



**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



# **EL SALVADOR: EN LA BÚSQUEDA DE UN ACUERDO NACIONAL DE SOSTENIBILIDAD FISCAL**

**El Salvador, Centroamérica, abril de 2016**

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	13
<b>Capítulo I: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN FISCAL DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2015</b> .....	26
Introducción .....	27
1. Contexto macroeconómico reciente (2001-2015): el dilema entre vivir en el estancamiento económico y la migración hacia el norte .....	29
2. El desempeño fiscal de El Salvador durante el período 2003-2015: panorama de una insostenibilidad estructural 38	
2.1 Ingresos insuficientes para las necesidades crecientes del país .....	39
2.2 El gasto de gobierno: un Estado insuficiente para las demandas sociales .....	45
2.3 El manejo del déficit fiscal y el nivel de endeudamiento: una amenaza a la sostenibilidad fiscal .....	54
3. Desafíos para las finanzas públicas de El Salvador: el espinoso sendero hacia la sostenibilidad fiscal, sin descuidar el desarrollo social .....	64
3.1 Los problemas de liquidez: una permanente necesidad de reformas tributarias .....	65
3.2 El limitado desempeño de la Administración Tributaria: medición preliminar de la evasión tributaria....	72
3.3 La permanencia de privilegios fiscales: aproximación al costo fiscal producido por el gasto tributario ...	80
3.4 La necesidad de fortalecer la ejecución del gasto público: la rigidez presupuestaria, la eficiencia y eficacia de los subsidios, el peso del sistema previsional .....	84
3.5 Transparencia fiscal: la integralidad del presupuesto y la urgencia de crear un sistema de indicadores para garantizar la rendición de cuentas .....	88
3.6 La sostenibilidad de la deuda.....	90
4. Identificación de riesgos: escenario para el mediano plazo, considerando la trayectoria actual de la política fiscal.....	94
4.1 Escenario fiscal de mediano plazo.....	101
5. Conclusiones .....	105
6. Referencias bibliográficas .....	109
7. Anexos.....	112
<b>Capítulo II: EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DE EL SALVADOR</b> 113	
Introducción .....	114
Causas que impactan negativamente el recaudo de los ingresos tributarios en El Salvador.....	116
1. Invitación a un acuerdo nacional de sostenibilidad fiscal. ....	117
2. Propuestas para incrementar los ingresos tributarios.....	120
3. Elementos para un acuerdo de sostenibilidad fiscal en materia de ingresos en El Salvador .....	123
3.1. Cláusula compromisoria del sector empresarial. ....	123
3.2. Innovaciones estructurales de carácter sustancial.....	124

3.2.1. La simplificación tributaria para contribuyentes de menores ingresos, con relación al impuesto de renta e IVA.....	124
3.2.2 Medidas urgentes para combatir el fraude fiscal.....	126
3.2.3 Consagrar el hecho generador del impuesto bajo el principio de renta mundial.....	136
3.2.4 Fortalecimiento de los ingresos del fisco municipal a través del impuesto sobre la propiedad inmueble. 138	
3.2.5 Fortalecimiento de las presunciones jurídicas en el ámbito de la tributación.....	140
3.3 Innovaciones estructurales de carácter procedimental.....	142
3.3.1. Gestión de ingresos fiscales transparente.....	142
3.3.2. Consagración legal de los métodos de comparabilidad de los precios de transferencia.....	144
3.3.3. Fortalecimiento de las facultades de la administración tributaria.....	144
3.3.4 Fortalecimiento de presunciones jurídicas.....	148
4. Conclusiones.....	150
5. Referencias bibliográficas.....	153
<b>Capítulo III: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DE EL SALVADOR .....</b>	<b>155</b>
Introducción .....	156
1. El Salvador: La descripción de una economía con estancamiento relativo .....	158
2. Desempeño fiscal reciente: el camino hacia la insostenibilidad.....	161
2.1 Un estado creciente, pero insuficiente para las necesidades de los salvadoreños .....	161
2.2 El gasto social .....	164
2.3 El déficit fiscal y la deuda: Problemas en crecimiento .....	171
3. Desarrollo y gestión pública. El círculo virtuoso.....	179
3.1 La planificación en El Salvador y su relación con la ejecución del gasto público.....	181
3.2 Caracterización del proceso de evaluación del gasto público salvadoreño .....	184
4. Evaluación del proceso presupuestario de El Salvador .....	189
4.1 Planificación de la ley de presupuesto .....	189
4.2 Formulación .....	193
4.3 Aprobación.....	194
4.4 Ejecución y modos de contratación del presupuesto .....	194
4.5 Monitoreo y evaluación del presupuesto.....	198
4.6 Reformas al Presupuesto Público.....	201
5. Análisis de los mecanismos de transparencia.....	204
5.1 Legislación vinculada con la gestión transparente de las finanzas públicas .....	205
5.2 Institucionalidad creada para fortalecer la transparencia fiscal .....	210
5.3 Respeto al Acceso a la Información Pública .....	213
5.4 Participación ciudadana y apropiación del esfuerzo en pro de la transparencia.....	217

6.	La rigidez de la ejecución presupuestaria de las finanzas públicas salvadoreñas: flexibilidad y discrecionalidad en la definición del gasto público, el déficit fiscal o el endeudamiento público .....	220
6.1	Una aproximación teórica sobre las rigideces fiscales .....	220
6.2	Las rigideces fiscales en El Salvador.....	222
7.	Reglas fiscales: experiencias internacionales para limitar o reducir gasto público, déficit fiscal o endeudamiento .....	229
7.1	Una aproximación teórica sobre las reglas fiscales .....	229
7.2	Experiencias en materia de reglas fiscales.....	233
8.	La posibilidad de implementar reglas fiscales en El Salvador y los temas que podrían incluirse en la discusión de un acuerdo nacional de sostenibilidad fiscal .....	236
9.	Conclusiones .....	239
10.	Referencias Bibliográficas .....	244
11.	Anexos .....	248
	<b>Capítulo IV: ELEMENTOS DE ESTRATEGIA PARA UN ACUERDO NACIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL SALVADOR.....</b>	<b>250</b>
	Introducción .....	251
1.	Pacto Fiscal: conceptos y generalidades .....	253
1.1	¿Qué se entiende por un pacto fiscal?.....	253
1.2	Factores que favorecen un pacto fiscal .....	256
1.2.1	La reciprocidad .....	256
1.2.2.4	<i>Un marco institucional fuerte, con credibilidad técnica y política .....</i>	<i>258</i>
1.2.3	Coyunturas económicas, políticas y sociales: la dificultad como oportunidad .....	259
1.2.4	Compartir los dividendos políticos .....	260
1.2.5	Enfoque de largo plazo, integral, abierto, transparente e incluyente.....	260
2.	Experiencias internacionales.....	262
2.1	¿Qué ha motivado pactos fiscales en Latinoamérica? .....	262
2.2	Casos relevantes: pactos fiscales en momentos críticos .....	263
2.2.1	España en 1977: los Pactos de la Moncloa .....	265
2.2.2	Chile en 1990: el esfuerzo fiscal más significativo de la Concertación .....	267
2.2.3	Guatemala en 2000: el Pacto Fiscal para un futuro con paz y desarrollo.....	269
2.3	Una lección aprendida: la importancia de los actores .....	271
3.	Aspectos, políticos, sociales y económicos a considerar para un Acuerdo Nacional para la Sostenibilidad Fiscal en El Salvador.....	272
3.1	Percepciones de la realidad fiscal de El Salvador: el problema a resolver .....	273
3.1.1	Principales problemas fiscales y elementos para sus soluciones .....	273
3.1.2	Justicia fiscal: ¿el sistema tributario o el gasto público? .....	275
3.1.3	Valoraciones sobre los subsidios y las exenciones .....	275

4.	Recomendaciones, de corto y mediano plazo.....	277
4.1	¿Es necesario un acuerdo fiscal en El Salvador?.....	277
4.1.1	Antecedentes recientes de acuerdos fiscales.....	278
4.2	Elementos de economía política para un acuerdo fiscal en El Salvador.....	281
4.2.1	Componentes o ejes temáticos que deben ser incorporados.....	281
4.2.2	Condiciones necesarias para promover un acuerdo de entendimiento fiscal.....	282
5.	Elementos para una hoja de ruta hacia un Acuerdo Nacional para la Sostenibilidad Fiscal.....	284
5.1	¿Quiénes deben liderar la convocatoria? ¿Qué otros actores deben participar?.....	284
5.2	¿Cuándo es oportuno para iniciar el proceso?.....	286
5.3	El diálogo antes del diálogo.....	287
5.4	¿Quiénes deben suscribir el acuerdo nacional?.....	288
5.5	¿Qué mecanismos del cumplimiento deben preverse?.....	288
6.	Conclusiones.....	289
7.	Referencias bibliográficas.....	292
8.	Anexos.....	295
	Anexo 1: personalidades salvadoreñas entrevistadas.....	295
	Anexo 2: cuestionario guía para entrevistas.....	297
	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>299</b>

## Siglas y acrónimos

AFI	Administración Financiera del Estado
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
AGA	Alianza Gobierno Abierto
Anep	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ANSF	Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal
Apes	Asociación de Periodistas de El Salvador
Arena	Alianza Republicana Nacionalista
AT	Administraciones Tributarias
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES	Consejo Económico y Social
CFG	Clasificación de las Funciones del Gobierno
Ciat	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
Cicc	Convención Interamericana Contra la Corrupción.
CIP	Certificados de Inversión Previsional
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción
Comprasal	Sitio electrónico oficial de Compras del Estado
Conamype	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
Concultura	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte
Corsatur	Corporación Salvadoreña de Turismo
CPPF	Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal de Guatemala
CSR	Comunidades Solidarias Rurales
DAI	Derechos arancelarios a la importación
DGC	División de Gestión de Cartera
DGCG	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGP	Dirección General del Presupuesto
Digestyc	Dirección General de Estadísticas y Censos
ECOS	Equipos Comunitarios de Salud Familiar
FATCA	Cumplimiento Fiscal de las Cuentas del Extranjero
Finet	Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador
Flacso – El Salvador	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa El Salvador
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
Fodes	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios

FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FOPROLYD	Fondo de Protección de Lisiados Y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado
Fosalud	Fondo Solidario para la Salud
FOSALUD	Sistema Básico de Salud Integral
Fosedu	Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana
Fundaungo	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
Funde	Fundación Nacional para el Desarrollo
Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
Gana	Gran Alianza por la Unidad Nacional
GC	Gobierno Central
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
GOES	Gobierno de El Salvador
Gopac	Organización Mundial de los Parlamentarios en contra de la Corrupción
GPS	Gasto Público Social
GTSF	Grupo Técnico de Sostenibilidad Fiscal
IBP	International Budget Partnership
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión extranjera directa
Incide	Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
IPSFA	Instituto De Previsión Social de la Fuerza Armada
IRM	Mecanismo Independiente de Evaluación (por sus siglas en inglés)
ISBM	Instituto Salvadoreño De Bienestar Magisterial
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia
ISR	Impuesto sobre la renta
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA	Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios; Impuesto al valor agregado
LACAP	Ley de contrataciones y adquirentes del Estado
Letes	Letras de Tesorería
Libor (siglas en inglés)	en London InterBank Offered Rate
LODT	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
Mesicic	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011-2015 Gobierno de El Salvador
Mined	Ministerio de Educación
Minsal	Ministerio de Salud
Ocde	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto (por sus siglas en inglés)
Olacefs	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAIP	Programa Anual de Inversión Pública
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POI	Plan Operativo Institucional
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014
RMM	Razón de mortalidad materna
Safim	Sistema de Administración Financiera Municipal
SGC	Subdirección de Grandes Contribuyentes
SIBASI	Sistema Básico de Salud Integral
SICGE	Sistema de Contabilidad General de los Entes
SNDP	Sistema Nacional de Desarrollo Productivo
SPNF	Sector Público no Financiero
SPP	Sistema Público de Pensiones
SSTA	Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
TLC	Tratado de Libre Comercio
UACI	Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional
UNAC	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

## Índice de tablas

Tabla 1	El Salvador: gasto público social, según clasificación funcional del FMI (2001), Período 2007-2014	53
Tabla 2	El Salvador: evolución de la calificación de riesgo/país	61
Tabla 3	El Salvador: principales medidas aprobadas por la reforma fiscal de 2009	66
Tabla 4	El Salvador: principales medidas aprobadas por la reforma fiscal de 2011	67
Tabla 5	El Salvador: principales medidas aprobadas en las reformas tributarias de 2014 y 2015	69
Tabla 6	Evolución de la progresividad e impacto redistributivo del sistema tributario Salvadoreño (2000-2012)	71
Tabla 7	El Salvador: reformas legales efectuadas para fortalecer la administración tributaria (Años 2004, 2009 y 2014)	76
Tabla 8	Gasto tributario de El Salvador, clasificado por impuesto y tipo de tratamiento Preferencial (2013)	82
Tabla 9	Indicadores macroeconómicos y metas fiscales del sector público no financiero (2011-2015, como porcentaje del PIB)	94
Tabla 10	Diferencias entre los resultados de la planificación del marco fiscal de mediano plazo y los resultados observados (2011-2015, datos como porcentaje del PIB)	95
Tabla 11	El Salvador: escenario macrofiscal de mediano plazo (2015-2025, cifras como porcentaje del PIB)	101
Tabla 12	El Salvador: Gasto Público Social en Protección Social y Subsidios por Instituciones Seleccionadas, 2012	168
Tabla 13	El Salvador: Resumen Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019	178
Tabla 14	El Salvador: Principales conclusiones de programas evaluados por contrataciones De la STP	169
Tabla 15	El Salvador: lineamientos en materia de política fiscal del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019	185
Tabla 16	El Salvador: Porcentaje de Ejecución del Presupuesto de Gastos. Años 2012 y 2013	191
Tabla 17.	Hitos del proceso de reforma presupuestaria, según versión del Plan	198

Tabla 18.	El Salvador: Rigidez del gasto público y su base legal	219
Tabla 19.	Propiedades según tipo de regla fiscal	228

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Crecimiento del PIB en términos reales (2001-2015)	30
Gráfico 2	Principales indicadores macroeconómicos (2010-2015)	37
Gráfico 3	Estructura de los ingresos públicos de El Salvador (2003-2015)	40
Gráfico 4	Carga tributaria de El Salvador (2003-2015)	41
Gráfico 5	Estructura tributaria de El Salvador, impuestos directos e indirectos (2003-2015)	42
Gráfico 6	Composición de la recaudación tributaria de El Salvador, por impuesto (2003-2015)	43
Gráfico 7	Estructura de la recaudación tributaria de El Salvador: Impuestos internos y al comercio exterior (2003-2015)	44
Gráfico 8	El Salvador: tamaño del sector público no financiero (2003-2015, no incluye al sistema previsional)	46
Gráfico 9	Gasto del Estado salvadoreño, relacionado con el sistema previsional (2003-2015)	48
Gráfico 10	El Salvador: estructura del gasto del sector público no financiero (2003-2015, incluye pensiones)	49
Gráfico 11	El Salvador: gasto del sector público no financiero, Clasificado por área de gestión (2004-2015)	51
Gráfico 12	El Salvador: déficit fiscal total del sector público no financiero (2003-2015)	55
Gráfico 13	Comportamiento del déficit fiscal, incluyendo y excluyendo el costo del Sistema previsional (2003-2015)	56
Gráfico 14	Saldo de la deuda del sector público no financiero, Como porcentaje del PIB (2003-2015)	57
Gráfico 15	El Salvador: composición de la deuda total, interna y externa (2003-2015)	58
Gráfico 16	Saldo de Letes al final de cada ejercicio fiscal (2003-2015, cifras en millones de dólares)	60
Gráfico 17	Productividad del impuesto al valor agregado (2004-2015)	73
Gráfico 18	Estimación de la evasión del IVA (2001-2015)	74
Gráfico 19	Tasas de crecimiento del registro de contribuyentes del IVA (2005-2014)	75
Gráfico 20	Recaudación obtenida por actividades de control, clasificada por unidad ejecutora (2005-2014)	77
Gráfico 21.	El Salvador: Variación del PIB a precios constantes, período 2001-2018	155
Gráfico 22.	Tamaño del Sector Público no Financiero, incluyendo el coste previsional. Período 2004-2015	159

Gráfico 23. El Salvador: estructura del gasto del sector público no financiero, incluyendo pensiones. Período 2003-2015	160
Gráfico 24. El Salvador: comparación entre el presupuesto por área de desarrollo social y la estimación del gasto público social de conformidad con la Clasificación Funcional del Gobierno. Cifras en porcentajes del PIB	162
Gráfico 25. El Salvador: Composición del Gasto Público Social (más subsidios). Cifras en porcentajes del PIB	163
Gráfico 26. El Salvador: Tasa neta de matriculación por nivel educativo. Cifras en porcentajes	164
Gráfico 27. El Salvador: Composición del Gasto Público Social en Educación. Cifras en porcentajes del PIB	165
Gráfico 28. El Salvador: Composición del Gasto Público Social en Salud. Cifras en porcentajes del PIB	166
Gráfico 29. El Salvador: Composición del Gasto Público Social en Protección Social. Cifras en porcentajes del PIB	167
Gráfico 30. El Salvador: déficit fiscal total del sector público no financiero, incluyendo el coste previsional. Período 2004-2015.	170
Gráfico 31. El Salvador: Saldo de la deuda del sector público no financiero, sin incluir el sistema previsional. Período 2004-2015. Cifras en dólares de Estados Unidos y porcentajes del PIB.	171
Gráfico 32. El Salvador: Manejo de Letras del Tesoro (LETES). Período 2009-2015	173
Gráfico 33. El Salvador: Fideicomiso de obligaciones previsionales como porcentajes del PIB.	174
Gráfico 34. El Salvador: Índice de Talvi-Végh sobre sostenibilidad de deuda soberana. Período 2010-2015	174
Gráfico 35. Pilares de la Gestión Pública	176
Gráfico 36. Formas de evaluación según el momento en que se aplique de acuerdo a la ejecución de una política, programa o proyecto	181
Gráfico 37. Lineamientos y objetivos del Plan Quinquenal De Desarrollo 2014-2019	186
Gráfico 38. Déficit de infraestructura de aulas por departamento y nivel educativo, 2014	188
Gráfico 39. El Salvador: Cronograma del presupuesto.	196
Gráfico 40. Relación compromisos de Gasto contra ingresos tributarios y gasto total Del gasto total y del PIB.	220
Gráfico 41. Composición de la rigidez del gasto público (Estructura porcentual)	221
Gráfico 42. Crecimiento trimestral interanual del PIB y los ingresos tributarios (Variaciones interanuales de montos acumulados sobre valores nominales)	223
Gráfico 43. Mapa de implementación de reglas fiscales a nivel mundial	226
Gráfico 44. Reglas fiscales mundiales implementadas en 2015 según tipo	226

## Resumen ejecutivo

La economía salvadoreña ha manifestado períodos diferenciados de crecimiento económico en las últimas dos décadas. Sin embargo, especialmente con posterioridad a la gran crisis financiera y económica mundial, la actividad productiva del país se ha limitado a tasas de crecimiento del PIB en torno al 2%, lo cual pareciera haberse convertido no solo en el valor observado, sino en el potencial productivo del país. En ese proceso, ha influido significativamente la unificación monetaria introducida en 2001, que tuvo como propósito fundamental contribuir a la estabilidad económica del país —por medio de una férrea disciplina monetaria dirigida a abatir en definitiva la inflación que se manifestó a finales de los años noventa del siglo pasado— así como apoyar el establecimiento del sistema financiero de El Salvador, el cual se esperaba se convirtiera en un *hub* de inversión en la región.

Como complemento a la unificación monetaria, la política económica de El Salvador se fundamentó en una agresiva plataforma de liberalismo industrial y de apertura de mercados, vía la negociación de acuerdos internacionales de libre comercio, que encontraron su contraparte en la industria interna, en la definición de una estrategia de promoción de exportaciones basada en el otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión.

La estructura productiva actual de El Salvador ha permanecido razonablemente estable a pesar de la crisis financiera internacional. De acuerdo con datos del BCR, en 2015 las actividades económicas más importantes fueron: la industria, el comercio, la agricultura, el transporte, almacenamiento y comunicaciones y los servicios del gobierno que, con 25.1, 21.9, 12.9, 10.3 y 5.6% de la producción realizada, concentran el 75.8% del PIB; el resto de actividades económicas tiene una participación muy baja dentro del PIB. Cabe mencionar que de las actividades mencionadas, únicamente la de comercio es la que reporta un crecimiento sostenido en los últimos cinco años, con incrementos medios del 2.3%; sin embargo, la industria y el transporte, almacenamiento y comunicaciones reportan 2.4% de crecimiento medio en los últimos cinco años, aun cuando reportan fuertes fluctuaciones entre año y año.

La balanza comercial del país —influenciada por las exportaciones a Centroamérica y de productos no tradicionales, liderados por la industria textil, de la industria de maquila, café, azúcar y algunos otros productos— reporta durante el período 2001-2015 un saldo negativo histórico, que oscila en alrededor del 19.6% del PIB. Ello, como consecuencia de la dependencia de la importación de aceites, materias primas y, fundamentalmente, de bienes no duraderos de consumo. Afortunadamente para el país, el continuo flujo de remesas familiares permite prácticamente contrarrestar dicho valor negativo, haciendo artificialmente sostenible el déficit en cuenta corriente.

La formación bruta de capital fijo se ha mantenido en alrededor del 18.0%, en promedio, aun cuando se manifestó una reducción hasta niveles del 15% durante la crisis financiera internacional. El indicador se recuperó, sin embargo, hasta alcanzar nuevamente el 18.3%, en 2013, aun cuando decayó nuevamente hasta ubicarse en 17.7% al final de 2015. En general, durante el período de análisis, el nivel de inversión privada evidenció cierto estancamiento, en alrededor del 15.5% del PIB; ello como producto del mantenimiento de las condiciones productivas generales de la sociedad salvadoreña.

La falta de profundización de la inversión, especialmente la privada, se ha visto reflejada en el sostenimiento de los niveles de desempleo abierto de la economía. También se ha reflejado en la conservación de los niveles de subempleo como alternativa a la falta de empleos formales. De acuerdo con la Cepal, a partir de información obtenida de las encuestas de empleo en El Salvador, la tasa de desempleo se mantuvo entre un 7.1% del total de la PEA en 2001, y un 6.7% en 2014. Por su parte, el subempleo reflejado por la colocación en empleos de baja productividad oscila en alrededor del 53.6% de la PEA (2014).

Otra variable monetaria de interés es el incremento del crédito bancario. En este caso, es preciso indicar que durante 2009 y 2010, se reportó una fuerte contracción a una tasa media del 4.5%. Sin embargo, en 2011-2015 se registró una recuperación, manifestándose una tasa de crecimiento por el orden del 7.1%, convergente con el crecimiento esperado del PIB nominal y el valor esperado de la inflación.

La política económica definida durante la parte final del siglo veinte y el inicio del presente siglo no logró mejorar las condiciones sociales de los salvadoreños, quienes continuaron viendo la migración hacia Estados Unidos de América como la principal esperanza de tener un futuro mejor. Solo en el período 1995 a 2010, de acuerdo con cifras de la Dirección General de Estadísticas y Censos (Digestyc), se estima que emigró un poco más de un millón de salvadoreños hacia el territorio norteamericano, lo que contribuyó a que el motor más importante del crecimiento económico en los últimos años fuesen los ingresos derivados de las remesas familiares, que financian alrededor de una sexta parte del consumo privado.

La situación social en El Salvador presenta un desafío complejo, debido a que, al igual que su economía, el desarrollo integral de sus habitantes está marcado por un estancamiento en las condiciones de vida en los últimos años. Conforme al PNUD (2015) en los últimos cinco años, la variación en el índice de desarrollo humano ha sido únicamente de 0.009, para tomar un valor de 0.666 en el 2015 y ubicarse en la posición número 116 de un total de 188 naciones evaluadas. El valor del índice es resultado de una esperanza de vida de 73.0 años, una media de 6.5 años de escolaridad y un ingreso nacional bruto per cápita de USD7, 349 dólares PPA.

El estancamiento social se manifiesta, entre otras cosas, por altos niveles de desigualdad en el ingreso, altos índices de criminalidad, pocas oportunidades de empleo digno y las crecientes dificultades para acceder a educación y servicios de salud óptimos.

Complementariamente, según datos de la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples de 2014, la tasa de analfabetismo es de 10.9% a nivel nacional. Además, indica que un 31.8% de la población vive bajo condiciones de pobreza de acuerdo a su nivel de ingreso; de ellos, 7.6% se encuentran en una situación de pobreza extrema, una mejora respecto a 2012 cuando el nivel ascendía a 8.9%. Si bien este resultado puede ser producto de los esfuerzos realizados desde el gobierno por mejorar la situación de los más desprotegidos a través de programas sociales, en parte, también puede ser explicado por el continuo flujo de remesas que llegan a las comunidades, por los cerca de dos millones de salvadoreños residentes en los Estados Unidos.

Adicionalmente, El Salvador se ubica entre los países con mayor tasa de homicidios, con un valor promedio de 63 por cada 100,000 habitantes entre los años 2007 y 2011 (PNUD, 2013).

Los problemas descritos y otros de mucha importancia, hacen indispensable el avanzar hacia la formulación de planes de desarrollo de largo plazo, que, además de disponer de los recursos necesarios para su financiamiento, establezcan los indicadores, mediciones y metas apropiadas para su monitoreo, control y evaluación, a fin de crear mejores condiciones de vida para los salvadoreños.

