas a hechos o argumentos. Por ejemplo, no contribuye a la negociación que el gobierno reclame a la empresa privada que no quiere contribuir pagando más impuestos, ni es conveniente que la empresa privada reclame al gobierno actual por la destrucción de la infraestructura durante la guerra. Ambos casos, en lugar de colocar a los participantes del mismo lado, terminan alejando las posibilidades de negociación. El problema fiscal se debe ver como una relación entre ingresos y gastos, y el balance necesario entre ambos para que se logre la sostenibilidad fiscal y el financiamiento del desarrollo económico y social.

- **Concentrarse en intereses y no en posiciones.** El objetivo de una negociación no es defender una posición sino consumir intereses determinados. A veces las posiciones en una negociación opacan los intereses que están detrás de ellas. Centrarse en las posiciones reduce la probabilidad de llegar a un acuerdo que efectivamente satisfaga las necesidades humanas que han llevado a las personas a adoptar estas posiciones.

Las diversas partes que participan en el pacto fiscal deben aclarar explícitamente sus intereses. Por ejemplo, al gobierno le interesa obtener más recursos fiscales para ejecutar sus políticas públicas, y en este sentido, queda claro que lo que necesita son más ingresos. A la empresa privada le interesa que haya certidumbre y que se puedan hacer negocios con los menores costos posibles, incluyendo la burocracia; también le interesa que lo que paga con sus impuestos se gaste de manera eficiente, para que los servicios que presta el gobierno sean a un menor costo y de mejor calidad. A los sectores sociales les interesa que el gobierno ejecute apropiadamente sus políticas públicas y que cuente con los recursos necesarios, pero también la interesa que se genere empleo, crecimiento económico y que con ello mejoren los salarios. La experiencia en muchos países ha demostrado que es posible conciliar estos intereses.

- **Antes de llegar a un acuerdo, crear opciones de mutuo beneficio.** Este punto busca vencer la dificultad de diseñar una solución óptima bajo presión. Querer decidir frente a una contraparte reduce la visión. Cuando se tiene mucho en juego se inhibe la creatividad. Esto se puede superar al dejar un tiempo aparte para pensar en un amplio rango de soluciones posibles que avance los intereses compartidos y reconcilien intereses divergentes. El propósito no es encontrar puntos intermedios entre posiciones determinadas, sino encontrar alternativas superiores.

Esto requiere considerar todas las opciones posibles, en diversos escenarios y sin prejuicios o vetos por adelantado. Es decir, todas las opciones deben quedar sobre la mesa. Por ejemplo, se pueden partir de la posición del gobierno junto con el FMI con el Acuerdo Stand-By, en la que se obtienen todos los ingresos tributarios por medio de reformas tributarias, es decir un aumento de la carga tributaria de cerca de cuatro puntos del PIB en un quinquenio. Esto implica en el ASB un incremento de US\$2,267 millones, u 87%, entre 2009 y 2015, al mismo tiempo que se eleva el gasto público

US\$1,791 millones, o 39.2% (comparando 2015 con 2009). Una manera alternativa de encontrar la sostenibilidad fiscal es aceptar un crecimiento moderado en el gasto público, logrando mantener o incrementar el beneficio social por medio de una modernización del aparato estatal buscando más eficiencia en el uso de los recursos, lo que permitiría un esfuerzo tributario menor, y que unido a mayor certidumbre derivado del consenso nacional, podría resultar en más crecimiento económico, y más ingresos fiscales. El proceso consiste en buscar más alternativas, hasta que se aproxime a un consenso mayor.

- **Insistir en utilizar criterios objetivos.** El acuerdo debe reflejar un estándar justo e independiente del ojo que lo ve, sea una u otra contraparte. El estándar o criterios que se debe escoger debe ser independiente de la visión de las contrapartes, basado en principios o en factores objetivos que se puedan medir o evaluar (por ejemplo: valor de mercado –cuando es el precio lo que se quiere negociar–, opinión de un experto que cuente con el respeto de todos, las costumbres o lo que determina la ley, entre otras posibilidades). Cuando se discuten estos criterios en lugar de lo que lo que las contrapartes están dispuestas a hacer o a ceder; se puede llegar a una solución que es aceptada por todos.