En general, la política económica salvadoreña ha carecido de una definición concreta de largo plazo, producto del abandono del sistema de planificación de la gestión pública por los gobiernos de corte neoliberal<sup>1</sup> que administraron el país posteriormente al restablecimiento de la democracia; en consecuencia, la mayor parte de las acciones del ejecutivo fueron basadas en las estrategias del plan de gobierno y en los valores contenidos en el presupuesto anual de gastos e ingresos. Por ello, aun cuando las administraciones provinieran de un mismo partido político, en general representaban políticas de muy corto plazo y que, en lo estructural, redujeron la capacidad de acción de la administración pública.

El primer esfuerzo serio de planificación parece haber sido el *Plan Quinquenal de Desarrollo*, promovido por el expresidente Funes, en el cual ya se presentaban objetivos y un horizonte de mediano plazo, no obstante, todavía el modelo de planificación carece de elementos estratégicos de largo plazo, entre ellos, la definición de indicadores y metas generales de gestión que permitan la identificación de resultados y fortalezcan la rendición de cuentas en todo el Sector Público No Financiero.

---

<sup>1</sup> Se comprende el neoliberalismo como una teoría política que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado.

En forma complementaria, el gobierno de Salvador Sánchez Cerén emitió un segundo *Plan Quinquenal de Desarrollo*, ahora para el período 2015-2019, con el propósito de dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad; desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña; incrementar los niveles de seguridad ciudadana, y asegurar a la población salvadoreña el acceso y cobertura a servicios de salud de calidad, entre otros. Estará pendiente de evaluar los resultados a obtener por la aplicación del mismo, sin embargo, es menester indicar que es valiosa la orientación actual de los ciclos anuales presupuestarios, por un plan de mediano plazo.

En materia cuantitativa, para tratar de promover mejoras en las condiciones de vida de la población, el sector público destina un nivel de gasto de alrededor del 21.4% del PIB, sin incluir el sistema previsional. La estructura del gasto planteado corresponde en un 70% a gastos de funcionamiento, mientras que cerca del 12% se destina a gastos de capital.

El gasto público social registró un crecimiento del 10.5% del PIB en 2007 a 12.5% del PIB en 2014 (sin incluir subsidios); en dicha dinámica destaca el empuje de las inversiones en salud, educación y protección social que desde el 2010 se sostienen entre el 3.4% y 4.1% del PIB, lo cual ha permitido, de acuerdo con información del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que El Salvador esté atendiendo razonablemente las metas acordadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Por otro lado y específicamente en lo relacionado con el área de gestión, cerca del 47% del total de gastos se orienta a financiar el desarrollo social, mientras que el 13.8% al pago de deuda pública, y el 9% a la administración de justicia y seguridad ciudadana.

La participación ciudadana en el ciclo presupuestario, es muy limitada y generalmente se encuentra en la formulación del presupuesto. Sin embargo, es sumamente restringida en la ejecución de los recursos y prácticamente no existe en la definición del horizonte potencial de largo plazo y objetivos de Nación, como en la evaluación del gasto público. En ese sentido, la actividad del GOES necesita avanzar hacia la consolidación de la formulación de un modelo de gestión basado en resultados, el cual permita evaluar permanentemente los avances de la gestión pública y que garantice la participación de todos los sectores, en el esfuerzo de construcción de un modelo de país hacia el que se desea ir.

Los procesos de monitoreo y evaluación de El Salvador, aún se encuentran en una etapa incipiente, y destaca que junto a Guatemala, son los únicos países de la región que carecen de un modelo efectivo que permita identificar la apropiada gestión de los recursos públicos. Este proceso requerirá adicionalmente que se realicen proyecciones de gasto por unidad administrativa; proyecciones de gasto por función y proyecciones de resultados.

Parte de la falta de capacidad para monitorear y evaluar los resultados de la gestión pública, derivan precisamente de la carencia de un sistema de indicadores de gerencia pública que puedan medir el desempeño institucional o sectorial a corto y largo plazo. Sobre este particular, el Observatorio de Evaluaciones de El Salvador ha desarrollado un buen trabajo creando un Sistema de Indicadores de Resultados Estratégicos, sin embargo éstos no son públicos y debiesen estar vinculados a los planes quinquenales y al plan de Nación de largo plazo.

Como complemento a la definición de un modelo efectivo de monitoreo y evaluación de la gestión pública, también es pertinente avanzar en el desarrollo institucional de las entidades sujetas de evaluación, así como de aquellas que practicarán la evaluación. La Corte de Cuentas debe avanzar hacia una supervisión de planificación estratégica y la verificación no solo de la apropiada documentación de los gastos realizados, sino hacia la verificación de los resultados obtenidos con la ejecución de las erogaciones mencionadas. Por su parte los entes sujetos de evaluación, deben adquirir una cultura gerencial, por medio de la cual, los dirigentes de cada dependencia, deben auxiliarse de las herramientas de planificación, monitoreo y evaluación, para su oportuna rendición de cuentas.

En materia de transparencia de la formulación presupuestaria y en la ejecución de los mecanismos de gasto en El Salvador, se deben considerar cuatro perspectivas: 1) La legislación directa o indirectamente vinculada con la gestión transparente de las finanzas públicas; 2) La institucionalidad creada para el esfuerzo por la transparencia fiscal, 3) El grado de respeto y cumplimiento al derecho de acceso a la información pública; y, 4) El grado en que la ciudadanía se apropia del esfuerzo por la transparencia fiscal, participando activamente.

El Presupuesto de Gastos del Gobierno de El Salvador tiene un alto nivel de rigidez causado primariamente por la intención de los legisladores de garantizar cierto nivel de transparencia en la ejecución presupuestaria, así como para definir prioridades específicas de política pública, que deben respetar los gobiernos, sin importar al partido político al cual pertenecen. No obstante, aun cuando si ha representado un mecanismo para garantizar la ejecución de las prioridades de política, produce una reducción extrema de la libertad de acción del Ejecutivo, quien observa que regularmente más del 80% del presupuesto se encuentra ya definido antes del iniciar cada ejercicio fiscal.

La rigidez del gasto es sumamente alta, sin embargo, la principal restricción que enfrentan los gobiernos de la región y entre ellos, el salvadoreño, es la carencia de los recursos tributarios necesarios para enfrentar las necesidades de la población, por lo que en muchas oportunidades, el nivel de gasto que se requiere ejecutar para mejorar el bienestar y apalancar el crecimiento económico, excede los valores que

podrían considerarse recomendables y han llevado a diferentes entes a proponer la implementación de reglas fiscales que limitarían el accionar de la política fiscal.

Las reglas fiscales son comúnmente utilizadas para alcanzar ciertos objetivos de estabilización, sostenibilidad y crecimiento de las finanzas públicas. En el mundo, existen diferentes tipos de reglas fiscales, muchas de ellas dirigidas a limitar el volumen de gasto, otras el nivel del déficit fiscal y por último otras que sugieren el establecimiento de límites máximos de deuda pública.

El Salvador, es un país en el que desde 2001 se estableció un proceso de unificación monetaria, que de alguna forma produjo un anclaje al crecimiento económico, producto principalmente de la eliminación de una de las principales herramientas de política económica. El establecimiento de una regla fiscal mal evaluada o definida estrictamente para regular el nivel de gasto podría producir mayores efectos negativos en la economía, al convertirse en un lastre para el intento de promoción del crecimiento económico y del bienestar de la sociedad.

No obstante lo anterior y atendiendo al hecho adicional que no existe una apropiada coordinación interinstitucional en El Salvador, resulta poco conveniente la implementación de reglas fiscales, que además implicarían una rigidez adicional para el país, como ya lo es la unificación monetaria. De acuerdo al análisis efectuado es más recomendable implementar un sistema de gestión por resultados que una regla fiscal, ello para incidir en la calidad del gasto público y fortalecer la planificación general.

En el ámbito de los ingresos fiscales del país, los mismos provienen principalmente de fuentes tributarias, debido a la carencia de otro origen sustantivo de ingresos públicos específicos. En términos netos, la carga tributaria se incrementó desde un 11.5%, en 2003, hasta un 15.2%, en 2015; para el efecto, los últimos dos gobiernos han implementado cuatro reformas tributarias, aun cuando las dos últimas aprobadas hasta la fecha carecen del impacto recaudatorio y facultativo hacia la administración tributaria, que caracterizó a las primeras. La presentación de cifras recaudatorias, no obstante, se encuentra opacada por la falta de transparencia en la definición de la devolución de crédito fiscal a los contribuyentes, situada anualmente en cerca de 0.8% del PIB, y que no se registra en los presupuestos de ingresos y gastos, dando origen al incremento de un endeudamiento paralelo por medio de Letes.

En la estructura tributaria de El Salvador predominan los impuestos indirectos, principalmente el impuesto al valor agregado (IVA), que significó el 47.0% de la recaudación en 2015. No obstante, en los últimos años, producto de las reformas tributarias, el peso del impuesto sobre la renta (ISR) se incrementó en el total tributario, de un 29.2 a un 38.2% del total. La recaudación conjunta del IVA, el ISR y los derechos

arancelarios a la importación (DAI) representa el 89.9% del total, lo que es un indicador de debilidad de las finanzas salvadoreñas ante fluctuaciones del ingreso nacional.

Aun cuando las reformas tributarias incluyeron mecanismos para el fortalecimiento de las capacidades de la Administración Tributaria, no existe evidencia que indique que las medidas introducidas hayan sido utilizadas apropiadamente. Ello se fundamenta en el hecho de que el nivel de evasión del IVA continúa siendo de amplia magnitud; adicionalmente, no parece existir un incremento de la base tributaria.

Al estimar la productividad del IVA en el período 2004-2015 por medio del modelo del potencial teórico, se observa que el promedio recaudatorio efectivo del IVA se mantuvo en alrededor del 55% del potencial a cobrar, alcanzando dos picos durante la serie, 2006 y 2013, respectivamente, con niveles de productividad de alrededor del 56%. Por su parte, los valores obtenidos permiten identificar que la evasión de este impuesto ha disminuido de un pico de 42.0%, registrado en 2004 y 2009, hasta niveles del 32.3%, registrado en 2013. No obstante, conforme a los datos observados a la fecha, se estima que al cierre del ejercicio 2015 se registró una evasión del IVA por el orden del 33.5% que muestra un retroceso con respecto a los años previos.

La base tributaria sigue siendo seriamente afectada tanto por la profundización del sector informal, como por la política de otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión, los cuales descansan en su mayor parte, en la estrategia de promoción de exportaciones impulsada por El Salvador desde la última década del siglo pasado. Los tratamientos tributarios especiales, de acuerdo a información oficial, producen una erosión tributaria del orden del 2.9% del PIB, sin embargo, a pesar del otorgamiento de ventajas competitivas artificiales a sectores específicas, producir distorsión económica y generar competencia desleal entre sectores, no existe evidencia, por falta de estadísticas y controles, que permita fundamentar el hecho de que dichos tratamientos especiales hubiesen producido un incremento significativo del empleo.

En cuanto al sector informal y de acuerdo con cifras de la Cepal, la cantidad de personas ocupadas en empleos de baja productividad alcanzó el 53.6% en 2014. Esta cifra puede ser utilizada como un *proxy* del nivel de economía informal en El Salvador, y podría implicar la necesidad de evaluar apropiadamente las estrategias tributarias en el futuro para atender a este grueso poblacional.

Como complemento a lo anterior, de acuerdo con la DGII, el número de contribuyentes declarantes del ISR disminuyó significativamente como consecuencia de la reforma tributaria de 2009, especialmente en el ámbito de los contribuyentes individuales; sin embargo, los datos más recientes muestran que el número de declarantes individuales del ISR reportaron un crecimiento del 9.5% de 2013 a 2014, lo que denota, de alguna forma una recuperación de la capacidad de supervisión de la DGII. Respecto a las contribuyentes del impuesto registrados como personas jurídicas que, regularmente, dadas las características de la

economía salvadoreña, concentran cerca del 90% de la recaudación del impuesto, el número de declarantes aumentó de 19,387 contribuyentes, en 2004, a 30,781, en 2014; es decir, apenas se reportan 11,394 contribuyentes nuevos durante diez años de análisis, a una tasa promedio de crecimiento del 4.7%, insuficiente para el dinamismo que se pretende de la recaudación en El Salvador.

Derivado de los datos anteriores, es claro que los ingresos tributarios deben fortalecerse en el mediano y largo plazo, tanto en el sentido de suficiencia tributaria como del irrestricto respeto a la capacidad de pago de los contribuyentes en el país, en la búsqueda de un entorno de justicia tributaria. En ese sentido las autoridades fiscales y tributarias del país deben avanzar hacia el fortalecimiento de las capacidades del sistema para reducir las brechas de ingresos que producen la evasión y elusión fiscal, la impunidad frente al delito de defraudación fiscal, la debilidad normativa frente a las operaciones de comercio internacional entre empresas transfronterizas, los vacíos que presenta la regulación jurídica con respecto a las presunciones legales y en materia de precios de transferencia.

También deberá avanzarse en el combate a la informalidad económica con el propósito pleno de aumentar la base tributaria, tanto por medio de un mecanismo amplio de simplificación tributaria para los contribuyentes de menores ingresos, como por medio de la creación de los esquemas y mecanismos de riesgo ante la simulación fiscal. Adicionalmente, la administración tributaria debe avanzar hacia el fortalecimiento procedimental en los temas relacionados con el aseguramiento de la prueba para los procesos penales y civiles. Ambos elementos deben ser de mucha utilidad en la creación de una política de cultura tributaria efectiva.

En sentido general, la insuficiencia de ingresos tributarios ha producido que el déficit fiscal total de El Salvador haya alcanzado, en promedio, el 4% del PIB a partir de 2009, año en el que el país procedió a realizar una serie de medidas de política anticíclica para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional. Esta situación encontró su mayor manifestación en la acumulación de deuda pública en la que, si se incluye lo referente al sistema previsional, se muestra un ascenso, en 2015, al 60.0% del PIB. La situación de la deuda y la persistencia del déficit fiscal produjeron que las principales calificadoras de riesgo internacional redujeran la calificación a El Salvador y concluyeran que, en general, la perspectiva de la administración de la deuda es negativa.

Es pertinente recordar que la situación fiscal salvadoreña es *sui generis*, en el sentido de que gran parte del problema fiscal surgió a partir de la decisión de las autoridades públicas de absorber parcialmente el costo de la reforma previsional del pasado, y que a la fecha provoca el problema principal de la ejecución fiscal del país (aun cuando existen algunos gastos vinculados con subsidios que pueden ser optimizados).

Afortunadamente, la situación macrofiscal de El Salvador ha permitido que los agentes económicos avancen de la discusión de temas coyunturales de corto plazo a los de mediano plazo, dando lugar a la formulación de escenarios que se plantean con el propósito de orientar al sector fiscal hacia la senda de la «sostenibilidad de la deuda». Estos esfuerzos y los realizados por el sector público deben ser canalizados para lograr una mejora sostenida en la situación fiscal.

De acuerdo a los pronósticos realizados, atendiendo a la trayectoria actual de las finanzas públicas salvadoreñas, el escenario más probable en el mediano plazo (2015-2025) descansa en tasas de crecimiento moderadas del PIB a partir del pronóstico realizado por entes internacionales, por lo que la forma más rápida de recuperar el nivel de sostenibilidad de la deuda, independientemente de las decisiones que se adopten en torno al manejo del sistema previsional, se orienta hacia la verificación de una reforma tributaria que incluya tanto la creación de nuevos impuestos como aumento de tasas de los vigentes, así como repotenciación de la administración tributaria para lograr una reducción de los niveles de evasión tributaria, y una pequeña reducción del gasto en administración pública. El efecto de la reforma tributaria deberá ser equivalente al 2.1% del PIB mientras que la reducción del gasto equivaldrá a 0.4%, por lo que el esfuerzo necesario para el país será de 2.5% del PIB, independiente de la potencial reforma al sistema previsional.

El escenario planteado produciría que la deuda recupere niveles cercanos al 60.0% del PIB en 2017 y disminuya sistemáticamente hasta alrededor del 50.0% en 2025.

La solución a la problemática fiscal salvadoreña escapa a las decisiones específicas del actual gobierno: atenderla implica decisiones que afectarán al conjunto de la sociedad. Por ello, la solución a la problemática salvadoreña exige la discusión de un Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal (ANSF) que permita la definición de los horizontes concretos sobre los que debe descansar el funcionamiento del aparato fiscal nacional, el énfasis que debe tener la política fiscal, la identificación oportuna de los recursos que financiarán las actividades públicas en el largo plazo, y las consideraciones apropiadas sobre transparencia y control de la gestión del Estado.

De acuerdo con el análisis realizado, el sistema fiscal salvadoreño para tener una mayor sostenibilidad en el largo plazo, enfrenta desafíos en por lo menos seis diferentes rubros, que deben ser incluidos en la discusión del ANSF para mejorar su desempeño en el mediano plazo. Estos desafíos son: la determinación de la suficiencia de recursos tributarios; la necesidad de una mayor eficiencia de la administración tributaria; la persistente existencia de privilegios fiscales; la necesidad de mejorar la gestión del gasto público para hacerlo eficiente, eficaz y que permita la rendición de cuentas; el fortalecimiento de la transparencia presupuestaria, y la sostenibilidad de la deuda pública.

Debido a que la fiscalidad es una de las principales formas en la que se relacionan el Estado y la ciudadanía, el ANSF, como todo acuerdo fiscal es por naturaleza un proceso político, y como tal, parte de la percepción de una necesidad (o el planteamiento de una demanda), la deliberación sobre el problema, la toma de decisión, la instrumentación de la solución, su ejecución, la percepción de los resultados por parte de sus destinatarios y de la población en general, y su respuesta (evaluación).

En la mayoría de las definiciones internacionalmente aceptadas, se indica que una característica del pacto fiscal es que contiene alcances mayores a los objetivos tradicionales de la política fiscal, y representa un mecanismo que favorece la gobernanza, la participación ciudadana y la consolidación de la democracia. Es decir, se debe diferenciar entre una reforma tributaria, a menudo no acordada social ni políticamente y cuyo único objetivo es la obtención de mayores ingresos fiscales, de un pacto fiscal, que incluye reformas tributarias de largo alcance.

Desde 1998 la Cepal ha insistido en cinco grandes tareas que deben cubrir los pactos fiscales: i) continuar o completar la tarea de consolidación de las cuentas públicas; ii) mejorar la productividad (o calidad) del gasto público; iii) asentar mecanismos cada vez más transparentes en la gestión pública; iv) promover grados crecientes de equidad distributiva; y, v) favorecer la institucionalidad democrática.

Para concertar un acuerdo fiscal de manera sólida se requiere la construcción de relaciones de reciprocidad, por lo menos en: formalización del empleo, fortalecimiento de las instituciones, y fortalecimiento de la igualdad. Otros factores que favorecen un acuerdo fiscal, además de la reciprocidad, son: un marco institucional fuerte, con credibilidad técnica y política; coyunturas económicas, políticas y sociales; compartir los dividendos políticos; enfoque de largo plazo, integral, abierto, y transparente.

La consolidación de avances en las finanzas públicas en Latinoamérica, y la creación de regímenes fiscales capaces de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las exigencias de financiar las responsabilidades públicas en torno a la distribución y equidad social, experimentadas en la década de 1990, exigió generar pactos y acuerdos duraderos, que trascendieran el enfoque “tradicional”, en el cual la discusión para encontrar soluciones a crisis en las finanzas públicas se limita a una élite tecnócrata y de funcionarios públicos que tratan la temática de una manera centralizada y parcial. El pacto fiscal permitió por primera vez a los países latinoamericanos, «una visión amplia e integrada de los principales problemas fiscales de la región. Al hacerlo, incluyó una vasta gama de materias de interés fiscal que hasta entonces habían sido tratadas de manera aislada y descentralizada». (Lerda, 2008: 7)

De acuerdo con Fuentes y Cabrera (2005), algunos ejemplos de pactos fiscales exitosos que han tenido sus bases en cambios que alteraron la correlación de fuerzas internas son: el caso sueco en 1938, el caso inglés durante el periodo 1939-1941, el caso estadounidense en 1980 y el caso chileno en 1990. Sin embargo, y

sin menoscabo de todas estas experiencias, tanto Fuentes y Cabrera (2005) como las personalidades salvadoreñas entrevistadas, y muchas otras fuentes, coinciden con que las dos experiencias más relevantes en materia de pactos fiscales son los Pactos de la Moncloa en España de 1977 y el Pacto Fiscal de Guatemala en 2000.

En suma, las lecciones y buenas prácticas sugieren la participación activa de todos los sectores sociales, que implique cambios institucionales para impulsar procesos con credibilidad técnica y política, asegurando también cambios legítimos en la política fiscal, cuya orientación esté encaminada a consensuar un pacto sólido y de largo alcance. Aunque las inercias puedan proveer restricciones para llegar a acuerdos, herramientas como la transparencia, acceso a la información y estudios técnicos, son importantes para proveer elementos que justifiquen y sensibilicen acciones para el cambio. Es importante también aprovechar ventanas de oportunidad, como el cambio en la correlación de fuerzas internas (i.e., el “dividendo político”), para impulsar un pacto social sobre la política fiscal.

La aprobación en El Salvador de cinco reformas tributarias durante el periodo 2004-2015, aunque han contribuido a reducir las brechas fiscales, no han logrado constituirse en soluciones sostenibles ni favorecer cambios estructurales significativos. Esta situación obliga a construir condiciones para alcanzar un acuerdo para la sostenibilidad fiscal, que provea soluciones estructurales y de largo plazo. De manera general, el discurso de funcionarios públicos, representantes del sector empresarial, centros de pensamiento, académicos y diversas expresiones de sociedad civil, coincide en la necesidad y disposición para lograr esa concertación en materia fiscal. El reto urgente es determinar las reglas para definir cómo proceder para su realización.

Existe un reconocimiento de un problema fiscal grave en El Salvador y que es necesario hacer algo. Sin embargo, no existe consenso en el diagnóstico que permita identificar los principales riesgos fiscales del país. Cada actor ofrece una lectura intencional –con su respectivo sesgo ideológico u otra forma de interés– y una dimensión técnica que genera un desequilibrio en la ponderación acerca de si los riesgos provienen del componente de los ingresos tributarios (tratamientos tributarios diferenciados, estructura impositiva regresiva, etc.), o del componente del gasto público (corrupción, ineficiencia, despilfarro, etc.).

No se formula la pregunta sobre si deben o no efectuarse reformas en el corto plazo, sino más bien, existen diferencias o disensos en cuanto a la forma, el alcance y el contenido de esas reformas. De acuerdo con algunos entrevistados, además de discutir medidas racionales para llevar las finanzas públicas a una ruta sostenible, esta puede ser una valiosa oportunidad para analizar los problemas estructurales o de fondo que afectan las finanzas públicas de El Salvador, incluso debatir sobre el modelo económico del país, la

propuesta estratégica de desarrollo y el tipo de política fiscal que necesita el país para favorecer la inversión.

De acuerdo con lecciones aprendidas en la región y las recomendaciones de los entrevistados, las bases que deberían considerarse para garantizar un resultado favorable y óptimo en un esfuerzo para lograr un acuerdo fiscal en El Salvador, deberían incluir por lo menos los siguientes aspectos:

- Fundamento en la Constitución y la ley
- Equilibrio entre aspectos políticos y técnicos
- Visión estratégica
- Reconfigurar la política fiscal
- El diálogo antes del diálogo
- Evitar el desgaste del diálogo

El Salvador tiene experiencias previas diversas. Como exitosa, la negociación que culminó en los Acuerdos de Paz de 1992. Como experiencias negativas recientes, el esfuerzo porque el Consejo Económico y Social condujera a un pacto fiscal en 2011 y el Acuerdo para la Sostenibilidad Fiscal en El Salvador de 2012. Las lecciones aprendidas de estas experiencias deben mantenerse presentes en el diseño y ejecución de un nuevo esfuerzo político para un acuerdo fiscal.

Existe una coincidencia en torno a los dos temas estructurales que podrían impulsar la discusión: una crisis derivada de la situación de insostenibilidad de la deuda pública precipitaría la necesidad de reformas bruscas al sistema previsional y una eventual reversión de la dolarización. Siguiendo los temas que identifica Molina et al (2013), algunos de los insumos que brindaron los entrevistados se relacionan con:

- Visión del Estado y precisión de sus responsabilidades estratégicas
- Las orientaciones estratégicas, objetivos e instrumentos de la política fiscal
- Fortalecimiento de la institucionalidad pública relacionada con la política fiscal

En el momento actual, la promoción de un acuerdo fiscal en El Salvador requiere tres condiciones: 1) bases de confianza y credibilidad, especialmente de las nuevas autoridades gubernamentales; 2) apertura y disposición al diálogo de los actores que participarían en el proceso de negociación; y, 3) desvincular la promoción del acuerdo fiscal a la verificación de procesos electorales pasados y futuros.

La mayoría de entrevistados coinciden en que en la coyuntura actual, la principal responsabilidad en cuanto a la convocatoria al proceso debería recaer en el Presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén, quien podría asumir estratégicamente esta iniciativa como un proceso de gestión política que

implica negociar y concertar con otros actores de la sociedad salvadoreña. En la fase operativa o de negociación, existen coincidencias sobre el rol de liderazgo que deberían jugar el Vicepresidente de la República, Óscar Ortiz, con plenas facultades delegadas por el Presidente y el partido de gobierno, así como el Secretario Técnico y de Planificación de la Presidencia, Roberto Lorenzana. También están llamados a acompañar este equipo del Ejecutivo el Secretario de Gobernabilidad y Comunicaciones, Hato Hasbún y el Ministro de Hacienda, Carlos Cáceres.

Los actores a incorporar en este proceso, de acuerdo a la coyuntura que enfrenta el país, los entrevistados sugirieron: Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia, sector privado, sociedad civil, academia, comunidad internacional, iglesias, y medios de comunicación.

Un diseño bien elaborado es clave para evitar que: la negociación se prolongue indefinidamente, y que el proceso degenere en una táctica dilatoria para impedir reformas fiscales; se desvirtúen los objetivos del diálogo; se limite la discusión al análisis de temas coyunturales; se constituya una discusión excluyente entre élites; y, que se propongan soluciones técnicamente sustentadas pero políticamente inviables.

Como mecanismos de verificación del cumplimiento del acuerdo, se sugieren: traducir los compromisos y medidas en leyes, constituir una comisión de seguimiento y promover la auditoría social.

# **Capítulo I: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN FISCAL DE EL SALVADOR, PERÍODO 2004-2015**

Preparado por Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Oficina de Cooperación Internacional de la Embajada de España en El Salvador.

Fecha de preparación: agosto de 2014

Fecha de actualización: abril de 2016

## Introducción

Durante muchos años, especialmente en la década de los años noventa del siglo pasado, Centroamérica enfrentó una rápida recomposición como consecuencia de los conflictos internos que se generaron por efectos de la Guerra Fría, conflagración mundial que, ante la profunda desigualdad económica y social, encontró en la región terreno fértil para la polarización y los enfrentamientos armados.

El Salvador, Guatemala y Nicaragua empezaban a salir de una crisis política sin precedentes, que produjo tasas de crecimiento económico muy limitadas; niveles de formación bruta de capital fijo privado muy por debajo de las experiencias internacionales; flujos migratorios, especialmente con destino a Estados Unidos de América, producidos por los altos niveles de pobreza y desempleo, entre otros. Con ese panorama, muchos centroamericanos miraban, incluso con cierta envidia, la relativa estabilidad social y económica que logró Costa Rica durante todo este período de conflicto y que tuvo como resultado un mayor bienestar social y crecimientos económicos sin parangón en la región.

En ese entorno y con la posterior suscripción de los Acuerdos de Paz de 1992, El Salvador tuvo un comportamiento de crecimiento acelerado, que de pronto hizo que sus vecinos lo notaran como una nación que, en poco tiempo, producto de su dinamismo, podría alcanzar y competir con Costa Rica en la categoría de bienestar social y económico.

Los principales indicadores macrofiscales de El Salvador parecían dar la razón a quienes sugerían que este dinamismo era resultado del establecimiento de políticas económicas liberales, con una participación limitada del Gobierno, en un entorno empresarial que promovía la libertad y el derrame económico sobre la sociedad. En el período, según datos del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), el PIB creció a un ritmo promedio del 4.2%, aproximadamente un 1.2% por encima del crecimiento poblacional (estimación con base en Digestyc, 2010), lo cual denotaba un ritmo efectivo de crecimiento del 3.0%.

La inflación, que en algún momento se pudo considerar como un fenómeno preocupante para el país, se comportó a una tasa promedio del 5.5%, de acuerdo con cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, para esta variable hay dos etapas claramente establecidas: de 1992 a 1996, la tasa media osciló en 10.7%, mientras que de 1997 a 2000, debido a la implementación de una política monetaria más restrictiva por parte del BCR, el porcentaje se redujo a 2.4%, en promedio.

El rápido período de crecimiento económico no produjo el derrame (*spillover*) que ofrecen los modelos teóricos liberales, y los problemas estructurales no desaparecieron, de manera que incluso la migración hacia los Estados Unidos de América se aceleró. De acuerdo con la Digestyc, durante el período 1990-

2000, el país experimentó una migración negativa de unas 633,045 personas, a una tasa media neta de migración de 10.9 salvadoreños por cada mil habitantes.

Al rápido crecimiento de la migración contribuyeron notablemente los altos niveles de pobreza e indigencia que se manifestaban en el país, los cuales, de acuerdo con cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), alcanzaron al 21.0 y al 47.9% de la población, respectivamente.

El tamaño del Estado salvadoreño, representado por el sector público no financiero (SPNF), se mantuvo durante el período en alrededor del 18.0% del PIB, por lo que ante una carga tributaria de alrededor del 11.0% se anunciaban niveles de rápido endeudamiento, que para 2000 representaban el 42.0% del PIB.

El aparente dinamismo económico mostrado en el período anterior empezó a desaparecer en 2000 y se agudizó con los terremotos del año siguiente. A este fenómeno contribuyó la dolarización de la economía, vigente a partir de enero de 2001, la cual tenía como propósitos principales la eliminación de los riesgos de *shocks* externos y, a la vez, obligar a un mayor grado de disciplina monetaria con el fin último de evitar períodos inflacionarios significativos como el experimentado a principios de los años noventa.

Como consecuencia, el ritmo de crecimiento del PIB se ubicó entre el 1.7%, en 2001, y el 2.3%, en 2003, pero aun cuando este aumento fue acompañado de una mayor estabilidad de precios (de entre 1.4 y 2.5%, respectivamente), el auge no fue suficiente para crear condiciones macroeconómicas que impidieran el flujo migratorio de salvadoreños hacia los Estados Unidos. Tampoco se produjeron cambios dramáticos en la estructura productiva interna, que contribuyeran a reducir los niveles de pobreza y miseria observados.

Estos datos constituyen el marco general sobre el cual la economía salvadoreña se ha desarrollado en los últimos años. Es claro que la dolarización de la economía representa un parteaguas a partir del cual resulta fácil ubicar el comportamiento macroeconómico en un antes y después de dicha medida.

Al inicio del presente documento se ofrece un diagnóstico macrofiscal sobre la situación salvadoreña para el período 2004-2015. Se intenta dilucidar la fuerzas conductoras sobre las que funciona el aparato estatal actual, para luego analizar con mayor detenimiento los riesgos y las oportunidades vinculados con el comportamiento fiscal, con el fin de establecer la manera como las autoridades fiscales de El Salvador enfrentan y podrían enfrentar, en el futuro cercano, los problemas de iliquidez y sostenimiento de la deuda pública.

Finalmente, se presentan los desafíos fiscales para el corto plazo, la identificación de los riesgos vinculados y los potenciales escenarios sobre los que podría funcionar el aparato estatal fiscal en el mediano plazo.

## **1. Contexto macroeconómico reciente (2001-2015): el dilema entre vivir en el estancamiento económico y la migración hacia el norte**

Desde hace ya varias décadas, la principal aspiración de El Salvador es caminar en un sendero de alto crecimiento económico, bajos niveles de desempleo y con un proceso sostenido de formalización del trabajo, una balanza de pagos sólida y estable en el largo plazo, bajos niveles inflacionarios y una mejora sostenida en la calidad de vida de los ciudadanos, tanto en los aspectos sociales como económicos.

El alcance de algunos de estos temas está vinculado a una férrea disciplina fiscal y monetaria, con el objetivo de garantizar la estabilidad relativa de precios; sin embargo, también exige la posibilidad de que el Estado disponga de más y mejores recursos financieros, de tal manera que se pueda emprender con éxito reformas sociales estructurales encaminadas al bienestar de la sociedad.

Los resultados generales de la economía de El Salvador muestran que a partir de 2001, el Producto Interno Bruto reportó tasas muy bajas de crecimiento —por el orden del 1.9%, en promedio—, lo cual paradójicamente permitió mejorar el ingreso per cápita del país, debido a que el crecimiento de la población estimado por la Cepal (2016) es de 0.4%. Lo mencionado implica que la mejora en el ingreso per cápita observado, es más consecuencia de que la población se mantuvo prácticamente constante, que a un auge productivo nacional.

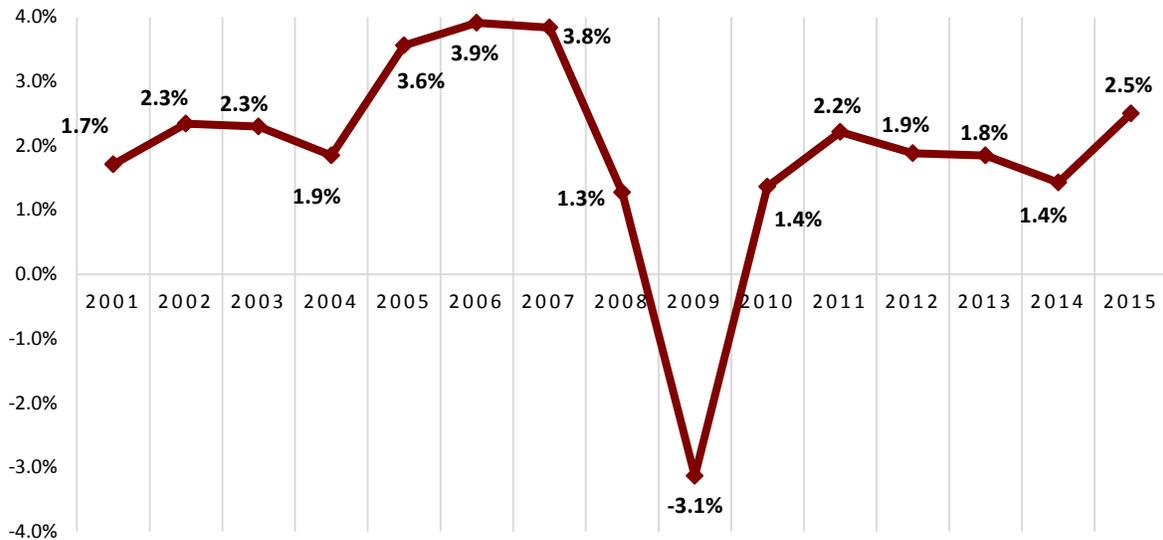
No obstante lo anterior, el análisis realizado muestra que durante el período, el comportamiento del PIB manifiesta cuatro diferentes etapas claramente identificadas, siendo éstas:

- a. De 2001 a 2004, cuando se tuvo tasas de crecimiento que oscilaron entre el 1.7 y el 1.9%, influenciadas tanto por el efecto de acomodamiento económico derivado del proceso de dolarización económica iniciado en 2001, como por los fenómenos telúricos de ese mismo año. De acuerdo con una estimación de la Cepal (2001), el terremoto representó para el país daños totales estimados en USD 1,200.0 millones, alrededor del 12% del PIB del año 2000. En este período, también afectó severamente el pobre desempeño de las exportaciones como consecuencia de la disminución de los precios internacionales del café y de la reducción del ritmo de crecimiento de la economía de los Estados Unidos, principal socio comercial de la nación centroamericana.

El incremento del gasto público como consecuencia del proceso de reconstrucción nacional produjo cierta dinámica económica; no obstante, también provocó una elevación del déficit fiscal ante la persistencia de una carga tributaria de alrededor del 11.5% en términos netos (es decir, luego de la devolución del crédito fiscal a los exportadores y del impuesto sobre la renta a los trabajadores).

Este efecto, sin embargo, desapareció al final del período, en el cual incluso se observaron problemas de ejecución presupuestaria como consecuencia de la aprobación tardía del presupuesto.

**Gráfico 1. Crecimiento del PIB en términos reales (2001-2015)**



Fuente: Banco Central de Reserva (BCR), El Salvador.

Por fortuna para la economía salvadoreña, este fenómeno fue parcialmente contrarrestado por el rápido aumento de las remesas familiares que, de acuerdo con información del Banco Central de Reserva (BCR), crecieron un 9.8% durante el período en estudio.

En el comercio exterior, es importante denotar una rápida expansión de las exportaciones no tradicionales, sin incluir la maquila, que incluso para 2004 reportaron un aumento del 19.9% que compensó relativamente la contracción de las exportaciones del azúcar, camarón, productos maquilados y la falta de recuperación del café.

- b. El segundo período, de 2005 a 2007, pareció manifestar una nueva dinámica de la economía salvadoreña, impulsada primariamente por un aumento de la inversión pública y privada; un flujo de inversión extranjera directa (IED) muy importante, y un desempeño exitoso del turismo que en 2007 representó ingresos del orden de USD840.5 millones (4.1% del PIB), por encima de los ingresos en divisas producidos por las exportaciones tradicionales más relevantes, como el café, azúcar y el camarón (Cepal, 2007).

En el proceso, el flujo de remesas internacionales continuó considerándose como un motor fundamental para el consumo privado. En efecto, durante los tres años del período, las remesas reportaron un crecimiento por el orden del 12.1%, en promedio.

De acuerdo con la Cepal (2007), el comportamiento de estas variables puso a la economía salvadoreña por encima de su potencial. La primera manifestación de ello fue la reducción del nivel de desempleo abierto, hasta ubicarse en cerca del 6.5% de la población económicamente activa (PEA) a finales de 2007.

Debido a la carencia de herramientas de política monetaria como consecuencia de la dolarización impulsada en el período anterior, gran parte de la estrategia de crecimiento descansó en la política fiscal que, gracias a la adopción de una reforma tributaria, dispuso de mayor cantidad de recursos que fueron canalizados hacia la inversión pública, especialmente en 2005. Ese año, debido nuevamente a la ocurrencia de fenómenos naturales como el huracán Stan y la erupción del volcán Ilamatepec, se produjeron pérdidas para el país por el orden de USD356.0 millones, es decir, alrededor del 2% del PIB nominal de 2004.

En este período, el Gobierno de El Salvador impulsó una serie de medidas para la implementación del *Tratado de Libre Comercio* con Estados Unidos, así como la *Ley General de Turismo*, dirigida a promover a dicho sector por medio del otorgamiento de una serie de incentivos tributarios especiales.

Es menester indicar que, a pesar de gozar de privilegios tributarios especiales, el sector maquila se contrajo en un 5.3% en 2005, y en un 2.4% al año siguiente, aun cuando reportó una mejora del 1.3% en 2007 como producto de una transformación de muchas empresas hacia la generación de mayor valor agregado. Este sector ha reportado más de un quinquenio de retrocesos, ante la competencia de productos en el mercado internacional, especialmente de los procedentes de países asiáticos.

- c. El tercer período claramente identificado es el que va de 2008 a 2010, y que refleja el impacto de la crisis financiera internacional, que incluso produjo que el país cayera en recesión en 2009. Este último año, el PIB real se contrajo un 3.1%, de manera que El Salvador fue el país de Centroamérica que presentó menores resultados durante el período.

Los principales efectos de la crisis financiera internacional se manifestaron a partir de 2008, cuando se generó una desaceleración del consumo y de las importaciones. Esta situación se agudizó en 2009, al contraerse significativamente los ingresos por remesas familiares (9.5%); ese año las importaciones también disminuyeron un 25.4%, aunque el saldo de la balanza comercial no presentó mayores cambios debido a que también las exportaciones manifestaron una variación negativa del 16.7% con respecto al año anterior, especialmente en el rubro de maquilas. Se estima que como producto de la recesión económica, el país perdió cerca de 42,300 empleos en el sector privado formal.

Si bien es cierto que para 2010 la economía empezó a recuperar su ritmo de crecimiento, el PIB únicamente creció un 1.4%, producto, entre otros, de una lenta recuperación del flujo de remesas familiares —que se incrementaron solo en un 1.3%— y de la continua contracción del crédito bancario que, al igual que en 2009, continuó reduciéndose, aunque a un ritmo más lento.

Este período, como será analizado con posterioridad, reportó de nuevo el surgimiento de un déficit primario del SPNF, como consecuencia de la adopción de medidas de política fiscal anticíclicas, así como por el cambio de directrices de gobierno, ante la toma de posesión, por primera vez en la historia de El Salvador, de un gobierno de izquierda proveniente del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). A partir de junio de 2009, la nueva administración comenzó a realizar esfuerzos para la implementación de su política social, incluso con una coyuntura económica sumamente complicada.

- d. Finalmente, entre 2011 y 2015 el PIB recuperó la dinámica del inicio de la década anterior; sin embargo, debido a una rápida contracción de la inversión privada manifestada en 2012 y en 2014, el crecimiento de la producción continuó presentando los valores más bajos de la región centroamericana, con un ritmo promedio del 2.0% durante los últimos cinco años. No obstante lo anterior, los resultados presentados por el Gobierno de la República respecto del desempeño macroeconómico de 2015, en donde el crecimiento anunciado alcanzó el 2.5% -el más alto desde 2007-, hace pensar que podría observarse una recuperación en los próximos años, aun cuando dicha trayectoria dependerá de la sostenibilidad de la inversión, tanto privada como pública.

Lo anterior se fundamenta en el hecho que, durante el período, la inversión privada presentó un ritmo muy errático, pues se incrementó en un 15.6% en 2011 (lo cual puede estar asociado más con una recuperación de la capacidad instalada del sector productivo general que se perdió en 2008 y 2009 —con una variación negativa acumulada del 27.1%— que con una percepción de cambio en las condiciones económicas estructurales del país), en 2013 reportó un aumento del 10.3% (lo cual se dio, paradójicamente, en un período electoral, y podría asociarse, por lo tanto, con un cambio en las percepciones de los agentes económicos ante la potencial renovación de los cuadros del Ejecutivo) y en 2015 reportó un crecimiento del 8.1%; mientras que se observaron fuertes caídas del 1.6% y 5.4% en 2012 y 2014, que podrían estar asociadas a falta de claridad en las expectativas de los agentes económicos. Complementariamente, siguiendo la misma trayectoria errática de la inversión privada, la inversión pública tuvo un crecimiento promedio simple del 0.0% durante los últimos cinco años. Los datos son claros al mostrar que mientras no haya claridad de las expectativas de inversión futura, no puede asegurarse un crecimiento sostenido del PIB o de los niveles de empleo para los salvadoreños.

Por otro lado, este período de análisis concentra el impacto completo de las nuevas propuestas fiscales de El Salvador, que descansó en una profundización de los subsidios a determinados sectores sociales y en la aprobación de tres reformas tributarias destinadas a obtener los recursos necesarios para el financiamiento de estos beneficios. También empezaron a sentirse los efectos de la reconversión de deuda previsional realizada en 2006.

Independientemente del comportamiento errático del PIB durante el período total de análisis, hay dos aspectos fundamentales que cambiaron la tendencia de la trayectoria observada: el incremento de la inversión pública, acompañada de una reforma fiscal, en los años de 2004 a 2006, y la gran crisis financiera internacional, a partir de 2008. El resto de la trayectoria denota un comportamiento que puede considerarse estadísticamente igual, y que hace pensar en que prácticamente el nivel efectivo que puede alcanzar el crecimiento de la producción del país se encuentra en alrededor del 2%, debido a los factores de producción y la estructura productiva actuales.

Gran parte del crecimiento reportado se alimenta de los ingresos procedentes de las remesas que perciben los familiares de los migrantes salvadoreños, las cuales se han convertido en una fuente fundamental para financiar el consumo, debido a que los niveles de desempleo y subempleo observados son muy altos. Conforme cifras del BCR, el 90.2% del PIB se destina a gastos de consumo final de los hogares, lo que deja poco espacio para el ahorro necesario para financiar la inversión en el país.

En 2001-2015, las remesas familiares representaron un promedio simple anual del 16.2% del PIB; en su trayectoria, manifestaron una tendencia creciente hasta 2006 cuando alcanzaron 18.7% del PIB, sin embargo, a partir de dicho año, posiblemente por el endurecimiento de los controles migratorios aplicados por los Estados Unidos, se redujeron hasta alcanzar 16.5% en 2015. Lo importante de las cifras mencionadas es que las remesas recibidas financian alrededor de un sexto del consumo de las personas que viven en el país, es decir que se financia consumo interno con ingresos de trabajadores que no proceden de la producción interna.

La formación bruta de capital fijo se ha mantenido en alrededor del 18.0%, en promedio, aun cuando se manifestó una reducción hasta niveles del 15% durante la crisis financiera internacional. El indicador se recuperó, sin embargo, hasta alcanzar nuevamente el 18.3%, en 2013, aun cuando decayó nuevamente hasta ubicarse en 17.7% al final de 2015. En general, durante el período de análisis, el nivel de inversión privada evidenció cierto estancamiento, en alrededor del 15.5% del PIB; ello como producto del mantenimiento de las condiciones productivas generales de la sociedad salvadoreña.

La falta de profundización de la inversión, especialmente la privada, se ha visto reflejada en el sostenimiento de los niveles de desempleo abierto de la economía. También se ha reflejado en la

conservación de los niveles de subempleo como alternativa a la falta de empleos formales. De acuerdo con la Cepal, a partir de información obtenida de las encuestas de empleo en El Salvador, la tasa de desempleo se mantuvo entre un 7.1% del total de la PEA, en 2001, y un 6.7%, en 2014. Por su parte, el subempleo reflejado por la colocación en empleos de baja productividad oscila en alrededor del 53.6% de la PEA (2014).

Si a los problemas de empleo se suma la falta de éxito en la transformación productiva del país, así como la limitada profundización de los programas sociales de asistencia por parte del Estado, se tiene un panorama en el que se mantienen altos coeficientes de pobreza e indigencia. Ello hace que en El Salvador se continúen propiciando las condiciones para que miles de personas traten de abandonar el país y busquen nuevos horizontes, sobre todo en los Estados Unidos. Conforme a la Cepal, en 2014 la pobreza y la indigencia alcanzaron al 41.6 y al 12.5% de la población, respectivamente (aunque cabe indicar que estos valores se redujeron en comparación con los observados en 2001, que fueron del 48.9 y el 21%, respectivamente).

Solo en el período de 1995 a 2010, la Digestyc estima que El Salvador manifestó un flujo negativo de migrantes por el orden de 1,003,175 personas, equivalentes a alrededor de uno de cada siete nacidos en el territorio nacional; adviértase que, conforme estimaciones de Cepal, a finales de 2016 se registrarán en El Salvador 6.3 millones de habitantes. El fenómeno de migración ha causado la ilusión de una mejora en el PIB per cápita, debido a que la población ha empezado a manifestar tasas de crecimiento muy pequeñas, de alrededor del 0.4%, por lo que los pequeños aumentos del PIB parecieran generar una mejora en las condiciones de vida de los habitantes del país.

La estructura productiva actual de El Salvador ha permanecido razonablemente estable a pesar de la crisis financiera internacional. De acuerdo con datos del BCR, en 2015 las actividades económicas más importantes fueron: la industria, el comercio, la agricultura, el transporte, almacenamiento y comunicaciones y los servicios del gobierno que, con 25.1, 21.9, 12.9, 10.3 y 5.6% de la producción realizada; estos sectores concentran el 75.8% del PIB; el resto de actividades económicas tiene una participación muy baja dentro del PIB. Cabe mencionar que de las actividades mencionadas, únicamente la de comercio es la que reporta un crecimiento sostenido en los últimos cinco años, con incrementos medios del 2.3%, sin embargo, la industria y el transporte, almacenamiento y comunicaciones reportan 2.4% de crecimiento medio en los últimos cinco años, aun cuando reportan fuertes fluctuaciones entre año y año.

En cuanto al comportamiento de las variables monetarias, es preciso recordar que desde 2001 El Salvador decidió implementar una unificación monetaria que rápidamente se convirtió en dolarización económica

oficial, con los propósitos teóricos de crear condiciones de estabilidad de largo plazo para promover el incremento de la producción, fomentar el empleo y, sobre todo, preservar la estabilidad de precios en la economía. Colateralmente, el establecimiento de la dolarización tenía como propósito generar condiciones para el desarrollo del sistema financiero nacional como un ancla productiva para el país; sin embargo, esto nunca se alcanzó.

Si bien es cierto la dolarización contribuyó a terminar de solidificar el control monetario sobre los precios, solo consolidó el proceso de abatimiento de la inflación, que prácticamente ya había sido alcanzado en 1997. En consecuencia, las tasas de crecimiento registradas en los niveles de precios a partir de 2001 se han mantenido en un dígito, al extremo de que el valor reportado en 2014 y 2015 alcanzó un 0.5% y 1.0% respectivamente, luego de haber tenido un pequeño crecimiento de precios en 2011, por el orden del 5.1% (porcentaje que puede estar asociado con la recuperación económica de la gran crisis financiera internacional).

Otra variable monetaria de interés es el incremento del crédito bancario. En este caso, es preciso indicar que durante 2009 y 2010, se reportó una fuerte contracción a una tasa media del 4.5%. Sin embargo, en 2011-2015 se registró una recuperación, manifestándose una tasa de crecimiento por el orden del 7.1%, convergente con el crecimiento esperado del PIB nominal y el valor esperado de la inflación.

La política comercial salvadoreña descansa en una estrategia de promoción de exportaciones, zonas francas y maquila para atraer inversión extranjera; también, como alternativa para la diversificación de la producción y la generación de empleos. Esta política se ha fortalecido en los últimos años gracias a una agresiva plataforma de negociación de convenios internacionales de libre comercio, que alcanzó su máxima expresión con la suscripción del *TLC* con Estados Unidos, el *Acuerdo de Alcance Parcial* con Europa y algunos otros convenios que, con menor profundidad en el comercio internacional resultante, pero con relevancia en materia de apertura de mercados externos, fueron suscritos con México, Taiwán, Colombia, Chile, República Dominicana y, por supuesto, el convenio con Centroamérica que dio origen al potencial proceso de integración económica de la región.

La suscripción de estos importantes instrumentos de comercio produjo, sin embargo, una disminución de la recaudación de derechos arancelarios a la importación. Los ingresos que hubiesen podido percibirse por esa vía no fueron compensados de manera inmediata mediante la adopción de nuevos instrumentos tributarios internos, aun cuando en teoría la reforma tributaria implementada en 2004 contaba con ello entre sus objetivos. Además, los resultados de la aplicación de estos convenios, aun cuando sí reportan el ingreso al país y el consumo de múltiples mercancías a precios menores, ensancharon la brecha en la balanza comercial.