Para el caso del debate fiscal, lo típico es utilizar estándar internacional con países en similar nivel de desarrollo económico. Por ejemplo, para determinar la trayectoria de sostenibilidad de la deuda pública, lo típico es utilizar una fórmula canónica que involucra parámetros como tasa de crecimiento del PIB real, tasa de inflación, tasa de interés, nivel actual de deuda pública como porcentaje del PIB, ingresos y gastos. En forma complementaria a esta fórmula existen métodos probabilísticos que consideran la volatilidad de ciertas variables, y permite obtener rangos posibles de trayectoria. Ambos métodos son estándar internacional y ya están utilizados en los informes del FMI. ¿Se tiene un acuerdo que esto es aceptable

para todas las partes? Luego, sobre la política tributaria hay principios internacionalmente aceptados, pero también hay debates sobre cuáles son las mejores prácticas, si se debe enfatizar más el aspecto recaudatorio o el aspecto redistributivo, interrogantes sobre cómo cobrar impuestos en economías con alta informalidad, etc.¹⁰; en este sentido es importante discutir las diversas corrientes, para encontrar un consenso propio procurando seguir principios elementales en un contexto particular como El Salvador. En forma similar para el gasto público, existen herramientas para establecer qué gastos alcanzan los objetivos de una manera más eficiente. Se deben llegar a principios o criterios generales en que todas las partes estén de acuerdo, y que servirán de referencia para evaluar los acuerdos específicos.

Estas cuatro proposiciones son relevantes durante todo el período de negociación, que se puede dividir en tres etapas, y en cada una de ellas se aplican las cuatro:

- **Análisis:** etapa en la que simplemente se trata de diagnosticar el problema, recopilando información, organizándola, y pensando sobre ella.
- **Planificación:** etapa en las que se repiten las cuatro proposiciones pero generando nuevas ideas y definiendo qué hacer. Responder a preguntas tales como: ¿cómo propone resolver los problemas de personas? ¿de sus intereses, cuál es el más importante? ¿cuáles son algunos objetivos realistas? Se generan además opciones adicionales y criterios para tomar decisiones.

¹⁰ Bird (2010) describe en forma concisa las dificultades para mejorar la tributación en países en desarrollo. Jiménez et al (2010) se inclinan por una tributación más progresiva, basándose en el impuesto sobre la renta. Tanzi argumenta a favor de sistemas más eficientes de base amplia, dejando el aspecto redistributivo al gasto público. En la práctica, son las correlaciones de fuerzas políticas las que determinan un sistema tributario, a veces alejado de los principios técnicos. Quizá lo más importante es garantizar que la percepción del público sea que su contribución será utilizada en la mejor forma posible.

- **Discusión:** en esta fase, durante el intercambio o comunicación de ida y vuelta, buscando llegar a un acuerdo, los mismos cuatro elementos se discuten. Se pueden reconocer las diferencias de percepción, sentimientos de frustración o enojo, dificultades de comunicación, y se tratan de resolver.

Se sugiere conseguir asesoría adecuada, algún especialista en temas de negociación que explique en qué consiste este proceso, o alguno similar, y que se acompañe el proceso para que se aplique adecuadamente y todos los participantes aprendan una manera eficiente de negociación. Lo interesante de esta metodología no es que solamente se llega a un acuerdo formal y mutuamente satisfactorio, sino que también hay beneficios adicionales porque en el proceso mismo las contrapartes van construyendo confianza y respeto mutuo, de tal forma que al finalizar el proceso también ha habido una transformación en las personas y sus percepciones unas de otras. Los fondos de cooperación internacional que existen para el CES pueden contribuir a adoptar una herramienta de esta naturaleza y sería una herramienta muy positiva para alcanzar un Acuerdo Fiscal Integral.

Bibliografía

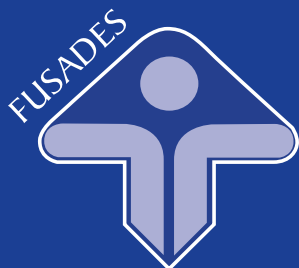
- Bird, Richard. 2010. "Taxation and Development". *Economic Premise*, No. 34. October 2010. The World Bank.
- ECORYS. 2009. "El Salvador: Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP)". 10 de mayo de 2009. ECORYS Research and Consulting. Rotterdam.
- Fisher, Roger, William Ury y Bruce Patton (1991). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Second Edition. Penguin Books. New York.
- Friedman, Benjamin M. (2005). *The Moral Consequences of Economic Growth*. A Borzoi Book Published by Alfred A. Knopf. Random House. New York.