La balanza comercial del país —influenciada por las exportaciones a Centroamérica y de productos no tradicionales, liderados por la industria textil, de la industria de maquila, café, azúcar y algunos otros productos— reporta durante el período 2001-2015 un saldo negativo histórico, que oscila en alrededor del 19.6% del PIB. Ello, como consecuencia de la dependencia de la importación de aceites, materias primas y, fundamentalmente, de bienes no duraderos de consumo.

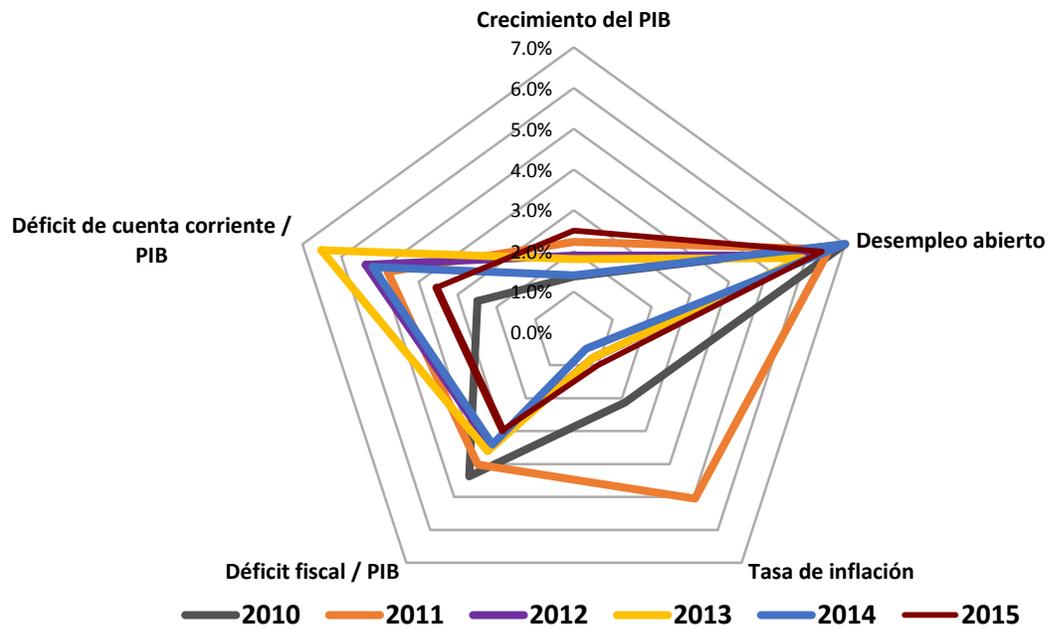
Lamentablemente, como se ha dicho, de no ser por el impacto de los flujos financieros derivados de las remesas familiares internacionales, el equilibrio externo sería insostenible. Subráyese que las remesas cubren la mayor parte del déficit comercial.

Como prueba de lo anterior, el saldo de la balanza en cuenta corriente inició el período de estudio con un déficit del 1.1% del PIB, conforme datos del BCR. Sin embargo, previo a la crisis financiera internacional, en 2008, se reportó en el indicador un déficit del 7.1% pese a que, como consecuencia de la contracción del consumo interno, se redujo el saldo negativo, que terminó registrando valores de alrededor del 3.6% en 2015, muy por debajo del déficit de la balanza comercial.

Finalmente, como parte de la política de atracción de inversiones, las autoridades hacendarias del país suscribieron, en 2008, un *Convenio de Doble Tributación con el Reino de España*, dirigido a crear condiciones de largo plazo para las inversiones que realizan residentes españoles en territorio salvadoreño, y viceversa. Este acuerdo tiene como corolario el establecimiento de tasas máximas del ISR que puede aplicar cada uno de los países a las rentas generadas por residentes del otro país. En general, una de las virtudes del *Convenio* —que a partir de su vigencia implicó un monto desconocido de sacrificio fiscal— es que incluyó una cláusula de intercambio de información que fue percibida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) como una muestra de cooperación de las autoridades salvadoreñas en pro de la transparencia fiscal internacional.

En conclusión, el comportamiento de la macroeconomía salvadoreña, como lo manifiesta el gráfico 2, responde a una rigidez estructural potencialmente creada tanto por la dolarización económica, como por la imposibilidad real de avanzar en materia de transformación productiva. Las cifras para el período posterior a la crisis financiera internacional muestran la tendencia del crecimiento del PIB de mantenerse alrededor del 2%; la inflación, por su parte, se encuentra muy cercana al crecimiento cero; se tiene un déficit de cuenta corriente creciente, pese a la importancia del flujo de remesas del exterior. A la par, se observa una tendencia muy pequeña hacia la reducción del desempleo abierto, así como un déficit fiscal del SPNF que se acerca a los umbrales de insostenibilidad y que será objeto de atención en el siguiente apartado.

**Gráfico 2. Principales indicadores macroeconómicos (2010-2015)**



Fuente: Icefi con datos del Banco Central de Reserva, El Salvador.

## **2. El desempeño fiscal de El Salvador durante el período 2003-2015: panorama de una insostenibilidad estructural**

A partir de la implementación de la dolarización económica, en 2001, fue más clara la preponderancia de la política fiscal, debido a que se transformó en la única herramienta del Estado para promover el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la población.

Las obligaciones del Estado en cuanto a garantizar los derechos de las personas se encuentran claramente establecidas en la *Constitución*; sin embargo, en ella no se identifican prioridades, ni el grado de importancia, esfuerzo o recursos que deben destinarse para atender cada una de las obligaciones del Estado.

Por ello, resulta imprescindible la existencia de un plan de desarrollo nacional de largo plazo, que muestre el camino hacia el cual deben orientarse los esfuerzos del Ejecutivo. Este plan debe, necesariamente, incluir indicadores de éxito que permitan establecer con claridad si los resultados que se buscan en beneficio del país están siendo alcanzados.

La carencia de este plan de largo plazo ha obligado a los sucesivos Gobiernos a guiar su desempeño a partir de planes específicos de corto plazo, aun cuando se hubiese dado la continuidad en el poder de un único partido, la Alianza Republicana Nacionalista (Arena). Esta continuidad generó la idea de que se disponía de un horizonte económico bien definido que tendería a crear mejores condiciones productivas, pero sobre todo contaría con elementos para mejorar el nivel de vida de los salvadoreños en general.

Con el afán de corregir el rumbo, el gobierno de Mauricio Funes aprobó un *Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD)* para el período 2010-2014, el cual, con sus limitaciones —especialmente aquellas en materia de recursos—, fue concebido como la guía de políticas de dicha administración, con metas definidas para alcanzar un nuevo modelo de desarrollo más inclusivo y equitativo y con intervención específica en las áreas estratégicas de desarrollo productivo, política fiscal y el resto de políticas sociales. Lamentablemente, el *PQD*, especialmente en las partes correspondientes a la cobertura de la participación del Estado y la obtención de recursos para financiar los nuevos programas de desarrollo, no fue resultado de un amplio consenso, sino más bien se obtuvo a partir de una limitada negociación entre las élites económicas y políticas. Como podrá colegirse, ello restringió el éxito alcanzado.

En forma complementaria, el gobierno de Salvador Sánchez Cerén emitió un segundo *Plan Quinquenal de Desarrollo*, ahora para el período 2015-2019, con el propósito de dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad; desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña; incrementar los niveles de seguridad ciudadana, y asegurar a la población salvadoreña el acceso y

cobertura a servicios de salud de calidad, entre otros. Estará pendiente de evaluar los resultados a obtener por la aplicación del mismo, sin embargo, es menester indicar que es valiosa la orientación actual de los ciclos anuales presupuestarios, por un plan de mediano plazo.

La situación fiscal de El Salvador es sumamente delicada y puede caracterizarse por la existencia de déficits fiscales permanentes, producto sobre todo del financiamiento de los gastos derivados del sistema previsional antiguo; la acumulación de niveles de deuda que amenazan con convertirse en insostenibles en el corto plazo; la rigidez presupuestaria ocasionada por el establecimiento histórico de candados en la ejecución del gasto; una insuficiente cantidad de recursos financieros, especialmente tributarios, para afrontar los compromisos vigentes, y una política de creciente opacidad que no permite identificar claramente los gastos, las obligaciones y sobre todo las deudas de corto plazo del Gobierno.

## **2.1 Ingresos insuficientes para las necesidades crecientes del país**

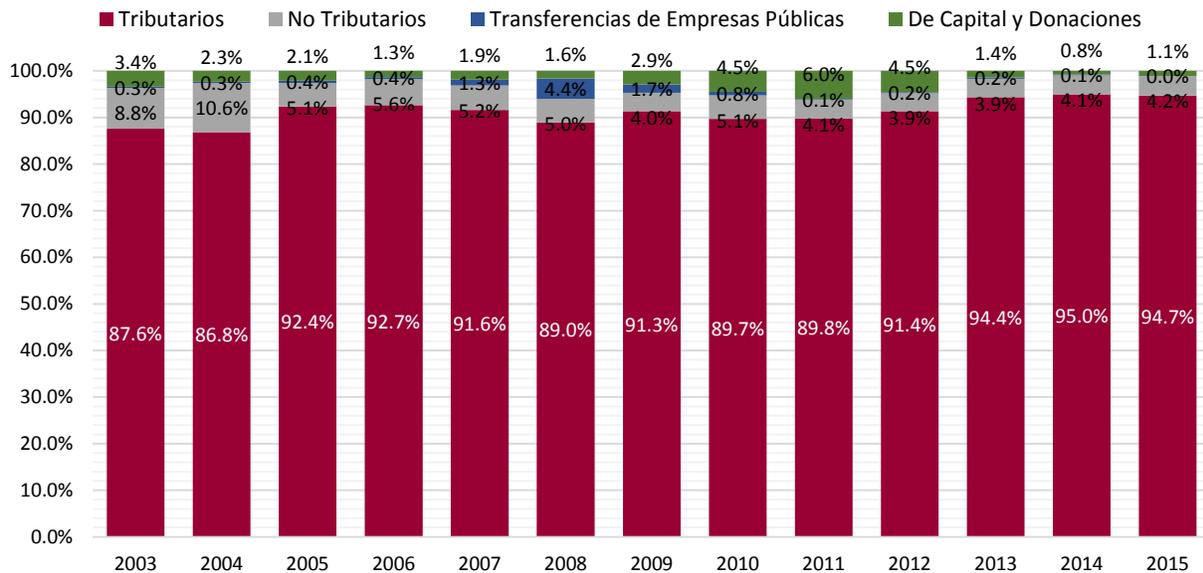
Al igual que el resto de países de la región centroamericana (con excepción de Panamá), El Salvador no dispone de otra fuente importante de recursos financieros para sufragar sus políticas de gasto, más que el establecimiento de impuestos a la población.

Esto se confirma con las estadísticas del BCR, las cuales revelan que durante el período 2003-2015 los ingresos tributarios de El Salvador representan, en promedio simple, el 91.3% de los ingresos disponibles para el financiamiento del gasto público. En segundo lugar se ubican los ingresos no tributarios, que han perdido importancia relativa, pues han ido desde alrededor del 9% a inicios de la década pasada, hasta llegar a cerca del 4.2% en 2015.

Por su parte, las transferencias de las empresas públicas del Estado —con excepción del período 2007-2009, vinculado con la obtención de recursos derivados del Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana (Fosedu) — representan actualmente cerca del 0.1% de los ingresos públicos, mientras que las donaciones, que también han tenido una importancia decreciente, significaron solo el 1.1% de los ingresos totales en 2015.

De acuerdo con información del Ministerio de Hacienda, los principales ingresos no tributarios provienen de la venta de servicios de las entidades públicas; las tasas de derechos de los servicios públicos, y las multas cobradas por la administración gubernamental. En todo caso, en la actualidad los ingresos procedentes de recursos no tributarios no inciden significativamente en el financiamiento del Gobierno, al extremo de que durante los últimos años representan valores cercanos al 4% del PIB, mientras que el superávit de las empresas públicas representa alrededor del 0.07% del PIB, con tendencias a desaparecer.

### Gráfico 3. Estructura de los ingresos públicos de El Salvador (2003-2015)



Fuente: Banco Central de Reserva, El Salvador.

Si se toma en cuenta el panorama antes descrito, por un lado, y se advierte el peso relativo de los tributos dentro de los ingresos públicos, por el otro, resulta particularmente importante la manera como se ejerce esta facultad soberana del Estado, tanto para establecer una apropiada distribución del impacto tributario sobre la población, como para garantizar la suficiencia de los recursos para el financiamiento del presupuesto del Estado.

Durante el período en estudio, la carga tributaria bruta, que es la que usualmente reportan las autoridades hacendarias del país, pasó del 12.0%, en 2003, al 15.9% en 2015. Por su parte, la carga tributaria neta — resultante de la aplicación de la devolución del crédito fiscal del IVA a los exportadores, así como del ISR a los empleados y otros contribuyentes— tuvo un comportamiento más discreto al pasar del 11.5 al 15.2% en el período de análisis.

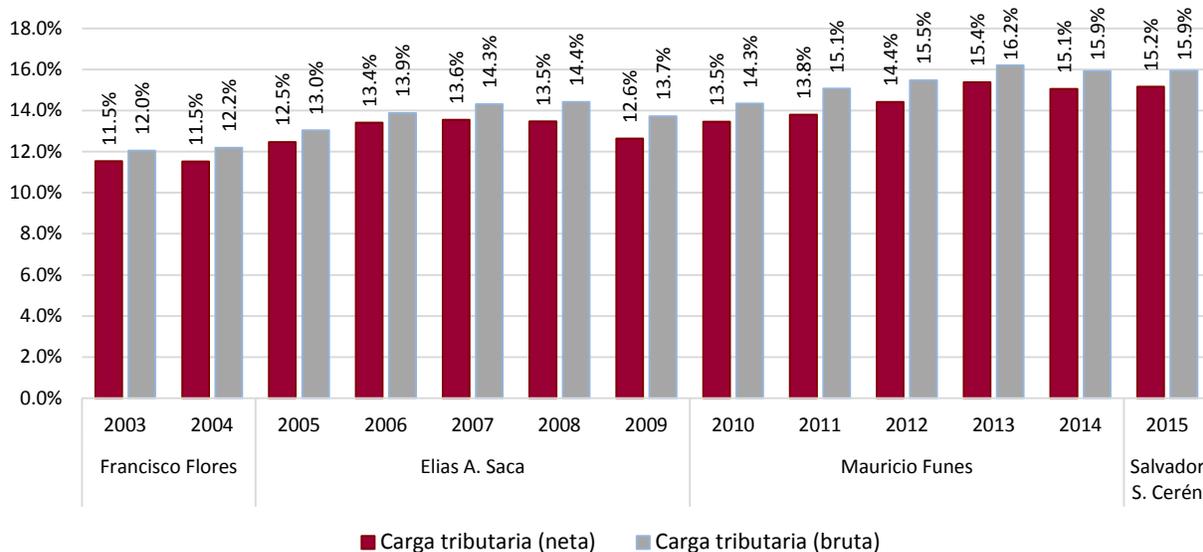
Resulta importante hacer la diferenciación anterior pues, de lo contrario, pueden producirse dos efectos nocivos sobre la transparencia fiscal:

- a. Para las autoridades de El Salvador las devoluciones de impuestos se consideran factores fuera de presupuesto, por lo que los montos a los que dan lugar son financiados por medio de la emisión regular de Letras de Tesorería (Letes), que representan valores no controlados de déficit fiscal en el corto plazo, así como fuentes de endeudamiento público que no entran en el flujo normal de recursos. El valor de las devoluciones de impuestos, de acuerdo con información del BCR, creció

desde un 0.5% del PIB, en 2003, hasta llegar a un 1.3% del PIB, en 2011, para luego presentar una disminución y ubicarse en un 0.7% en 2015. Esta trayectoria, sin embargo, parece esconder el manejo del monto de los impuestos a devolver, el cual puede presentar una presa pendiente bajo responsabilidad del Ministerio de Hacienda (una especie de deuda flotante). No obstante su importancia, se desconocen datos al respecto.

- b. La carga tributaria neta refleja el valor de que realmente dispone el Estado para hacer frente a sus obligaciones presupuestarias de gasto. Por ello, presentar valores brutos crea la ilusión de que el Ministerio de Hacienda dispone efectivamente de más recursos y esconde parte del déficit fiscal y del endeudamiento del período.

**Gráfico 4. Carga tributaria de El Salvador (2003-2015)**



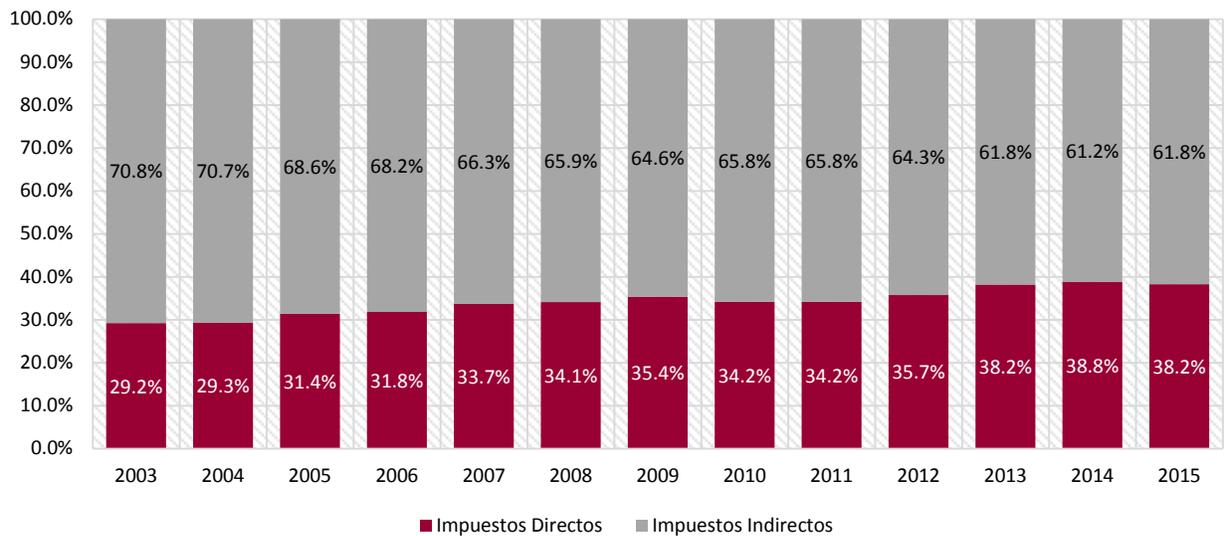
Fuente: Banco Central de Reserva, El Salvador.

Independientemente del aspecto mencionado, de suyo importante, es destacable la voluntad del Gobierno salvadoreño de incrementar la disponibilidad de recursos para atender las necesidades crecientes de la población, lo cual se reflejó en la implementación de cinco reformas tributarias cuyo propósito fue garantizar la suficiencia de los recursos disponibles.

La primera de dichas reformas se realizó durante el gobierno de Elías Saca, electo por el partido Arena, de posición conservadora; dos más se efectuaron durante la administración de Mauricio Funes, electo por el FMLN, de izquierda y dos durante el gobierno de Salvador Sánchez Cerén, también del FMLN. Una mayor caracterización de las reformas tributarias se presentará en un apartado posterior.

La *Constitución de la República de El Salvador*, en el numeral 6, artículo 131, establece que corresponde a la Asamblea Legislativa «Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa [...]». No obstante, poco se ha avanzado en cuanto a realizar una transformación efectiva de la estructura tributaria nacional, la cual, en esencia, y pese a las reformas tributarias realizadas, sigue siendo dominada por impuestos indirectos, con mayor preponderancia del IVA.

**Gráfico 5. Estructura tributaria de El Salvador, impuestos directos e indirectos (2003-2015)**



Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), con base al Ministerio de Hacienda, ESA.

El IVA en El Salvador es un impuesto al consumo relativamente general, con muy pocas exenciones y tiene una tasa estatutaria del 13%, justo en el medio de la observada en Centroamérica, en donde coexisten tasas del 15% en Nicaragua y Honduras, 13% en Costa Rica, aunque este último es más un Impuesto General a las Ventas, y 12% en Guatemala.

A pesar la importancia relativa del IVA, no se menosprecia el esfuerzo realizado por el Gobierno de El Salvador, en el sentido de que logró incrementar el peso relativo del ISR, único impuesto directo en el país, en los últimos años. El aumento se dio desde un 29.2% del total tributario, en 2003, al 38.2%, en 2015, y fue producto tanto de los incrementos de tarifa aplicables en el ISR, como de la incorporación de algunos criterios vinculados con la tributación internacional y de la incorporación de algunas rentas a la tributación que anteriormente no estaban afectas.

Para 2013, de acuerdo a información del Ministerio de Hacienda, el 62.5% de la recaudación del ISR corresponde a los pagos realizados por personas jurídicas, mientras el 18.0% de la recaudación procede de

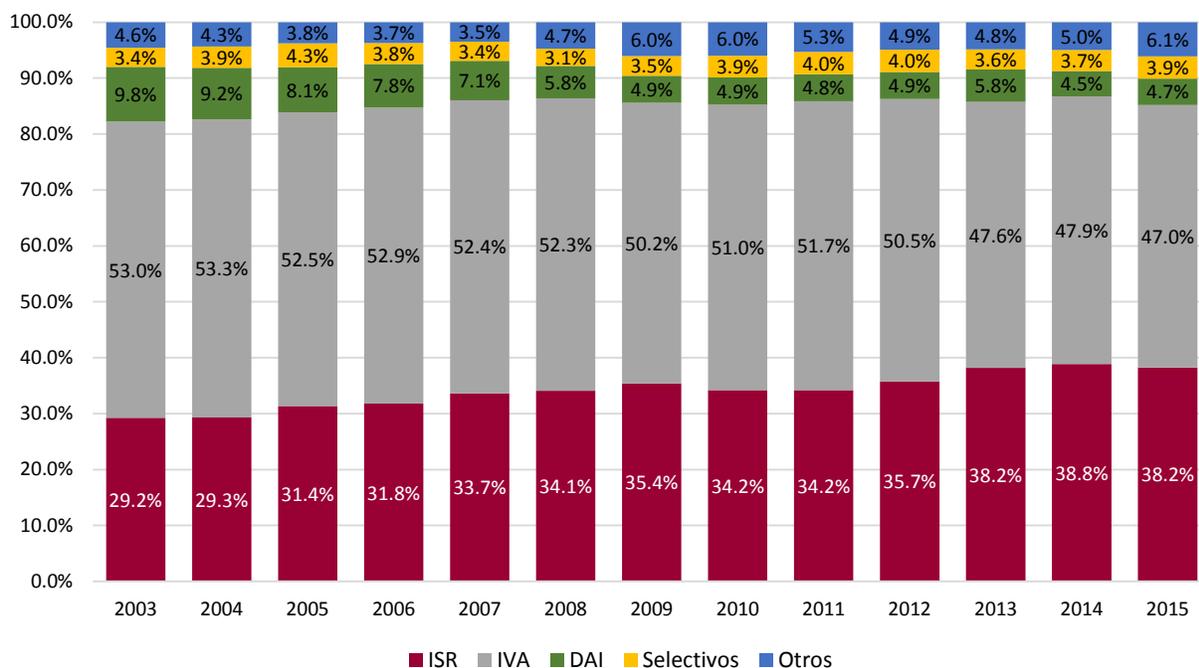
las rentas de personas físicas o individuales, que conforme la legislación salvadoreña están representadas por asalariados. El resto de la renta es pagado por lo que la clasificación del Ministerio de Hacienda se consideran rentas diversas que incluyen los pagos por dividendos percibidos, los realizados a agentes económicos no domiciliados en la economía del país, así como los pagos realizados por los perceptores de ganancias de capital y otros tipos menores de renta.

Se incorporó en las reformas una cláusula vinculada con el pago mínimo del ISR como porcentaje de los ingresos brutos; sin embargo, ello fue considerado inconstitucional por la Sala correspondiente, produciendo efectos negativos sobre la recaudación en 2014, lo cual se espera corregir a partir de 2016 con el establecimiento de una sobretasa tributaria a las personas jurídicas que obtengan ganancias significativas.

Aun con el aumento del peso relativo del ISR y a pesar de que el IVA redujo su participación —pasando del 53.0 al 47.0%, en el período de análisis—, este último continúa siendo el tributo que propicia la mayor cantidad de recursos al Estado; le siguen el ISR y los DAI.

Con respecto a estos últimos, es importante comentar que su participación en la recaudación disminuyó del 9.8%, en 2003 al 4.7% en 2015. Es decir, el impuesto sufrió una reducción de más del 50% vinculada, por supuesto, a la adopción de una política comercial liberalista de parte de los Gobiernos nacionales, pero especialmente como consecuencia de la vigencia del *TLC* con los Estados Unidos.

#### **Gráfico 6. Composición de la recaudación tributaria de El Salvador, por impuesto (2003-2015)**



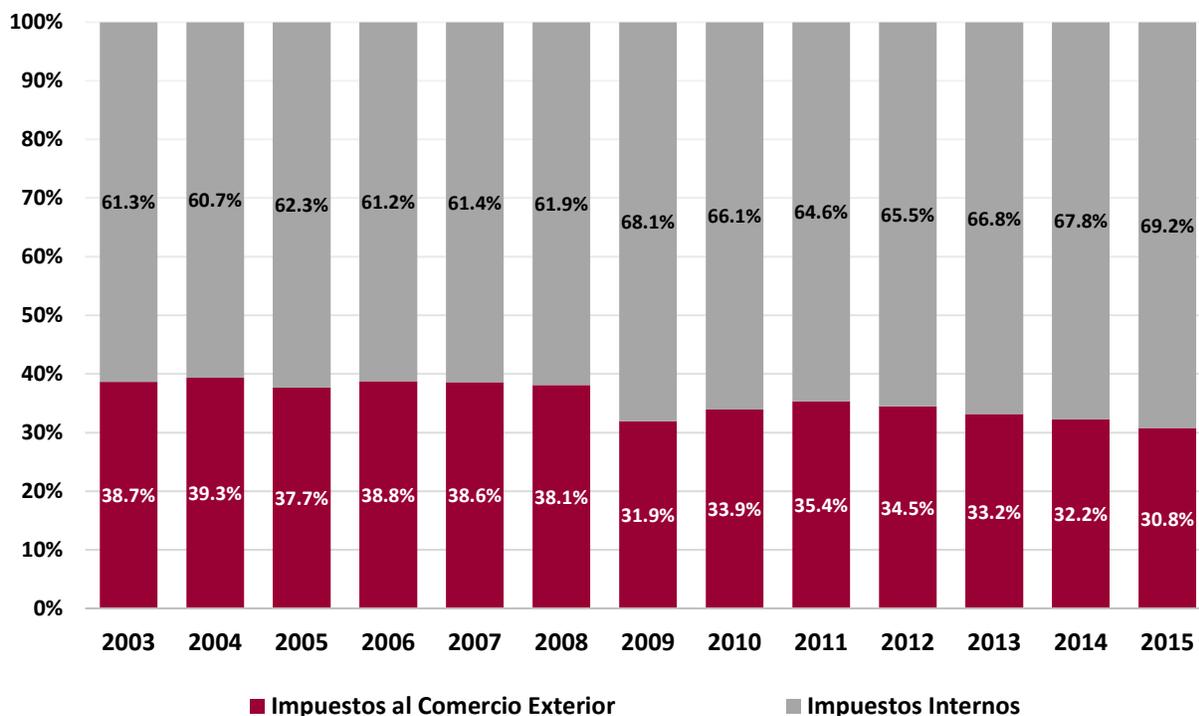
Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador.

Es importante anotar que los tres impuestos mencionados representan alrededor del 89.9% de la recaudación total, lo que hace que el sistema sea fuertemente vulnerable ante la presencia de crisis que produzcan una reducción del consumo o de las rentas generadas en el territorio nacional. En este marco, es pertinente destacar la significativa dependencia del consumo con relación al flujo de remesas internacionales producidas por los salvadoreños en territorio estadounidense. También es claro que el comportamiento de los impuestos mencionados está fuertemente influenciado por la actividad económica, por lo que tienen una amplia prociclicidad, que dificulta a las autoridades fiscales la implementación de medidas contracíclicas en caso de ser necesario.

Colateralmente, la vulnerabilidad de la tributación salvadoreña también se refleja en el peso relativo que aún reportan los ingresos que administra la Dirección General de Aduanas (DGA) y que están vinculados con el comercio exterior.

La DGA tiene bajo su responsabilidad la recaudación del IVA importaciones y de los DAI, sin embargo, ambos valores muestran una alta dependencia al comportamiento de las importaciones y a las prácticas de defraudación tributaria y contrabando que son usuales en la mayor parte del territorio centroamericano.

**Gráfico 7. Estructura de la recaudación tributaria de El Salvador: impuestos internos y al comercio exterior (2003-2015)**



Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador.

Autores económicos han hecho referencia al trípode o a la triada de impuestos sobre los que debe descansar la estabilidad tributaria de un país: el ISR, el IVA y el impuesto patrimonial. Este último, sin embargo, a pesar de algunos esfuerzos fallidos, no ha podido implementarse en ninguna ocasión en suelo salvadoreño. Al análisis deberá, por supuesto, incluirse el impacto sobre el bienestar que produce la tributación vinculada al sistema previsional, la cual es un tema de amplio debate en El Salvador.

## 2.2 El gasto de gobierno: un Estado insuficiente para las demandas sociales

De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2015), El Salvador se encontraba ubicado en el puesto número 116 entre los 188 países del mundo en los que se mide el IDH, ello, como resultado de un índice total de 0.666, lo cual significa que el país no experimentó ninguna evolución significativa con respecto al período inmediato anterior (PNUD, 2015).

Conforme el PNUD «El país tiene un buen desempeño en el indicador de salud pues la esperanza de vida es de 72.6 años y ha aumentado 16 años desde 1980. En el caso de los indicadores de escolaridad, aunque ha habido progresos, han sido lentos. Por ejemplo, la escolaridad promedio ha aumentado únicamente 3.5 años desde 1980, es decir, 1 año de escolaridad cada 7 años más o menos, un progreso equivalente a la

mitad del experimentado por Costa Rica». Adicionalmente, el PNUD en su portal web (<http://www.sv.undp.org/>), señalaba lo siguiente:

Desde el estallido de la crisis financiera y económica internacional (2008) a la fecha, El Salvador registra un pobre desempeño en sus principales indicadores socioeconómicos. El IDH se ha estancado, el PIB ha crecido a una tasa promedio anual de 0.5% y la pobreza de ingresos ha aumentado, regresando al observado [sic] diez años atrás.

Con niveles de déficit fiscal que superaron el 4% en los últimos dos años, la deuda pública aumentó al 56% del PIB y las finanzas públicas se encuentran en una trayectoria de insostenibilidad, con un alto riesgo de que el gobierno [sic] caiga en una situación de insolvencia.

En un contexto de lento crecimiento de la economía, la generación de trabajo decente sigue siendo un gran desafío. De cada cien personas que forman parte de la población económicamente activa (PEA), 7 están desempleadas y 44 subempleadas (con ingresos inferiores al salario mínimo vigente en el sector económico en el que laboran). Únicamente la quinta parte de la fuerza laboral cuenta con trabajo decente y solamente el 28% de la PEA es cotizante para recibir una pensión.

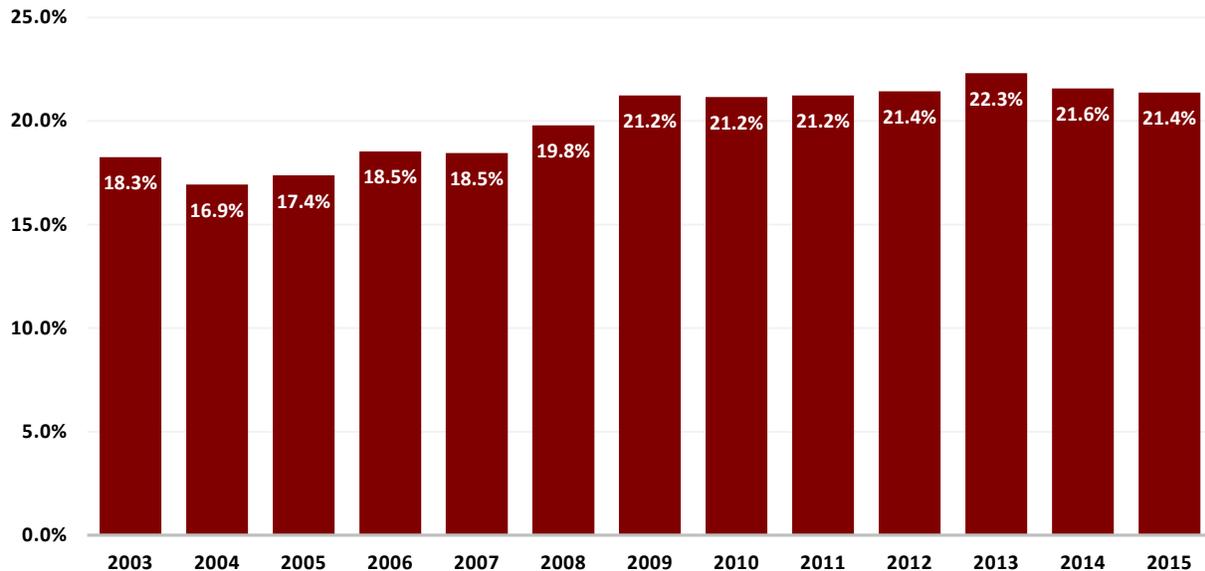
Los altos niveles de criminalidad e inseguridad y la vulnerabilidad medioambiental del territorio también están entre los grandes problemas que tiene que enfrentar el país.

En ese contexto, resulta relativamente sencillo concluir que es importante y urgente la adopción de una serie de medidas que contribuyan a que el Estado ejecute de manera inmediata las tareas para las cuales fue diseñado y que se encuentran consagradas en la *Constitución de la República*. Es particularmente relevante adoptar aquellas medidas que propicien un mayor nivel de eficiencia en el funcionamiento del mercado; las dirigidas a la protección social, especialmente de los grupos más vulnerables de la sociedad; y las que generen condiciones para fortalecer la productividad en el mediano y largo plazos. Esto especialmente, de cara al nuevo compromiso del gobierno salvadoreño en cuanto al logro de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) suscritos en septiembre de 2015.

Para lograr estos cometidos, el tamaño general del Estado, dado por el gasto del SPNF como porcentaje del PIB, sin incluir las erogaciones derivadas del sistema previsional, ha crecido en forma lenta a partir de 2003, año en el cual representó un 18.3% del PIB, hasta 21.4% del PIB en 2015, luego de registrar 22.3% en 2013, el valor histórico más alto registrado en el país, a pesar de las deficiencias en materia de ingresos para financiar los techos de gasto establecidos.

Es pertinente comentar que de acuerdo a información del FMI (2015), el tamaño general de los gobiernos generales del mundo en 2015 osciló alrededor del 34.6% del PIB, mientras que las naciones de América Latina presentaron un gasto total respecto del PIB del orden de 34.4% y si, a partir de la clasificación de países de ingreso medio bajo definida por el Banco Mundial, se obtiene el valor promedio del tamaño del sector público no financiero, el mismo ascendería al 33.0%, aun cuando registraría una desviación estándar del 14.6%.

**Gráfico 8. El Salvador: tamaño del sector público no financiero (2003-2015, no incluye al sistema previsional)**



Fuente: BCR, El Salvador.

No obstante lo comentado, la tasa de crecimiento del SPNF, sin incluir los gastos derivados del sistema previsional, ha manifestado comportamientos diferenciados, reportando una tasa media simple de aumento por el orden del 8.0% durante el período pre-crisis (2004-2007), en el gobierno de Antonio Saca. Luego, en 2008, llegó al 14.3%, como parte de la política anticíclica establecida por el Gobierno para tratar de paliar los efectos de la gran crisis financiera; y durante el período 2009-2015, correspondiente a los gobiernos del FMLN, la tasa de aumento fue del 3.9%, porcentaje que podría interpretarse como una respuesta a la acumulación de la deuda como consecuencia de la atención a los compromisos del sistema previsional.

Paradójicamente, estos datos indican que en el período estudiado la mayor expansión de gasto se efectuó durante un gobierno de tendencia conservadora, mientras que el gobierno del FMLN, identificado con posiciones sociales y de izquierda, presentó un comportamiento más conservador, pese a tener como orientación *Planes Quinquenales* fuertemente orientados al fomento de la actividad productiva y al desarrollo social.

De acuerdo con el Icefi (2011), la política anticíclica adoptada entre 2008 y 2009 consistió en una serie de aumentos a los subsidios al transporte público, energía eléctrica y gas propano, con la finalidad de atenuar los impactos de la crisis en la economía familiar. Esta medida fue tomada en la generalidad de los países de la región, con el fin de preservar la estabilidad macroeconómica y apoyar la actividad productiva pero,

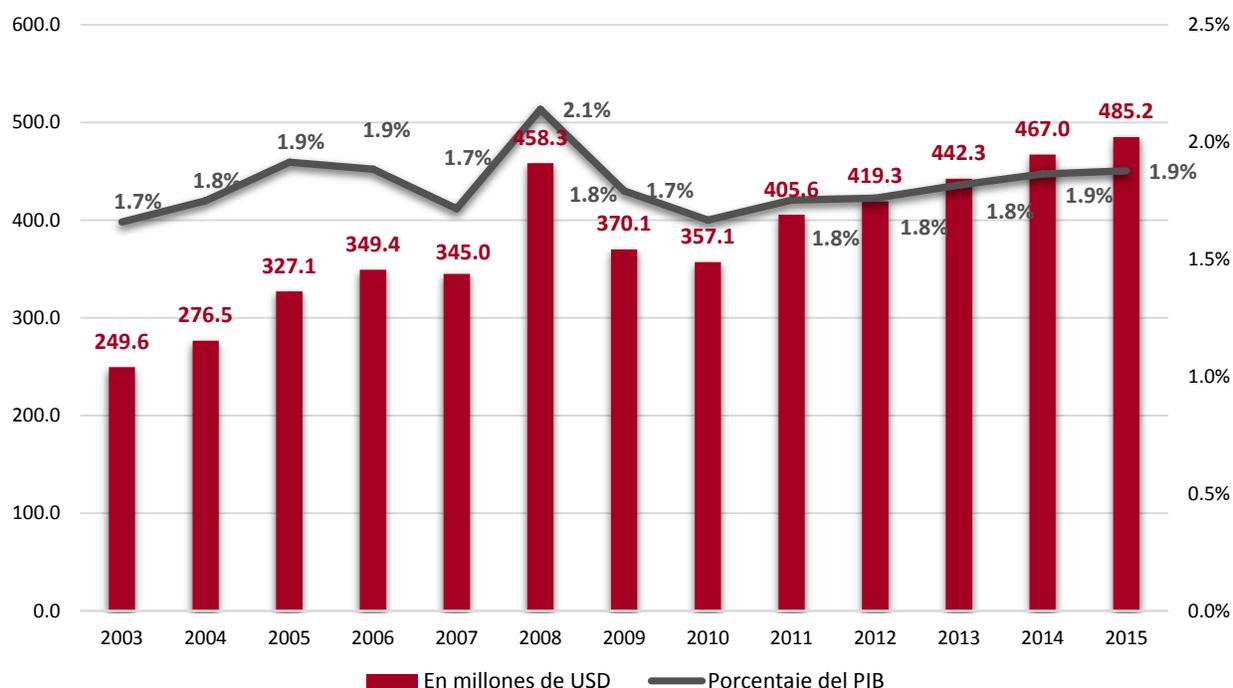
sobre todo, con el objeto de defender a los sectores más vulnerables y evitar, así, problemas sociales y de gobernabilidad.

En este marco, se colige con claridad que el comportamiento del gasto del SPNF de El Salvador, en los últimos años, se ha visto afectado tanto por choques internos y externos, como por las preferencias políticas de los gobiernos de turno, en cuanto a su orientación a la actividad de mercado o al fomento del desarrollo social, y por supuesto por el peso del financiamiento del costo del sistema previsional, que se ha convertido en uno de los elementos de mayor relevancia en el funcionamiento fiscal salvadoreño.

El gráfico 9 permite identificar que el gasto realizado por el Gobierno de El Salvador en materia de sistema previsional, ha sido ligeramente creciente desde 2010, cuando representó 1.7% del PIB, significando una erogación de USD357.1 millones, hasta alcanzar USD485.2 millones en 2015 (1.9% del PIB). El problema central lo constituye el incremento del déficit fiscal derivado por este rubro, dado a que el déficit normal del gobierno rondaría en alrededor del 2% si no se toma en consideración este aspecto.

Otro problema de mucha importancia en la ejecución presupuestaria salvadoreña, al igual que en muchos países de la región, sigue siendo su extrema rigidez, que oscila en alrededor del 80% del total del gasto presupuestado (véase anexo 1). La mayor parte de la rigidez presupuestaria corresponde actualmente a los compromisos ineludibles, en donde destacan las remuneraciones y la adquisición de bienes y servicios, que en el presupuesto de ingresos y gastos de 2016 representan el 38.2 y el 9.9% del total del gasto previsto, respectivamente. Por su parte, el pago de intereses y gastos financieros derivados del servicio de la deuda representan el 13.0% de los gastos previstos para 2016.

**Gráfico 9. Gasto del Estado salvadoreño relacionado con el sistema previsional, 2003-2015. Cifras en millones de Dólares de Estados Unidos y porcentajes del PIB.**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

En otro sentido, el materia de la ejecución fiscal, los gastos de funcionamiento o corrientes del SPNF incrementaron su peso relativo en el total del gasto, pues pasaron del 63.1% en 2003 al 69.5% en 2015. En este hecho destaca el aumento de las remuneraciones, que en 2015 significaron, de acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda, el 37.0% del total del gasto. En sentido contrario, los gastos de capital disminuyeron su importancia, pues pasaron del 18.3% en 2003 al 11.8% en 2015, mientras que el peso relativo de los intereses de la deuda se incrementó del 10.2% al 10.6% durante el período; mientras que los gastos vinculados con el sistema previsional se mantuvieron en alrededor del 8.0% del total del gasto del SPNF de El Salvador.

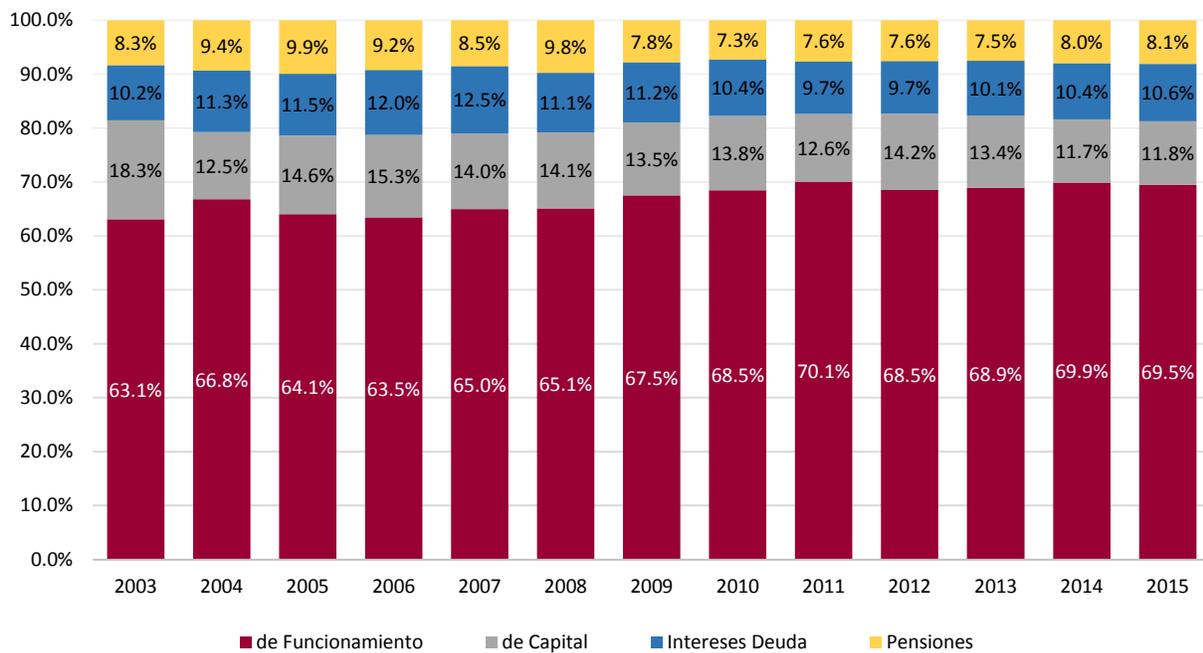
De acuerdo con un análisis sobre las variaciones en los niveles de empleo en el país, el aumento constante de las remuneraciones del sector público parece estar vinculado con un esfuerzo de política económica contracíclica implementado por el Gobierno a partir de 2009, con el propósito de compensar la pérdida de empleos en el sector privado. Según cifras del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y del Ministerio de Hacienda, durante 2009 el empleo del sector privado tuvo una contracción del 3.9%, mientras que el empleo público aumentó un 9.4% y las remuneraciones del SPNF se incrementaron en un 8.6%.

La situación del empleo mejoró ostensiblemente en los años posteriores a la crisis financiera, al extremo que durante el período 2010-2015 el número de trabajadores del Estado se incrementó en alrededor de un

15.4% (lo cual significa unos 20,950 puestos de trabajo), mientras que el empleo del sector privado creció un 15.0% (83,600 puestos), de acuerdo a datos del ISSS.

Posiblemente, el rubro que más ha estado presente en los debates técnicos y políticos en los últimos años es el vinculado con las devoluciones de impuestos, que normalmente no se consideran dentro del presupuesto ordinario de la nación y deben ser financiados mediante la emisión de deuda de corto plazo (Letes). Lo mismo sucede con los subsidios a los servicios básicos, especialmente los relacionados con el gas licuado y la electricidad.

**Gráfico 10. El Salvador: estructura del gasto del sector público no financiero (2003-2015, incluye pensiones)**



Fuente: BCR, El Salvador.

En los últimos años, los gastos de capital o inversión se convirtieron en una variable de ajuste al momento de estimar el resultado final de los ejercicios presupuestarios, de tal manera que se han sacrificado los avances en proyectos de infraestructura con el objeto de no presentar un déficit fiscal mayor. De acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda, durante el período 2009-2015, la ejecución de los gastos de inversión presentó, en promedio, el 87.2% de lo programado al inicio del ejercicio fiscal, programación que prácticamente se mantuvo sin crecimiento.

Otra de las principales dificultades en materia de transparencia del sistema financiero fiscal salvadoreño es la dinámica inconsistente de las cifras, al extremo que valores que teóricamente se refieren a los mismos rubros son presentados de manera diferente por entes de mucho prestigio como el Ministerio de Hacienda

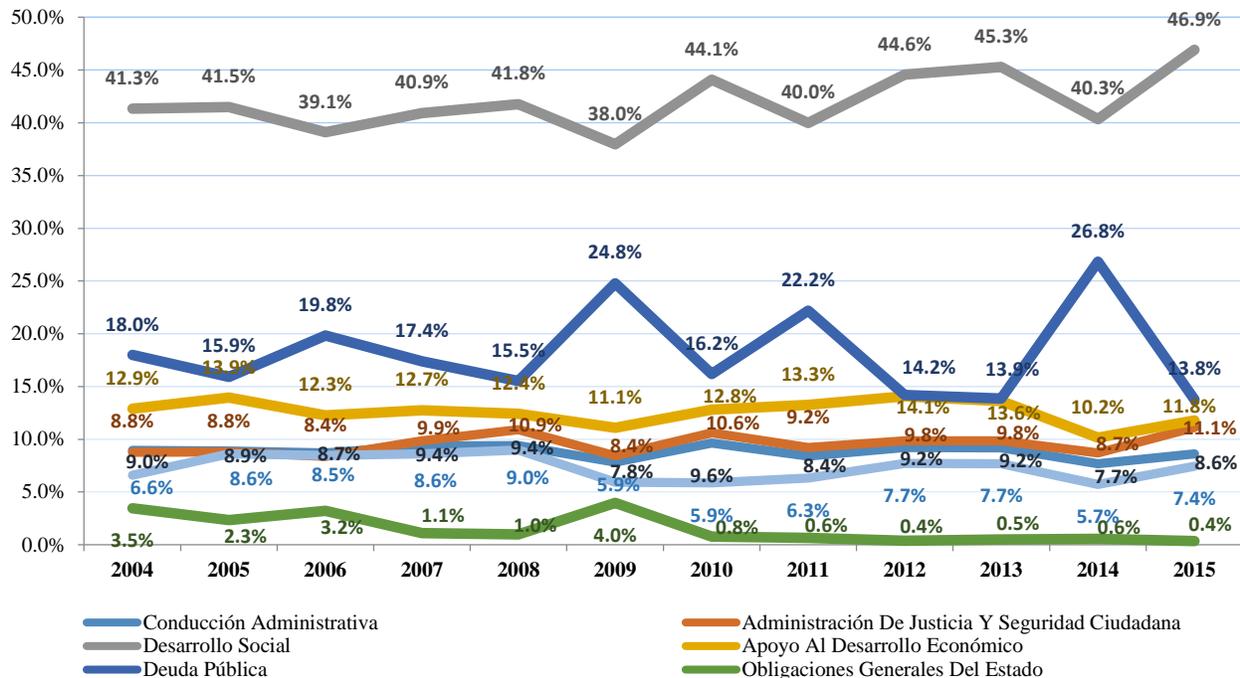
y el BCR. También es importante indicar que, a partir de 2009, el Ministerio de Hacienda ha decidido mantener una presentación consistente de cifras, aunque con valores diferentes de los del BCR. Esto imposibilita la realización de análisis de series de tiempo con períodos más prolongados para el caso de la trayectoria de la ejecución presupuestaria.

Al utilizar la información del Ministerio de Hacienda, se encuentra que el mayor porcentaje del gasto del SPNF durante el período en estudio ha sido canalizado hacia el financiamiento de programas de desarrollo social, cuya participación en el total ejecutado en el presupuesto anual creció del 38.0%, en 2009 al 46.9%, en 2015. De acuerdo a la información disponible, los programas de desarrollo social incluyen: el financiamiento a la educación; el financiamiento al ramo de salud pública y asistencia social; el financiamiento a los gobiernos municipales; los sistemas de pensiones; el financiamiento a la red de protección social (Red Solidaria) y el financiamiento al programa de rehabilitación de lisiados.

Durante 2004 y 2005, como consecuencia de la expansión del gasto en el marco de la campaña electoral (2004) y con el propósito de financiar la reconstrucción a que dio lugar los efectos del Huracán Stan y la erupción del volcán Ilamatepec, se observaron comportamientos altos del gasto dirigido al desarrollo social; sin embargo, a partir de 2006 se recuperó la normalidad establecida.