- FUSADES (1989). “Hacia una economía de mercado en El Salvador: Bases para una nueva Estrategia de Desarrollo Económico y Social”. Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES). Mayor de 1989. Segunda Edición Octubre 2003.
- FUSADES(2002). “Invirtamos en educación para desafiar el crecimiento económico y la pobreza”. Informe de Desarrollo Económico y Social 2002. Fusades-DEES.
- FUSADES(2007). “La economía de mercado: Desafíos para un crecimiento participativo. Reflexiones con el Dr. Arnold Harberger y economistas salvadoreños.” FUSADES y USAID. San Salvador.
- FUSADES(2008). Estrategia económica y social e institucional 2009-2014. Democracia y crecimiento: fundamentos del desarrollo.
- FUSADES-DEES (2010). Informe de Coyuntura Económica. Trimestre 3. Julio-Septiembre 2010. San Salvador.
- Gallagher, Mark, Carlos Loria Chaves y Arthur Mann. 2000. “El Salvador: Guías para una propuesta de reforma tributaria municipal”. Un trabajo encomendado por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. DevTech Sytems Inc. 23 p.
- Inchauste, Gabriela, Héctor Morena y Ernesto Stein (2009). “Hacia la generación de más oportunidades: Fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador.” Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Septiembre de 2009.
- International Monetary Fund (IMF, Marzo 2010). “El Salvador: Request for a Stand-By Arrangement and Cancellation of Current Arrangement—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for El Salvador”. IMF Country Report No. 10/82. March 2010.
- International Monetary Fund (IMF, Octubre 2010). “El Salvador: 2010 Article IV Consultation and First Review Under the Stand-By Agreement—Staff Report; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for El Salvador”. IMF Country Report No. 10/307. October 2010.
- Jímenez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaíni, y Andrea Podestá. Compiladores. 2010. “Evasión y Equidad en América Latina”. CEPAL.
- MINED (2009). Requerimientos financieros para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio educativos y de las metas del Plan Nacional de Educación 2021. Resumen Ejecutivo.
- Navajas, Fernando y Daniel Artana. “Análisis y rediseños de los subsidios en El Salvador”. Octubre de 2008. Documento de base para la elaboración de la Estrategia Económica, Social e Institucional 2009-2014 de Fusades (2008).
- PEFA (2005). “Gestión de las Finanzas Públicas. Marco de Referencia para la Medición del Desempeño.” Junio de 2005. Secretaría del Programa de Gasto Público y Gestión Rendición de Cuentas. Banco Mundial. Washington D.C. (Public Expenditure and Financial Accountability)
- PNUD (2007). “Trayectorias hacia el cumplimiento de los ODM en El Salvador.” Cuadernos sobre Desarrollo Humano, Mayo 2007, No.6. San Salvador.
- Sen, Amartya (2010). La idea de justicia. Santillana Ediciones Generales. Edición Taurus.
- Trigueros Argüello, Álvaro (2007). “Respondiendo a los desafíos fiscales en El Salvador”. Estudios Estratégicos. Fusades-DEES. San Salvador, El Salvador.
- Trigueros Argüello, Álvaro (2008). “Eficiencia del gasto público y sostenibilidad fiscal en El Salvador.” Documento de base para la elaboración de la Estrategia Económica, Social e Institucional 2009-2014 de Fusades(2008).
- World Bank and Inter-.American Bank (2010). “El Salvador: Public Expenditure Review. Enhancing the Efficiency and Targeting of Expenditures”. Volumes I and II. Main Report. Report No. 53500-SV.



“Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la iniciativa Think Tank”

“Las opiniones expresadas no representan necesariamente las del IDRC o su consejo de Gobernadores”



Departamento de Estudios Económicos y Sociales, DEES

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES

dees@fusades.org

www.fusades.org

Teléfono: (503) 2248-5600 Fax: (503) 2248-5666

Temas de esta misma serie:

- **Agenda de competitividad: propuesta de implementación**
- **Competitividad de El Salvador: desempeño reciente**
- **Consideraciones para el pacto fiscal: insumo para discusión**
- **Facilitación de trámites**
- **Infraestructura: puertos y aeropuerto en El Salvador**
- **Agua y calidad de vida**
- **Insumos para una Política de Estado en Educación**
- **Política comercial externa: seguimiento y recomendaciones**
- **El sistema financiero y la competitividad**
- **Hacia un sistema de protección social para mitigar la vulnerabilidad**