Las cifras muestran que, durante el período, el financiamiento del servicio de la deuda pública ocupa, en general, alrededor del 20% de los recursos financieros del Gobierno, aunque se muestran fuertes fluctuaciones derivadas de varios procesos de *roll-over* de deuda interna hacia deuda externa, así como los efectos de la absorción del sistema previsional. Este financiamiento ocupa montos que han disminuido entre 2012, 2013 y 2015, hasta alcanzar un 13.8%, aun cuando en 2014 se manifestó un pico muy pronunciado hasta representar 26.8% del gasto público. La fluctuación tan pronunciada derivada de los mecanismos de contratación utilizados y los vencimientos que parecen no haber sido programados en forma eficiente, así como el potencial incremento de la deuda por una nueva transformación de Letes a deuda externa, son elementos a considerar en el análisis de la sostenibilidad de corto plazo de las finanzas públicas salvadoreñas.

### **Gráfico 11. El Salvador: gasto del sector público no financiero, clasificado por área de gestión (2004-2015)**



Fuente: Ministerio de Hacienda, El Salvador.

Por su parte, la seguridad ciudadana y la administración de justicia ocupan alrededor del 9% del presupuesto, aun cuando muestran una tendencia creciente en el corto plazo (hasta 11.1% en 2015) como producto del esfuerzo de erradicación de la violencia causada por las maras que ha emprendido el gobierno de El Salvador, que incluso motivó una reforma tributaria, que será comentada posteriormente. Por su parte, los gastos dedicados a apoyar el desarrollo económico y la conducción administrativa absorben, ambos, cerca del 8%. Los montos erogados por el gobierno de El Salvador en diversas materias de interés social podrían considerarse bajos, especialmente los vinculados con la seguridad ciudadana y el desarrollo económico; sin embargo, la carencia de indicadores efectivos que permitan identificar tanto la eficacia como la eficiencia del gasto público, imposibilita hacer una afirmación semejante, aun cuando sí se puede observar, a la fecha, que El Salvador continúa siendo uno de los países más violentos del mundo y con altos niveles de pobreza y pobreza extrema.

Se evidencia que, durante el período 2007-2014, la trayectoria del gasto social realizado por el SPNF muestra un comportamiento creciente, pues pasó del 10.5% del PIB en 2007 a 12.5% en 2014 (sin subsidios). Adicionalmente y partir de un esfuerzo de clasificación funcional que sigue los lineamientos del Manual del FMI, se puede notar que la mayor cantidad de recursos de los que dispone el SPNF de El Salvador se dirige fundamentalmente a la protección social (alrededor del 2.8% del PIB en 2007 y del 3.4%, en 2014, sin subsidios). Destacan, en este sentido, los recursos dirigidos al financiamiento de los intereses por los bonos CIP emitidos por el Estado para reestructurar la deuda previsional.

El Salvador ha incrementado de manera sostenida la erogación para financiar el rubro de educación, el cual pasó de representar el 2.9% del PIB, en 2007, al 3.5%, en 2014; no obstante, estos valores continúan estando sumamente lejos de los estándares internacionales y, sobre todo, de los recursos que son indispensables para la protección de los grupos de niños, niñas y adolescentes, que son primariamente quienes más se benefician con este tipo de gasto. También es importante destacar que, en su gran mayoría, los recursos destinados a la educación son ejecutados por el gobierno central, signo inequívoco de la centralización que aún predomina en materia educativa en el país.

Adviértase que el esfuerzo de inversión en educación durante los años previos a 2015 se relacionó con el cumplimiento de los compromisos derivados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) adquiridos por el país. En este sentido y con respecto al ODM relativo a «lograr la enseñanza primaria universal», conviene traer a colación lo que señaló el PNUD en su portal Web (<http://www.sv.undp.org>), en la sección dedicada al efecto:

Según el «Tercer Informe de Avance de los Objetivos del Milenio El Salvador: Juntos y Juntas hacia el Desarrollo Sostenible», [...] ha habido avances considerables, especialmente en cuanto a la tasa neta de matriculación en enseñanza primaria que pasó de 75.5% en 1991 a 93.7% en 2012 y en la tasa de alfabetización de personas de 15 a 24 años, que pasó de 85.2% en 1991 a 97.1% en 2012. [...] el porcentaje de alumnos que inician 1er grado y finalizan 6to [sic] pasó de 52.6% en 1991 a 84% en 2012».

Es pertinente indicar que el rubro de salud ocupa un lugar preponderante dentro del gasto social, lo cual puede observarse en la tabla 1, en donde se consigna que los recursos destinados a este ámbito son ejecutados tanto por el gobierno central, como por instituciones descentralizadas, entre las que destaca el ISSS. Esta asignación de recursos, además de estar vinculada con la nueva política social del Gobierno, también está íntimamente relacionada con la atención de las metas contenidas en los ODM, mismas que deberán ser alineadas con las metas fijadas en cuanto a los ODS.

El PNUD, al hacer referencia al tercer *Informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* emitido por el Gobierno de El Salvador, estableció que «la mortalidad en niños menores de cinco años pasó de 52 por mil nacidos vivos en el periodo 1992-1998 a 19 por mil nacidos vivos en el quinquenio de 2003 a 2008». Pese a estos logros, para alcanzar la meta de reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de cinco años, El Salvador necesitará disminuir en 10.5 puntos porcentuales la cifra de 2008, que es la última de que se dispone.

**Tabla 1. El Salvador: gasto público social, según clasificación funcional del FMI (2001), período 2007-2014**

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Protección del medio ambiente	13.5	8.7	9.0	23.0	18.1	31.1	16.7	13.5
Vivienda y servicios comunitarios	246.3	287.4	249.8	285.1	334.1	333.6	305.6	310.2
Salud	685.4	726.8	790.0	824.1	897.6	916.0	1,035.0	1,036.8
Actividades recreativas, cultura y religión	25.4	25.8	29.6	30.7	37.2	35.9	34.3	32.8
Educación	578.2	638.3	775.6	748.8	805.8	858.8	893.3	887.7
Protección social	557.8	635.3	687.9	677.1	746.2	808.9	893.1	859.2
<b>Total gasto público social</b>	<b>2,106.4</b>	<b>2,322.4</b>	<b>2,541.9</b>	<b>2,588.8</b>	<b>2,838.9</b>	<b>2,984.4</b>	<b>3,178.1</b>	<b>3,140.3</b>
Subsidios	162.9	204.4	195.4	244.8	327.7	350.6	353.6	319.0
<b>Total gasto público social con subsidios</b>	<b>2,269.3</b>	<b>2,526.7</b>	<b>2,737.4</b>	<b>2,833.6</b>	<b>3,166.6</b>	<b>3,335.0</b>	<b>3,531.7</b>	<b>3,459.3</b>
<b>Gasto público social sin subsidios como porcentaje del PIB</b>	<b>10.5%</b>	<b>10.8%</b>	<b>12.3%</b>	<b>12.1%</b>	<b>12.3%</b>	<b>12.5%</b>	<b>13.1%</b>	<b>12.5%</b>
<b>Gasto público social con subsidios como porcentaje del PIB</b>	<b>11.3%</b>	<b>11.8%</b>	<b>13.2%</b>	<b>13.2%</b>	<b>13.7%</b>	<b>14.0%</b>	<b>14.5%</b>	<b>13.7%</b>

Fuente: Icefi, con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda, El Salvador:

Nota: clasificación acorde con el documento «El Salvador: régimen financiero, sistemas integrados de administración financiera y descentralización, con especial atención al manejo de las finanzas públicas en el ámbito municipal». No se incluyen datos de los gobiernos locales, por falta de disponibilidad. Incluye Fomilenio.

En cuanto al ODM relativo a «mejorar la salud materna», el PNUD comenta que «la Razón de Mortalidad Materna (RMM) pasó de 211 por cada 100 mil nacidos vivos en 1990 a 42.3 en 2012», por lo que la reducción en tres cuartas partes de la mortalidad materna y el acceso a la salud reproductiva se consideran de probable cumplimiento.

Finalmente y con respecto al ODM relativo al combate del VIH/sida, paludismo y otras enfermedades, el PNUD estima que el país también se acercará a su cumplimiento.

En Septiembre de 2015, el mundo dio por concluida la etapa de seguimiento a los ODM, los cuales se considera que El Salvador atendió en forma relativamente satisfactoria, e inició con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– que es un conjunto de 17 objetivos que se pretende sean alcanzados a nivel mundial, con el propósito de poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y hacer frente al cambio climático. Hasta la fecha no existe información sobre el avance en su cumplimiento o de los planes que se encuentra implementando el gobierno salvadoreño para su atención.

### **2.3 El manejo del déficit fiscal y el nivel de endeudamiento: una amenaza a la sostenibilidad fiscal**

El déficit fiscal ha sido un problema recurrente y estructural para las finanzas públicas salvadoreñas, debido a la insuficiencia de los ingresos tributarios para financiar la totalidad del gasto del SPNF.

En términos generales, gran parte de la complicación de la situación financiera de esta nación centroamericana proviene de la incorporación al presupuesto de ingresos y gastos del Estado de la atención a una porción de los beneficiarios del sistema previsional del país. Ello, como consecuencia del

cambio del sistema de reparto a uno de capitalización individual a finales del siglo pasado. El cambio en el sistema produjo que muchos salvadoreños tuvieran la imposibilidad de acumular suficientes recursos para obtener pensiones apropiadas, por lo que el Gobierno aceptó la responsabilidad de financiarlas. En consecuencia, a partir de 2001 se acostumbra a comentar los resultados fiscales de El Salvador con expresiones tales como «incluyendo el sistema previsional» y «sin incluir el sistema previsional», lo cual le da un mayor grado de complejidad a la comprensión de la situación financiera del Gobierno.

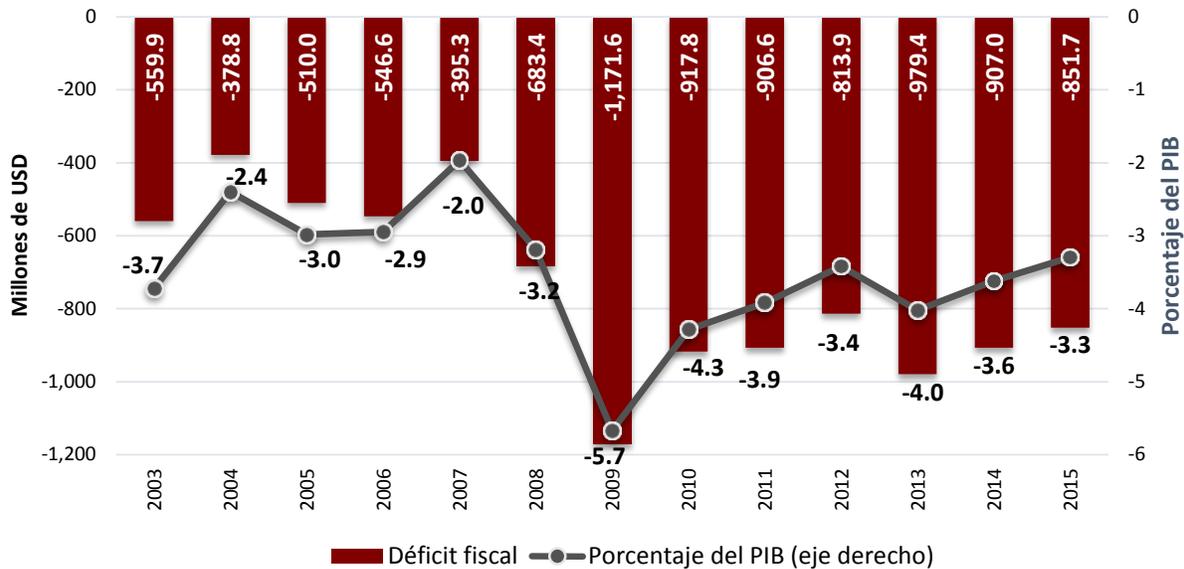
Para tratar de paliar el efecto que esta situación ocasionaba al déficit fiscal del país, en 2006 se creó el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), con la finalidad de emitir títulos de deuda, denominados Certificados de Inversión Previsional (CIP), dirigidos a obtener los recursos necesarios para el financiamiento del pago de pensiones a los beneficiarios del antiguo sistema previsional. Si bien mediante la reforma se introdujo un alivio temporal al presupuesto, en la realidad lo único que se hizo fue posponer el problema, pues si bien en los primeros años el pago de intereses por la emisión de CIP era imperceptible, luego, debido a la acumulación de saldos, se generaron diversas presiones. En la actualidad, esto ya es significativo, al extremo de considerarse insostenible en el mediano plazo.

En general, en el período comprendido entre 2004 y 2008, el déficit fiscal se mantuvo en alrededor del 3% del PIB, a pesar de haberse implementado exitosamente una reforma que incrementó la carga tributaria en un 2% del PIB. Esto último indica que el aumento de impuestos fue acompañado por un incremento similar en el nivel de gasto, además que, como se verá más adelante, también motivó un aumento de la deuda pública.

El pico más alto del déficit fiscal se produjo en 2009, cuando el Gobierno del FMLN asumió medidas de política contracíclica, además de iniciar la implementación de una nueva política social. Otros ingredientes que influyeron en esta situación fueron la caída abrupta de los precios internacionales del petróleo, la contracción económica del país, y la drástica reducción del comercio internacional, que condujeron a una disminución significativa de los ingresos tributarios, por el orden del 8.2%, en comparación con el año anterior.

En años sucesivos, el déficit fiscal —aunque más controlado— ha oscilado en alrededor del 4.0% del PIB, a pesar de haberse implementado cuatro reformas tributarias entre 2009 y 2015, lo que redundó en una profundización del nivel de deuda del país. En efecto, incluyendo el sistema previsional, la deuda se encuentra muy cercana al 60% del PIB.

### **Gráfico 12. El Salvador: déficit fiscal total del sector público no financiero (2003-2015)**



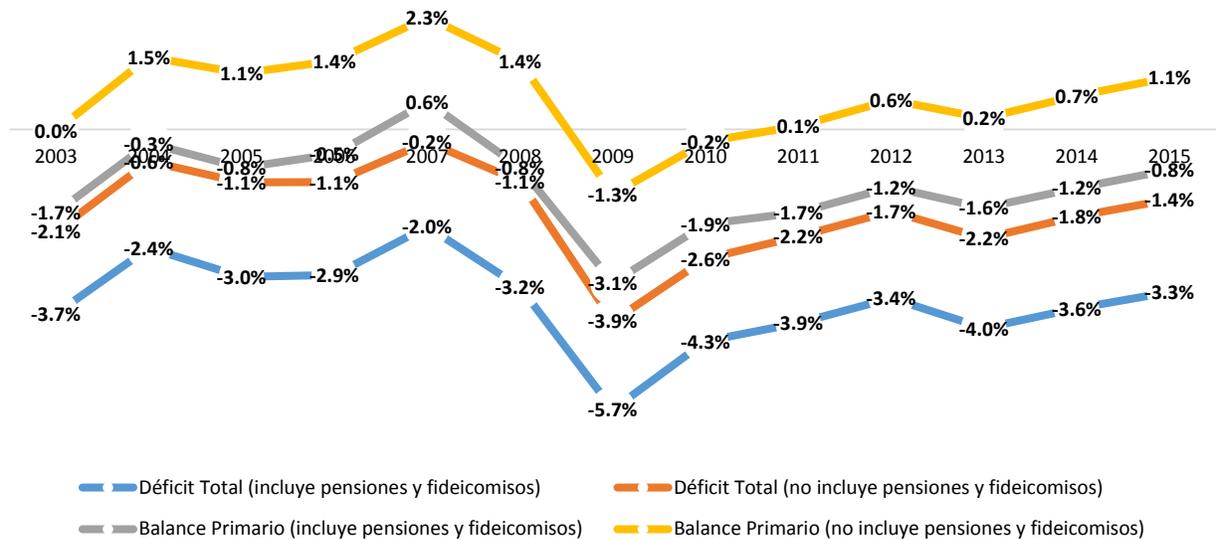
Fuente: Icefi, con base en cifras de la Cepal.

Por otro lado, el gráfico 13 muestra con claridad que el principal problema del sistema fiscal del país es la absorción del gasto del sistema previsional pues, si se excluyera este compromiso, el déficit fiscal total mantendría niveles muy cercanos al 2%, considerados manejables para una economía como la salvadoreña. Adviértase también que el año 2009 representa una excepción, ya que fue en ese momento cuando se manifestaron los efectos de la gran crisis financiera internacional.

El gráfico 13 muestra igualmente que, si se excluye el impacto del sistema previsional durante el período de análisis, resulta que el Gobierno de El Salvador ha tenido la capacidad de generar balances primarios, lo que implicaría la existencia de una posibilidad razonable de manejar el saldo de la deuda (pues se cuenta con la capacidad de administrar el servicio ocasionado por la actividad normal del aparato estatal).

No obstante, debido a que finalmente la administración de los pagos del antiguo sistema de pensiones corresponde al aparato estatal, el comportamiento del déficit fiscal total e, incluso, el balance primario, resultan muy delicados. Este último, al considerar los sistemas previsionales, denota que el Estado salvadoreño no tiene la capacidad de liberar recursos para pagar el servicio de la deuda, por lo que se produce un efecto en cascada, similar a Ponzi: para abonar los pagos de la deuda es necesaria la contratación de nueva deuda.

**Gráfico 13. Comportamiento del déficit fiscal, incluyendo y excluyendo el costo del sistema previsional (2003-2015)**



Fuente: BCR, El Salvador.

Durante los períodos 2005-2007 y 2009-2012 es posible observar una mejora en la situación financiera del Gobierno, producto indefectible de los efectos de las reformas tributarias implementadas. En el primero de estos períodos, se evidencia una disminución del déficit fiscal del 3 al 2% del PIB; mientras, en 2009-2012 se observa una reducción del 5.7 al 3.4%. Este comportamiento hace pensar que, en el corto plazo, la única forma apropiada para reducir la trayectoria del déficit fiscal es la implementación de reformas tributarias que representen recursos frescos para paliar el impacto del sistema previsional sobre la situación fiscal del país; no obstante lo anterior, el gobierno de El Salvador ha realizado un esfuerzo muy significativo de austeridad y ha logrado reducir los niveles totales de déficit fiscal hasta 3.6% y 3.3% del PIB para 2014 y 2015 respectivamente.

Aun con todos los esfuerzos descritos, el saldo de la deuda total del SPNF se ha incrementado sostenidamente a partir de 2008, año en el que este indicador representó un 39.7% del PIB, hasta alcanzar 60.8% en 2015. El valor mencionado puede ser ligeramente mayor atendiendo a que en la práctica existen algunos rubros de gasto que no se incluyen apropiadamente en el presupuesto de ingresos y gastos del Estado, lo que produce de manera recurrente el fenómeno de deuda flotante, que impide una apropiada contabilización de los montos adeudados por el Gobierno de El Salvador.

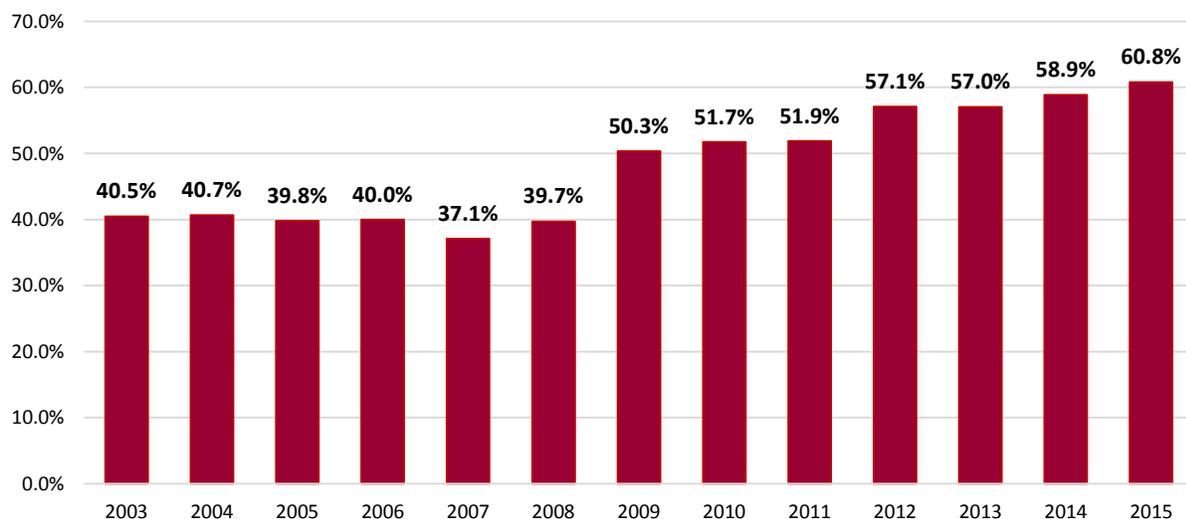
Probablemente, uno de los episodios más críticos sobre este particular se experimentó en 2012 cuando, como consecuencia de los problemas de liquidez, se produjeron significativos atrasos en el pago a los proveedores de bienes y servicios del Estado, en las transferencias a las municipalidades, y en la entrega de subsidios. La situación permitió que el valor reportado en 2012 como déficit fiscal y como deuda no

fuera mayor, debido a que esta nación centroamericana reporta sus transacciones con base en el criterio de «percibido-incurrido», por lo que aun cuando los bienes o servicios efectivamente se recibieron en ese momento, el pago se realizó hasta el año siguiente. De esa cuenta, la carga financiera se registró efectivamente hasta en 2013.

En general, la alternativa empleada por el Gobierno salvadoreño para financiar las deficiencias de recursos financieros y cubrir así los gastos presupuestados, así como de aquellas erogaciones que no estaban incluidas en el mismo, pero que legalmente deben ser efectuadas, ha sido la obtención de financiamiento por medio de préstamos de apoyo presupuestario provenientes de organismos multilaterales (BID y Banco Mundial) y la emisión de Eurobonos, como por medio de la emisión de deuda de corto plazo (Letes). Los recursos provenientes de esta última fuente, son utilizados primariamente para el financiamiento de erogaciones que no quedaron apropiadamente presupuestadas, como la devolución del crédito fiscal del IVA a los exportadores.

Sobre este último particular es menester indicar que ha sido objeto de mucha discusión y de crítica por parte de los tanques de pensamiento salvadoreño, la ejecución de gastos y particularmente de devolución de impuestos por medio de la utilización de Letes, que no quedan efectivamente presupuestados, creando la posibilidad de subestimar el déficit fiscal, al no contemplar dichos valores en forma regular en el Presupuesto, además de crear una percepción incorrecta del valor de la carga tributaria nacional.

**Gráfico 14. Saldo de la deuda del sector público no financiero, como porcentaje del PIB (2003-2015)**



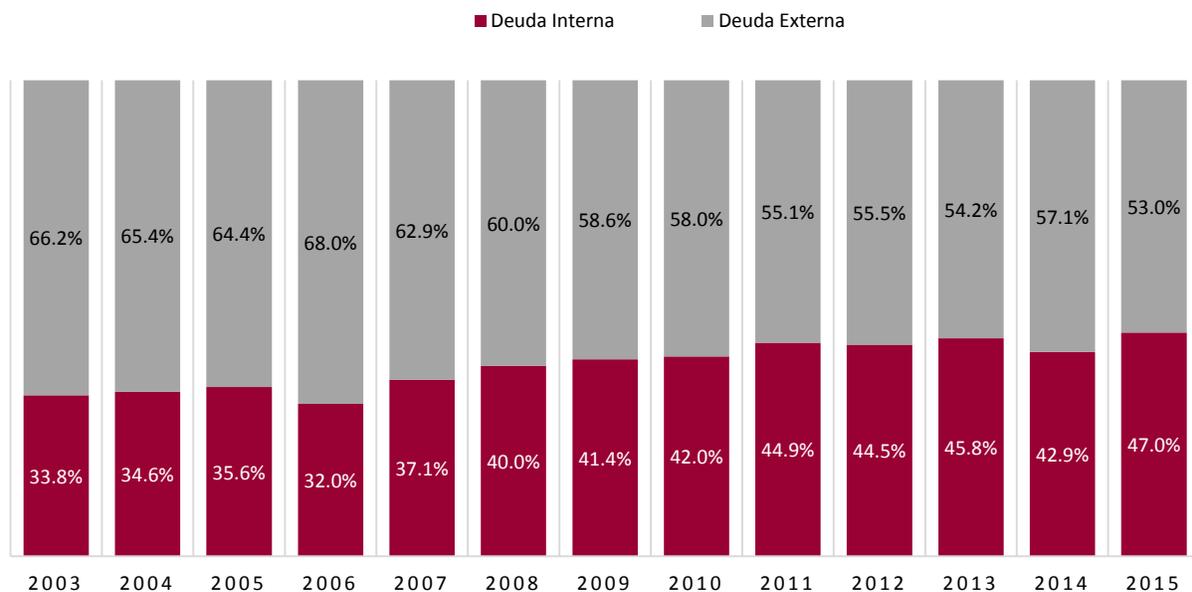
Fuente: Icefi con cifras del Banco Central de Reserva, El Salvador.

En El Salvador, el endeudamiento manifiesta una trayectoria en la cual los compromisos adquiridos con residentes nacionales se han ido incrementando a través del tiempo, en detrimento de las contrataciones con residentes extranjeros. Sobre este particular es importante mencionar que gran parte de estos valores se refieren a los Eurobonos emitidos por el Gobierno y que se encuentran en poder de residentes en el país.

Este análisis debe realizarse con un mayor nivel de profundidad, debido a que si bien a partir de la utilización del dólar como moneda nacional no existen presiones cambiarias por el incremento de la deuda interna, sí es posible ocasionar algún incremento en la tasa de interés nacional, de manera que si se presenta algún grado de asimetría con respecto a la tasa internacional podría producirse una reducción en la inversión nacional y un encarecimiento en el consumo intertemporal.

De acuerdo con la serie presentada por el BCR, hacia 2003 el saldo de la deuda interna ascendía a 33.8% del total, mientras que para 2015 dicho valor se ha incrementado hasta alcanzar el 47.0% de lo adeudado. En sentido contrario, el saldo de la deuda externa habría disminuido hasta el 53.0% en 2015, luego de representar el 66.2% a principios del período en estudio.

**Gráfico 15. El Salvador: composición de la deuda total, interna y externa (2003-2015)**



Fuente: BCR, El Salvador.

De acuerdo con información del Ministerio de Hacienda, a finales de 2015 el 42.8% del total de la deuda externa se encontraba en manos de organismos multilaterales, entre los que destaca el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que ha financiado el 57.5% del total de este tipo de deuda y

concentra el 13.2% del adeudo total del SPNF de El Salvador. Le sigue, en orden de importancia, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), con el 25.7% del adeudo con entes multilaterales y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con el 6.5%. El resto de la deuda externa corresponde a deuda comercial (52.3% del total) que, fundamentalmente, se ha generado mediante la colocación de bonos que podrían producir una fuerte vulnerabilidad para el país ante el incremento de tasas de interés y a deuda bilateral (4.8%).

Por su parte, la mayor parte de la deuda interna corresponde a bonos (30.4% del total) y a los CIP que fueron emitidos para financiar el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, que representa el 48.5% de la deuda en manos de residentes. Entre ellos destacan, obviamente, los empresarios del sector financiero.

Es importante acotar que el Ministerio de Hacienda ha establecido que el 95.3% de la deuda total se encuentra expresada en dólares estadounidenses; asimismo, el grueso de la deuda (63%) tiene plazos de vencimiento mayores a los once años, y únicamente el 11% de ella será redimida en plazos menores a cinco años.

Finalmente, el 48% de la deuda actual fue negociado a tasas del 6% o más, mientras que el restante 52% fue colocado a tasas inferiores a este porcentaje, en dólares. Este aspecto es de particular importancia debido a que, desde la crisis de 2009, las tasas de interés de referencia se han colocado en niveles históricamente bajos, lo que ha provocado una reducción del gasto en pago de intereses dentro del presupuesto (del 2.6% en 2009 al 2.5% del PIB en 2015). Sin embargo, este fenómeno —resultado tanto de la recuperación mundial, como de la política monetaria restrictiva de los Estados Unidos— podría revertirse en el mediano plazo.

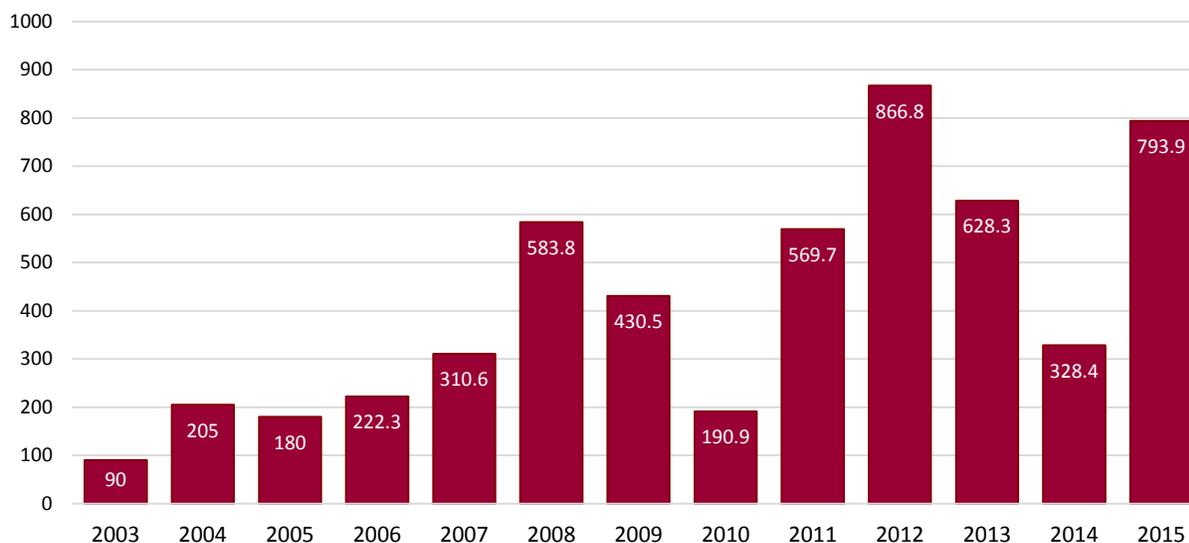
Una dificultad que queda escondida en la formulación presupuestaria y que denota ciertos problemas de transparencia es la administración de las Letras de Tesorería (Letes) que, al alcanzar cierto nivel, producen la obligatoriedad de acudir a la Asamblea Legislativa para solicitar su transformación en Eurobonos. Este proceso se ha repetido en cuatro ocasiones (2002, 2009, 2012 y 2014) y en la actualidad se evalúa una nueva reestructuración para 2016, aun cuando el procedimiento ya ha enfrentado dificultades al haberse pronunciado la Sala Constitucional en contra del mecanismo seguido por la Asamblea Nacional para su aprobación.

El problema de las Letes se origina en la estacionalidad del flujo de ingresos y gastos del Gobierno, lo cual puede ocasionar ciertas deficiencias transitorias de caja. Por ello, la *Constitución de la República* prevé, en su artículo 227, la posibilidad de que se pueda emitir deuda para financiarlas. Esta prerrogativa ha sido materializada con regularidad en la *Ley del Presupuesto General de la Nación*, en donde se

autoriza al Organismo Ejecutivo la emisión de deuda a corto plazo, hasta por un porcentaje de los ingresos corrientes del ejercicio fiscal correspondiente.

Esta práctica, que podría considerarse correcta, tiene sentido si las deudas adquiridas durante el período son liquidadas al final de este. Sin embargo, cuando los valores trascienden el período presupuestario, tal como lo es en la práctica la devolución tardía de impuestos, lo que realmente produce es la ejecución de gastos que no fueron considerados en el presupuesto y que se trasladan como «deuda flotante» al período siguiente, dificultando así la rendición de cuentas y la efectiva contabilización de la situación fiscal del país.

**Gráfico 16. Saldo de Letes al final de cada ejercicio fiscal (2003-2015, cifras en millones de dólares)**



Fuente: BCR, El Salvador.

La profundidad del déficit fiscal, así como el incremento sostenido de la deuda pública en los últimos años, ha derivado en la pérdida del grado de inversión que en algún momento tuvo la deuda salvadoreña. También ha conllevado la reducción de la calificación de riesgo país por parte de los entes calificadoros internacionales (Standard & Poor's, Fitch Ratings y Moody's Investors Services), lo cual invariablemente se reflejará en una mayor dificultad de acceso a las fuentes de crédito internacional. Y lo que es más significativo: la nueva calificación también implicará una elevación potencial de la tasa de interés aplicable en el mercado internacional.

De acuerdo con el *Informe de riesgo país* de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA, IV trimestre 2015), Moody's Investor reafirmó la calificación de la deuda de El Salvador en Ba3, pero cambió la perspectiva de "estable a negativa", atendiendo a la limitada capacidad

del gobierno para detener la tendencia de crecimiento de la deuda pública, los persistentes déficits fiscales y los bajos niveles de crecimiento.

Por su parte, Fitch Ratings mantuvo la calificación en B+ con perspectiva estable, mientras que Standard and Poor's también la consideró con perspectiva estable con una calificación B+.

**Tabla 2. El Salvador: evolución de la calificación de riesgo/país**

Fecha de evaluación		Fitch Ratings	Moody's Investor Service	Standard and Poor's
Junio de 2013	Calificación	BB	Ba3	BB-
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Septiembre de 2013	Calificación	BB-	Ba3	BB-
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Diciembre de 2013	Calificación	BB-	Ba3	BB-
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Marzo de 2014	Calificación	BB-	Ba3	BB-
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Junio de 2014	Calificación	BB-	Ba3	BB-
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Septiembre 2014	Calificación	BB-	Ba3	BB-
	Perspectiva	Negativa	Estable	Negativa
Diciembre 2014	Calificación	BB-	Ba3	B+
	Perspectiva	Negativa	Estable	Estable
Marzo 2015	Calificación	BB-	Ba3	B+
	Perspectiva	Negativa	Estable	Estable
Junio 2015	Calificación	BB-	Ba3	B+
	Perspectiva	Negativa	Estable	Estable/B
Septiembre 2015	Calificación	B+	Ba3	B+
	Perspectiva	Estable	Estable	Estable/B
Diciembre 2015	Calificación	B+	Ba3	B+
	Perspectiva	Estable	Negativa	Estable/B

Fuente: *Informe de riesgo país*, IV trimestre de 2015, Secretaría Ejecutiva del CMCA.

De acuerdo al documento del Consejo Monetario Centroamericano, destacan como factores de riesgo los siguientes:

- El deterioro del endeudamiento público debido a los grandes déficits primarios y el costo de pensiones. Esta situación ha producido que la deuda pública se haya incrementado en forma sostenida desde 2009, a pesar como se menciona en varias oportunidades, de haberse implementado varias reformas tributarias.

- Baja inversión extranjera directa y competitividad, con altos costos de energía
- Crecimiento económico bajo, que resalta las debilidades estructurales y vulnerabilidad a potenciales choques externos.
- Carencia de instrumentos monetarios: Este punto es particularmente importante porque prácticamente en El Salvador nadie se atreve a cuestionar la dolarización vigente y que ha acarreado rigidez al sistema, sin embargo, en esta oportunidad, incluso las autoridades monetarias regionales la consideran un factor de riesgo para la apropiada calificación de riesgo del país.
- Altas tasas de criminalidad.
- Restricciones de financiación en los mercados internacionales.

### **3. Desafíos para las finanzas públicas de El Salvador: el espinoso sendero hacia la sostenibilidad fiscal, sin descuidar el desarrollo social**

Uno de los mayores desafíos que enfrenta El Salvador, como bien lo apunta la Secretaría del CMCA en su *Informe de riesgo país* correspondiente al segundo trimestre de 2014, es la consolidación fiscal que produzca una estabilización de la carga de la deuda pública en el mediano plazo. Todo, mediante una mejora en el diálogo político y un proceso de toma de decisiones más cohesivo.

Como parte del análisis, el Grupo Técnico de Sostenibilidad Fiscal (GTSF) de El Salvador, en su propuesta de *Marco macroeconómico fiscal 2013-2017* (2013) establece que:

El debilitamiento que registran las finanzas públicas del país requiere que se adopten prontamente medidas para su consolidación y orientar su desempeño por el camino de la sostenibilidad en el mediano y largo plazo, ya que el deterioro fiscal tiene costos importantes para la sociedad salvadoreña a corto y mediano plazo. Elevados niveles de endeudamiento público limitan al Estado en el cumplimiento de sus fines, al tener que destinar cuantiosos recursos para el pago de la deuda, en vez de atender las necesidades básicas de la población, tales como salud, educación, seguridad ciudadana, etc. También limita la capacidad para enfrentar desastres naturales o choques económicos externos.

Aun cuando el problema es claramente fiscal, es importante recordar que la situación es producto de la convergencia de una serie de factores, entre los que destaca una fuerte polarización política que se refleja en la orientación de los diferentes programas que han implementado los gobiernos de turno; en la desconfianza que prevalece en los inversionistas privados que limitan la producción y el crecimiento, así como en la carencia de condiciones productivas que permitan un incremento sostenido de la producción nacional y una mejora en las condiciones de vida de la población.

En ese sentido, muchas de las propuestas para alcanzar la sostenibilidad fiscal de El Salvador en el mediano y largo plazos caen en el ambiente puramente *presupuestarista* y se limitan a proponer una reducción drástica de los gastos públicos. Esto conllevaría una disminución de la ejecución de los programas sociales por parte del Organismo Ejecutivo, especialmente de los subsidios creados en gobiernos anteriores, así como un replanteamiento del sistema previsional del país y una mayor eficiencia en la recaudación tributaria.

Sobre este particular, debe recordarse que El Salvador continúa teniendo como materia pendiente de aprobación el fortalecimiento de la cohesión social y la creación de oportunidades para las personas. Esta situación se refleja en la creciente violencia social, así como en los persistentes índices de pobreza y miseria del país (aun cuando no pueden soslayarse los avances que en algunas materias, especialmente en temas de salud, se han observado en los últimos tiempos).

Es indiscutible que El Salvador necesita potenciar su crecimiento económico; sin embargo, este debe construirse a partir de la creación de condiciones generales de inversión que hagan al país competitivo tanto por la vía del acceso a los mercados que ofrece, como por la mejora en las condiciones de seguridad, desarrollo social, infraestructura productiva, reducción de la corrupción, certeza jurídica y estabilidad macroeconómica.

No obstante, si se toma en consideración el hecho de que el país carece de política monetaria y cambiaria, y que únicamente cuenta con la política fiscal como herramienta real para plantear cambios y mejoras, surge de manera inevitable la necesidad de plantear un Acuerdo Nacional para la Sostenibilidad Fiscal (ANSF), de mediano y largo plazos. Este acuerdo debe perseguir no solo el limitado enfoque de pagar la deuda y reducir el déficit fiscal del país, sino también tener como objetivos primarios la promoción de la inversión y el empleo nacional, así como la elevación sistemática de los niveles de vida de la población salvadoreña.

Por todo ello, resulta apropiada la consideración de algunos aspectos que, estrictamente en el ámbito fiscal, merecen ser conocidos y consensuados si se quiere caminar en la búsqueda de un aparato fiscal fuerte y sostenible, en el mediano y largo plazos.

### **3.1 Los problemas de liquidez: una permanente necesidad de reformas tributarias**

Dos elementos que deben ser atendidos de manera diferenciada para garantizar la sostenibilidad fiscal de largo plazo son: a) la carencia estructural de ingresos suficientes para financiar los gastos totales del aparato estatal salvadoreño; b) la deficiencia estacional de recursos que se observa durante el año en la ejecución presupuestaria.

La deficiencia estacional de recursos será tratada con más detenimiento en el apartado referente a la transparencia fiscal debido a que, en términos generales, se trata de una problemática cuya atención ha sido correcta, aun cuando esté alejada de los principios generales de presupuestación pública.

La falta estructural de ingresos para financiar los gastos del Gobierno se evidencia en la persistencia del déficit fiscal en el país. A pesar de que este déficit ha estado más controlado durante los últimos años, presenta niveles cercanos al 4% del PIB.

Como se ha mencionado, durante el período 2003-2015 la carga tributaria neta pasó del 11.5 al 15.2%, incremento que, aunque no es despreciable debido a que implica una mejora del 32.2% en la disponibilidad de recursos por parte del Estado salvadoreño, no fue suficiente para financiar el aumento del gasto público. Esto provocó que el déficit fiscal se mantuviera en alrededor del 3% para la primera

parte del período en estudio, y en cerca del 4% para los años posteriores a la crisis financiera internacional.

Para paliar la situación descrita, el Gobierno de El Salvador promovió cinco reformas tributarias dirigidas fundamentalmente a obtener mayores recursos financieros; sin embargo, las reformas no parecen obedecer a un plan definido de política tributaria de largo plazo, sino más bien son consecuencia de tratar de resolver la falta de recursos en el corto plazo.

La primera de las reformas se ejecutó en los años 2004 y 2005 y, de acuerdo con Funde (2008), contempló los siguientes aspectos:

- a. *Ley de Impuesto sobre la Renta*: se establecen normas más estrictas para el control de deducciones y se incorporan nuevas disposiciones relativas a la documentación legal para comprobar costos y gastos contables. También se estipulan tratamientos fiscales diferenciados para las operaciones realizadas en paraísos fiscales, y se dispone una tasa fija del impuesto para gravar la ganancia de capital en inmuebles. Finalmente, se elimina la depreciación acelerada y se crea un techo para la deducción de donaciones.
- b. *Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios*: al igual que en el caso del ISR, el propósito de esta *Ley* es fortalecer la norma para regular las deducciones y créditos fiscales. También se incorporan los intereses de financiamientos como hecho generador y se establece claramente su tratamiento para efectos del impuesto; se define y se norma la importación de servicios; se erigen nuevas disposiciones con respecto a la proporcionalidad y se fija la obligación de declarar la totalidad de las operaciones (gravadas, exentas y no gravadas).
- c. *Código Tributario*: se estipulan nuevas reglas para el control del domicilio de los contribuyentes no domiciliados en el país y se establece el no reconocimiento del crédito fiscal por rentas o impuestos pagados en el extranjero; se crean nuevas obligaciones para los sujetos pasivos (informar domicilio para recibir notificaciones, presentar estados financieros, informes de donaciones, retención y percepción de impuestos); y se generan nuevos requisitos para la impresión y utilización de documentos. También se impone a las instituciones financieras la obligación de exigir estados financieros e informar las diferencias en el proceso de concesión de créditos a contribuyentes; se establecen nuevas reglas de retención y recaudación del IVA y la renta, tanto para domiciliados como para no domiciliados, y se crea el sistema de anticipo a cuenta del ISR para las personas naturales.
- d. Acceso a la información bancaria: se facultó a la Administración Tributaria para requerir información sobre depósitos y otras captaciones a las instituciones del sistema financiero, sin que se le oponga reserva de ley.

- e. También se incluyeron cambios en la legislación aduanera con el propósito de establecer procedimientos más expeditos de verificación y definir los límites para considerar los delitos de defraudación aduanera. Asimismo, se ampliaron las sanciones a las infracciones en materia aduanera.
- f. Finalmente, también se realizaron modificaciones al *Código Penal* y al *Código Procesal Penal* en las que se amplían las modalidades de defraudación al fisco y las penas por evasión de impuestos. Al mismo tiempo, se crea la figura de agente encubierto para investigar delitos de defraudación y contrabando.

Los resultados visibles de esta reforma se observaron en el incremento de la carga tributaria, que pasó del 11.5%, en 2004, al 13.6%, en 2007. También se dio una reducción del déficit fiscal hasta por un 2%, en 2007. No obstante, la composición de la recaudación mejoró muy ligeramente, al pasar los impuestos directos del 29.3 al 33.7%, entre los años 2004 a 2007. Ello, debido a que la mayor parte del esfuerzo recaudatorio se focalizó en aprovechar las nuevas herramientas en el IVA.

Con la elección de Mauricio Funes, candidato del FMLN, y la implementación del *Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD)*, se patentizó la necesidad de nuevos recursos para financiar la ejecución de los programas sociales incorporados en el mismo. De esa cuenta, se ejecutaron dos reformas tributarias, la primera en 2009 y la segunda en 2011.

De acuerdo con el Icefi (2014), la reforma tributaria de 2009 comprendió tres tipos principales de modificación: a) nuevos mecanismos de control dirigidos a cerrar espacios de elusión fiscal; b) nuevas herramientas para combatir la evasión fiscal y el contrabando; c) prácticas de planeación fiscal internacional. También se incorporaron aumentos en las tasas impositivas y se amplió la base tributaria en los productos de la industria fiscal: bebidas alcohólicas, cigarrillos y bebidas no alcohólicas. Además, se crearon nuevas figuras tributarias, entre las cuales destacan el impuesto de primera matrícula y la creación de la retención definitiva del ISR para el caso de algunas actividades.

**Tabla 3. El Salvador: principales medidas aprobadas por la reforma fiscal de 2009**

<b>Impuesto</b>	<b>Principales medidas aprobadas</b>
<b>ISR</b>	Eliminación de exenciones a: renta de intereses, renta de títulos y ganancias de capital. Creación de nuevos sujetos afectos: unión de personas y sociedades irregulares. Gravar disminuciones de reserva legal. Limitación de gastos deducibles. Medidas administrativas: retenciones (pago definitivo), capitalización débil, precios de transferencia, declaración patrimonial.
<b>IVA</b>	Aumento de base: límites a exenciones, se gravan nuevas figuras y se imponen límites al crédito fiscal.
<b>Específicos</b>	Nuevos impuestos: primera matrícula e impuesto especial al combustible. Aumento de tasas: bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas y tabaco.

<b>Impuesto</b>	<b>Principales medidas aprobadas</b>
	Medidas administrativas: modificaciones al destino de Fosalud y al <i>Código Tributario</i> . Fiscalizaciones conjuntas entre la Dirección de Impuestos Internos y la Dirección de Aduanas; control de inventarios; nuevas obligaciones de informar y nuevas medidas de control y fiscalización.

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.

En 2011, el Gobierno de El Salvador impulsó una nueva reforma fiscal, la cual careció de una discusión prolongada. Para lograr su aprobación se aprovechó la ventaja de disponer de mayoría parlamentaria. Esta reforma se centró principalmente en el ISR, incluyendo aumentos en las tasas y en la base, así como incorporando nuevas herramientas para fortalecer las capacidades de la administración tributaria.

**Tabla 4. El Salvador: principales medidas aprobadas por la reforma fiscal de 2011**

<b>Impuesto</b>	<b>Principales medidas aprobadas</b>
<b>ISR</b>	Aumento de tasas: en personas jurídicas, se incrementan del 25 al 30% para rentas mayores a USD 150,000; en personas naturales, la tasa máxima aumenta del 25 al 30%; y se da una retención a no residentes de paraísos fiscales, del 25 al 30%.
	Aumento de base: distribución gravada de dividendos (5%); impuesto mínimo a la renta (1%); y reducción de la base del ISR para personas naturales al aumentar el tramo exento de USD 5,714.29 a USD 9,100.
	Medidas administrativas: anticipo a cuenta aumenta del 1.50 al 1.75%, y declaración sugerida del ISR.

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.

El resultado general de las dos primeras reformas mencionadas fue un incremento en la carga tributaria neta, que pasó del 13.5%, en 2010, al 15.1%, en 2013. En 2014, sin embargo, estos efectos se verían parcialmente revertidos por una acción de inconstitucionalidad promovida ante la Sala correspondiente, en contra del pago mínimo del ISR que obligaba a los contribuyentes, especialmente a los grandes, a hacer efectivo un pago no menor equivalente al 1% de los ingresos brutos reportados.

De nuevo, esta reforma produjo una mejora en el peso relativo de los impuestos directos, los cuales pasaron del 34.2% del total recaudado en 2010, al 38.2%, en 2013. Es pertinente comentar que el análisis de los aspectos antes mencionados se realiza contra la recaudación de 2010, debido a que la de 2009 se encuentra seriamente afectada por la crisis financiera internacional, por lo que produciría la ilusión de un efecto mayor.

Pese a que el fortalecimiento de la equidad tributaria es materia aún pendiente de mayores análisis, es posible comentar en esta ocasión que por medio de las reformas implementadas durante el primer gobierno del FMLN se dieron dos pasos fundamentales: a) la elevación del mínimo exento para pago del ISR que dejaría sin pago a los deciles seis y siete de la población, permitiendo que únicamente sea efectivo el ISR personal para los deciles ocho a diez; b) la incorporación, por primera vez y de manera

similar a lo observado en el resto de Centroamérica, de los dividendos al pago del ISR, que aun cuando presentan una tasa muy pequeña del 5%, implican un paso adelante en la progresividad tributaria.

Adicionalmente, la reforma tributaria incorporó una elevación de la tasa máxima del ISR al 30%, lo cual es contrario a la práctica de algunos de los países centroamericanos, en donde dicha tasa se redujo al 25% (Guatemala y Panamá). Esto podría crear ciertas desventajas competitivas a los tributantes normales del impuesto, que además vieron cómo la política de inversión del país produjo un incremento de los tratamientos tributarios preferenciales a las zonas francas hasta por cincuenta años. Este tema será tratado posteriormente con mayor profundidad.

Por otro lado, en agosto de 2014, el Gobierno de la República bajo la conducción de Salvador Sánchez Cerén logró la aprobación de una nueva reforma tributaria, teóricamente como parte de un plan para alcanzar sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazos. La reforma incluyó fundamentalmente la aprobación de un impuesto al cheque y a las transacciones financieras, con una tasa del 0.25%. Este tributo puede ser una importante herramienta para el combate al sector informal, debido a que en esencia constituye una retención sobre las transacciones en efectivo que puede ser acreditada a los impuestos administrados por el país, de donde los únicos que tendrían un impacto directo que provenga de él, son los sectores que no realizan declaraciones tributarias con regularidad.

La reforma incluye, igualmente, la aprobación de una modificación tributaria para recuperar el pago mínimo del ISR que había sido declarado inconstitucional por la Sala correspondiente. Sin embargo, debido a que el exceso pagado puede ser acreditado en períodos posteriores, la mayor parte solo implica un anticipo recaudatorio y no precisamente un aumento a la carga tributaria efectiva sobre los contribuyentes.

La reforma también incorpora algunos cambios en el *Código Tributario*, los cuales se dirigen a fortalecer los controles de precios de transferencia, el uso de máquinas electrónicas para facturación y la mejora en la publicidad de los actos de la Administración Tributaria.

Esta reforma reportó en términos netos, posterior al acreditamiento permitido por la ley, USD21.5 millones (0.09% del PIB) en 2014 y USD55.3 millones en 2015 (0.21% del PIB) y su rendimiento se estima que se estabilice durante los siguientes años.

Colateralmente, en 2015 y con el fin de financiar el Plan Salvador Seguro dirigido a combatir la creciente presencia de los grupos ilegales denominados “maras”, se establecieron dos contribuciones específicas para su financiamiento: la primera de ellas que grava la adquisición y operación de servicios de telecomunicaciones y la segunda que grava con un 5% adicional al ISR aplicado, a las ganancias de los grandes empresarios nacionales.

Esta reforma apenas rindió USD2.0 millones en 2015, por lo que tendrá efectos directos sobre la recaudación tributaria hasta 2016, debiendo analizarse su efecto posteriormente.

**Tabla 5. El Salvador: principales medidas aprobadas en las reformas tributarias en 2014 y 2015**

<b>Impuesto</b>	<b>Principales medidas aprobadas</b>
<b>Impuesto a las operaciones financieras (1 de septiembre 2014)</b>	Gravar la capacidad tributaria de los contribuyentes de mayores ingresos por medio de sus operaciones financieras. Aplicada a operaciones con cheques, tarjetas de débito o transferencias electrónicas o por otros medios. Dicho impuesto no podrá ser acreditado dentro de la declaración del ISR. La tasa es del 2.5 por mil, es decir 0.25% por encima de USD 750.00
<b>Retención de impuesto para el control de la liquidez (1 de septiembre 2014)</b>	Controlar la liquidez de los grandes comerciantes del sector informal, a través de una retención por depósitos y/o retiros en efectivo en bancos o instituciones financieras. Dichos cobros podrán ser acreditables dentro de la declaración del ISR. La tasa es del 2.5 por mil, es decir 0.25%. Por encima de USD 5,000.00
<b>Contribución especial para la seguridad ciudadana y convivencia (29 de octubre de 2015)</b>	Tasa de 5% sobre la adquisición y/o utilización de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, independientemente de los medios tecnológicos, terminales, aparatos o dispositivos que se empleen para su consumo. Destinado a financiar el Plan El Salvador Seguro. (Vence 18/11/2020).
<b>Contribución especial a los grandes contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana (29 de octubre 2015)</b>	El cual aplicaría un 5% a las ganancias netas mayores a USD500,000.00 en cada ejercicio impositivo. Destinado a financiar el Plan El Salvador Seguro.

Fuente: Icefi, con base en legislación tributaria.

Antes de concluir el presente apartado, conviene traer a colación el estudio de Fenocchietto y Pessino (2013) que busca, por medio de métodos econométricos alternativos, medir la capacidad tributaria total y el esfuerzo tributario de los países del mundo, por medio del cálculo de lo que se conoce como «frontera tributaria». De acuerdo con el estudio, la frontera tributaria representa el nivel máximo de ingresos que un país puede recaudar dadas sus características económicas, sociales, institucionales y demográficas, representando, entonces, la recaudación potencial que puede ser obtenida a través del actual sistema tributario. El «esfuerzo tributario», por su parte, es el *ratio* entre la actual carga tributaria y la frontera tributaria, y mide qué tan lejos está un país de alcanzar la frontera de su recaudación.

Conforme lo planteado, la capacidad tributaria de un país (nivel potencial) se explica por factores como preferencias de política fiscal en la manera de determinar las tasas; tratamientos tributarios privilegiados, como exenciones o incentivos a la inversión; y la eficiencia del aparato recaudador. Así las cosas, los autores sostienen que algunos países pueden ser eficientes y tener un bajo nivel de recaudación y, por lo tanto, estar lejos de su frontera debido a que ellos simplemente decidieron establecer bajas tasas impositivas y proveer un bajo nivel de bienes públicos, es decir, un Gobierno reducido.

Los referidos autores calculan que, dadas las características productivas, socioeconómicas y el tamaño de la población salvadoreña, la capacidad tributaria del país, dependiendo del modelo utilizado, oscila entre el 24.1% y el 30.7% del PIB. En ese sentido, si se considera la carga tributaria neta de 2011, que fue del 13.4%, el esfuerzo tributario oscila entre el 44.0% y el 56.0%. Estos valores, entonces, sería una medida de la productividad del sistema impositivo salvadoreño total.

Es obvio que la diferencia entre la capacidad tributaria y la carga tributaria efectivamente cobrada, está compuesta por las exenciones propias de cada impuesto, el gasto tributario y la evasión fiscal, dentro de ésta última la creciente importancia del sector informal del país. Por ello, aumentar dicha *ratio* de productividad implica, en primer lugar, la realización de mejoras en la eficiencia recaudatoria y la toma de decisiones de política con respecto a ciertos conceptos de gasto tributario que no tienen aporte significativo al crecimiento económico, ni a la equidad distributiva; también implica la necesidad de discutir los tratamientos tributarios vinculados al principio de renta mundial, respecto a los paraísos fiscales y otros elementos de tributación moderna.

Aun cuando es obvio que existieron mejoras en la recaudación y en la progresividad de la estructura impositiva del país como consecuencia de la aplicación de las reformas tributarias, también es completamente cierto que persisten los siguientes problemas que deben ser atendidos en el análisis del sistema tributario que desean los salvadoreños para el futuro. Gran parte de estos problemas se deriva del hecho de que las reformas tributarias no obedecen a un plan de país de largo plazo, sino en su mayoría surgen como respuesta a requerimientos de nuevos recursos financieros ante la debilidad estructural del Estado. Los problemas pendientes son, entonces, los siguientes:

- a. Los ingresos continúan siendo insuficientes. Si en el mediano plazo esto no se corrige, la situación fiscal seguirá ocasionando la necesidad de recurrir periódicamente a reformas tributarias que sirvan para solucionar el problema solo de manera parcial. Este extremo es uno de los aspectos más criticados por el ciudadano común que, ante el advenimiento de «otra reforma más» u «otro paquetazo», solo percibe modificaciones que hacen más complicado el cumplimiento tributario y que, si bien producen algún aumento en la percepción tributaria, no cambian dramáticamente el monto, ni mucho menos los sujetos pasivos de los impuestos.

- b. La estructura tributaria debe ser más progresiva y, sobre todo, ajustarse a principios tributarios, especialmente a los siguientes: capacidad de pago, equidad, simplicidad y economía, tanto en su cumplimiento como en su administración.

Esta necesidad se fundamenta en el hecho de que el único impuesto directo aplicable en El Salvador es el impuesto sobre la renta (ISR), pues hasta la fecha no ha sido posible implementar un impuesto al patrimonio. Sobre este impuesto, específicamente el de personas naturales, el Icefi (2014) destaca un avance considerable en el ámbito de equidad en la última década, pues el Índice Kakwani<sup>2</sup> pasó de 0.139, en el año 2000, a 0.465, en 2012. En el mismo lapso, el Índice Reynolds-Smolensky<sup>3</sup> evolucionó de 0.002 a 0.12. No obstante estos avances, la estructura tributaria todavía continúa siendo dominada por impuestos indirectos.

**Tabla 6. Evolución de la progresividad e impacto redistributivo del sistema tributario salvadoreño (2000-2012)**

Impuesto	2000		2006		2012	
	Kakwani	Reynolds-Smolensky	Kakwani	Reynolds-Smolensky	Kakwani	Reynolds-Smolensky
Impuesto sobre la renta de personas naturales	0.139	0.002	0.319	0.009	0.465	0.12
Impuesto al valor agregado	-0.236	-0.014	-0.141	-0.003	-0.127	-0.011

Fuente: Acevedo (2003), Icefi (2009), Pérez (2013b).

### **3.2 El limitado desempeño de la Administración Tributaria: medición preliminar de la evasión tributaria**

Universalmente, se acepta que una de las debilidades del aparato estatal a nivel mundial es la limitada capacidad del sector público de controlar a la burocracia, encargada de ejecutar las políticas transformadas en ley. Esta problemática es particularmente significativa cuando se carece de indicadores de efectividad y de resultados que generen evaluaciones periódicas, permitiendo así mejoras continuas.

En Centroamérica —y en el caso de El Salvador, en particular— se diseñaron durante la primera década del siglo XXI diferentes reformas tributarias encaminadas no solo a incrementar las tasas impositivas, sino también a dotar de más y mejores herramientas a la administración tributaria, de manera que las mismas

<sup>2</sup> La progresividad de un impuesto o de un sistema tributario se mide a través del Índice Kakwani, el cual sirve para comparar la concentración del impuesto con respecto a la distribución del ingreso. Si el índice es mayor que cero quiere decir que la distribución del impuesto está más concentrada que el ingreso, por lo tanto es progresivo. Por el contrario, si el Índice de Kakwani es menor que cero, el pago del impuesto se distribuye de forma más igualitaria o equitativa que el ingreso, y entonces el impuesto es regresivo.

<sup>3</sup> La capacidad redistributiva se mide a través del Índice Reynolds-Smolensky, el cual compara el cambio en la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini derivado de los impuestos o el impuesto en cuestión.

contribuyeran a reducir la evasión y elusión tributaria, el contrabando y la defraudación tributaria y aduanera en general.

En El Salvador, de acuerdo con información de Pérez Trejo (2012) basada en cifras oficiales, el efecto esperado sobre la recaudación tributaria como consecuencia de las reformas tributarias implementadas era del 1.2% del PIB durante 2010-2011, y del 0.6%, en 2012-2013. Obviamente, estos datos no incluyen efectos esperados por la implementación de las herramientas de fortalecimiento de la administración tributaria, los cuales debieran reflejarse en un aumento de la productividad de los impuestos y una subsecuente reducción de la evasión tributaria.

Los efectos de las reformas planteadas sobre la carga tributaria ascendieron a 1.6%, lo que distó en un 0.2% de lo planificado. Esta diferencia podría ser explicada por la rigidez en las tasas de crecimiento del PIB manifestada en los últimos años.

Preocupa, en ese marco, la percepción con respecto a que las reformas tributarias contribuyeron en poco o nada a mejorar la eficiencia de la administración tributaria. En este caso, debe analizarse los coeficientes de productividad y evasión tributaria.

Al analizar la productividad<sup>4</sup> del IVA en el período 2004-2015 por medio del modelo del potencial teórico, se observa que el promedio recaudatorio efectivo del IVA se mantuvo en alrededor del 60% del potencial a cobrar en términos brutos, esto es sin descontar las devoluciones de crédito fiscal que se realiza a los exportadores; y alcanzó el pico en los años 2012 y 2013 cuando se registró 61.8% del potencial teórico a recaudar, aun cuando también la serie muestra una sensible caída en 2009 como consecuencia de los efectos de la crisis financiera internacional.

El cálculo en términos netos, que representa la realidad de la recaudación del impuesto de referencia, es más discreto y permite concluir dos aspectos fundamentales:

- a. la productividad efectiva del IVA en El Salvador oscila en alrededor de 55.0% del total, y
- b. el volumen de devolución de crédito fiscal que se realiza a los exportadores ha venido creciendo con el tiempo.

Sobre el primer punto, se encuentra que la productividad neta del impuesto manifestó sus puntos más bajos en 2004 y 2009 cuando reportó 48.7% y 48.5% respectivamente, sin embargo, posiblemente por las mejoras en la capacidad de la administración tributaria derivadas de las reformas legales implementadas, se alcanzó un pico del 56.3% en 2013, a partir de cuándo el indicador se contrajo ligeramente para los dos años siguientes. Los valores mencionados permiten concluir que El Salvador recauda un poco menos de

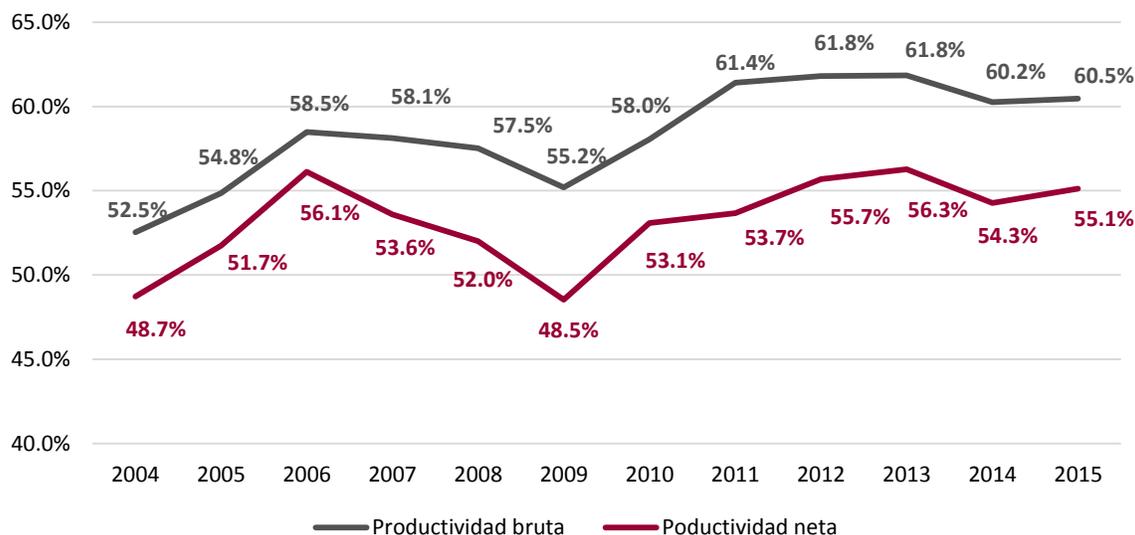
---

<sup>4</sup> Es la relación entre el monto de IVA efectivamente recaudado y el monto potencial que debería ser recaudado.

6 de cada 10 centavos del potencial máximo previsto para el IVA, quedando el resto sin percibir, tanto como consecuencia tanto del gasto tributario concedido por las autoridades, como del nivel de incumplimiento observado, aspectos que deben ser trabajados oportunamente.

El segundo de los aspectos indicados en la productividad del IVA en términos netos es particularmente interesante, derivado del hecho que muestra que el monto de devolución del IVA a los exportadores ha crecido de promedios de entre 3.0% a 4.5% al inicio de la serie, hasta reportar 6.1% en promedio de los últimos cinco años. Lo comentado podría implicar una seria discrecionalidad en el manejo de la devolución de dicho impuesto, complementaria a la opacidad en el proceso de entrega de dicho rubro, pero también, podría implicar, como ya ha sucedido en otros países de la región y en Europa, la vigencia de redes de defraudación tributaria en la devolución de dicho impuesto.

**Gráfico 17. Productividad del impuesto al valor agregado, en términos brutos y netos (2004-2015)**



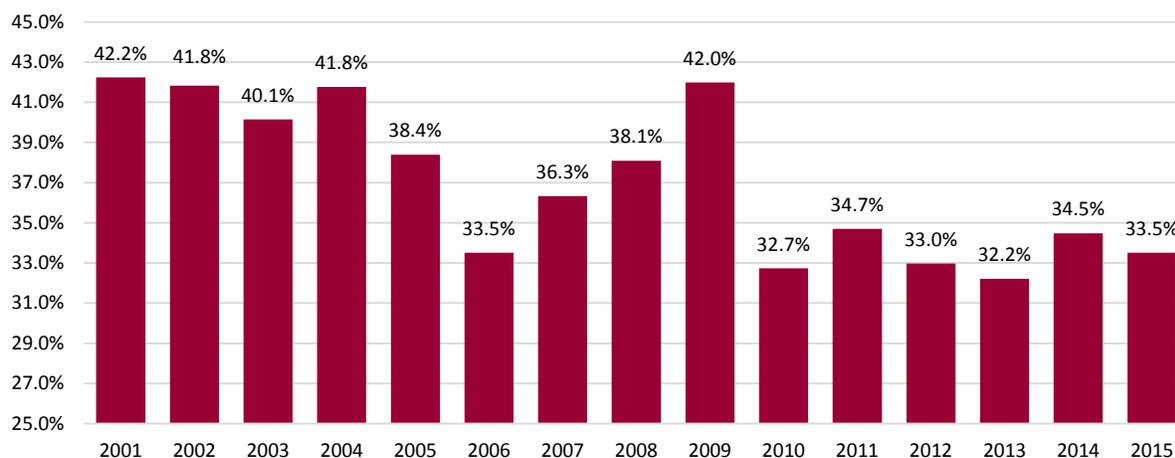
Fuente: Elaboración propia, con base en cifras del BCR, El Salvador.

Por otro lado y tomando en consideración la metodología planteada por la Unidad de Estudios Tributarios de la Dirección General de Impuestos (2012), así como los datos del estudio de gasto tributario que acompaña al Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025 del Ministerio de Hacienda (2016), se puede realizar una estimación del nivel general de evasión del IVA, a partir del gasto de los gastos de consumo final del país y los montos netos recaudados durante el período 2001-2015.

Los valores obtenidos nos permiten identificar que la evasión de este impuesto disminuyó desde niveles cercanos al 42.0% al inicio de la serie hasta un 32.2% en 2013, aun cuando, en total convergencia con la pérdida de productividad el IVA descrita previamente, la evasión se elevó nuevamente hasta representar

alrededor de 33.5% en 2015. Lo más importante de la serie es que evidencia un mayor esfuerzo por el combate a la evasión del IVA, aun cuando todavía presenta cerca de un tercio del potencial teórico de dicho impuesto que no alcanza a ser cobrado, debido a, entre otros factores, al incremento del sector informal en el país, la subfacturación y subdeclaración tributaria, defraudación aduanera, etc.

**Gráfico 18. Estimación de la evasión del IVA (2001-2015)**



Fuente: Icefi, con base en datos del Ministerio de Hacienda y BCR, El Salvador.

La estimación realizada por el Icefi es preliminar a partir de los datos disponibles, pero da una luz sobre la eficiencia en el cobro del IVA en el país, así como de la necesidad de medir permanentemente estos valores como parte de la evaluación de la eficacia de la política tributaria.

En cuanto a la potencial medición de la evasión del ISR, lamentablemente la carencia de la distribución del ingreso nacional por remuneración de los factores de producción, imposibilita hacer una estimación apropiada acerca de los niveles de productividad y evasión de dicho impuesto. Sin embargo, se sabe con razonable certeza que, atendiendo a los altos niveles de informalidad económica y a los continuos señalamientos de contrabando y defraudación aduanera, los porcentajes indicarán la existencia de bastante trabajo por realizar.

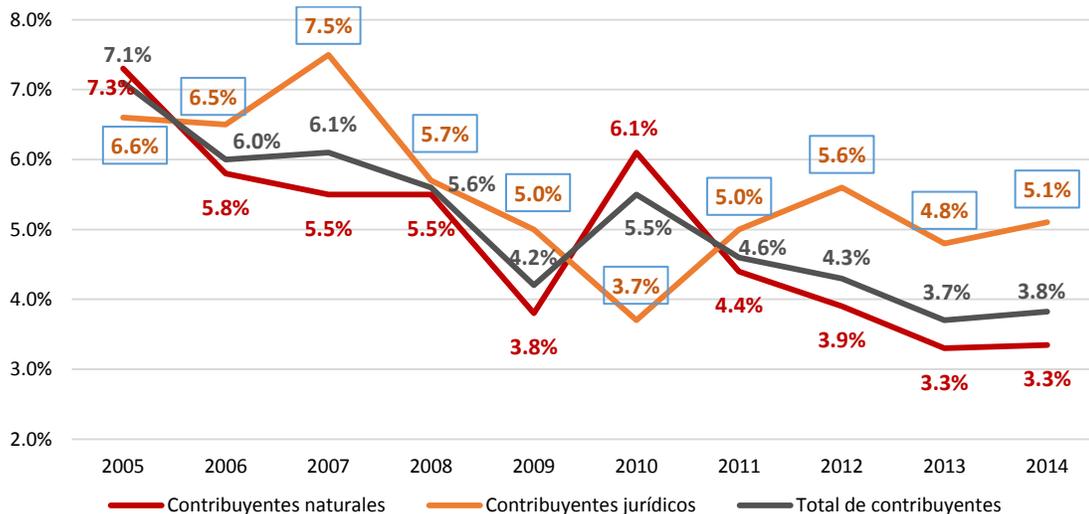
En forma colateral, uno de los elementos de mayor complejidad es el aumento de la base tributaria de contribuyentes, lo cual permitiría la expansión de la recaudación sin la necesidad de incrementar las tasas impositivas vigentes; sin embargo, en materia específica del IVA, los datos muestran una trayectoria decreciente en cuanto a los negocios inscritos ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), lo

que podría ser consecuencia de un aumento en la informalidad económica, así como de una percepción de parte del salvadoreño de lo inapropiado que representa establecer un negocio, posiblemente por el clima de inseguridad ciudadana.

En ese sentido y de acuerdo con cifras de la Cepal, la cantidad de personas ocupadas en empleos de baja productividad alcanzó el 53.6% en 2012. Esta cifra puede ser utilizada como un *proxy* del nivel de economía informal en El Salvador, y podría implicar la necesidad de evaluar apropiadamente las estrategias tributarias en el futuro para atender a este grueso poblacional.

La tasa de crecimiento de los contribuyentes declarantes del IVA ha presentado una tendencia decreciente desde 2005, aun cuando en los últimos dos años ha mostrado una tendencia a la estabilización. Esta situación, como se mencionó anteriormente, puede deberse a la profundización del sector informal en la economía, como a la contracción de la inversión privada en el país. En todo caso, es un campo fértil para la administración tributaria, para mejorar su presencia fiscalizadora, sobre todo la vinculada a la inscripción en el registro tributario.

**Gráfico 19. Tasas de crecimiento del registro de contribuyentes del IVA (2005-2014)**



Fuente: Icefi con información del Ministerio de Hacienda, El Salvador

En cuanto al ISR, y de acuerdo con la DGII, el número de contribuyentes declarantes disminuyó significativamente como consecuencia de la reforma tributaria de 2009, especialmente en el ámbito de los contribuyentes individuales. Sin embargo, los datos más recientes muestran que el número de declarantes individuales del ISR reportaron un crecimiento del 9.5% de 2013 a 2014, lo que denota, de alguna forma una recuperación de la capacidad de supervisión de la DGII; por su parte, en cuanto a los contribuyentes declarantes del ISR registrados como personas jurídicas que, regularmente, dadas las

características de la economía salvadoreña, concentran cerca del 90% de la recaudación del impuesto, el número aumentó de 19,387 contribuyentes en 2004, a 30,781 en 2014; es decir, apenas se reportaron 11,394 contribuyentes nuevos durante diez años de análisis, lo que implica una tasa promedio de crecimiento del 4.7%, insuficiente para el dinamismo que se pretende de la recaudación en El Salvador.

Cabe indicar que, con el propósito de fortalecer el trabajo de la Administración Tributaria salvadoreña, en las reformas efectuadas en 2004 y 2009 se introdujeron nuevas obligaciones formales a los contribuyentes, que dotaron a la entidad recaudadora de más facultades para controlar el cumplimiento de la normativa tributaria. Sin embargo, debido a los resultados tributarios obtenidos a la fecha, no se puede asegurar que esas facultades estén siendo utilizadas o aprovechadas plenamente<sup>5</sup> en las tareas de verificación y control. Esta situación refuerza el planteamiento de que un apropiado cambio legislativo es insuficiente, si no se dispone de una Administración Tributaria eficiente y eficaz. A continuación se presentan las principales reformas legislativas aprobadas para fortalecer el trabajo de la Administración Tributaria:

**Tabla 7. El Salvador: reformas legales efectuadas para fortalecer la administración tributaria (años 2004, 2009 y 2014)**

Año 2004	Año 2009
Emplazamiento público de los omisos (contribuyentes que no presentan sus declaraciones tributarias estando obligados a hacerlo).	Reforzamiento de las normas de control de precios de transferencia que fueron adoptadas originalmente en la reforma de 2004, pero en dicha ocasión no se incluyeron en la normativa algunos componentes esenciales del control, como los métodos de valoración, alcance de las medidas, obligaciones de información, entre otros.
Transmisión en línea al servidor de la Administración Tributaria de la información acerca de los montos de cada venta o prestación de servicios por parte de los contribuyentes con sistemas computarizados.	Introducción de la obligación de presentar declaración patrimonial.
Utilización de la información declarada por agentes y sujetos de retención/percepción del IVA y administradoras de tarjetas de crédito.	Presentación de informes de operaciones de parte de jueces, notarios, médicos, proveedores, registro de bienes inmuebles y municipalidades.
Desarrollar planes de control de mercadería en tránsito interno y decomiso de mercaderías en tránsito o almacenaje sin documentación de respaldo.	Introducción de nuevas causales para dictar medidas precautorias: no colaboración, indicios de doble contabilidad, no permitir el acceso a la fiscalización.
Fortalecer la verificación de la operatividad de los sistemas mecanizados de los contribuyentes.	Nuevo procedimiento de cobro administrativo de la mora tributaria, dando más tiempo y potestades a la Administración Tributaria en la fase administrativa.
Año 2014	
Reformas al Código Tributario	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las reformas se proponen con el objetivo de establecer medidas para mejorar la eficiencia administrativa, mayor</li> </ul>	

<sup>5</sup> De acuerdo con Funde (2008), la Administración Tributaria no ha hecho uso de todas las facultades de que dispone debido a las limitaciones causadas, ente otros aspectos, por: una estructura funcional poco eficiente, carencia de planeación estratégica en la gestión, procesos engorrosos e ineficientes, escaso énfasis en la formación profesional, no aprovechamiento de las herramientas tecnológicas para facilitar el cumplimiento de los contribuyentes, etc.

control tributario y continuar el proceso de transparencia y adaptación a las mejores prácticas internacionales.

- Determinación de precios de transferencia a través de los métodos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Divulgación de los fallos y resoluciones de impuestos. Se facultará a la Administración Tributaria para publicar fallos, sentencias y resoluciones en materia de tributos.
- Facultar a la Administración Tributaria para la negociación de convenios de intercambio de información con otros Estados. Entre otros.

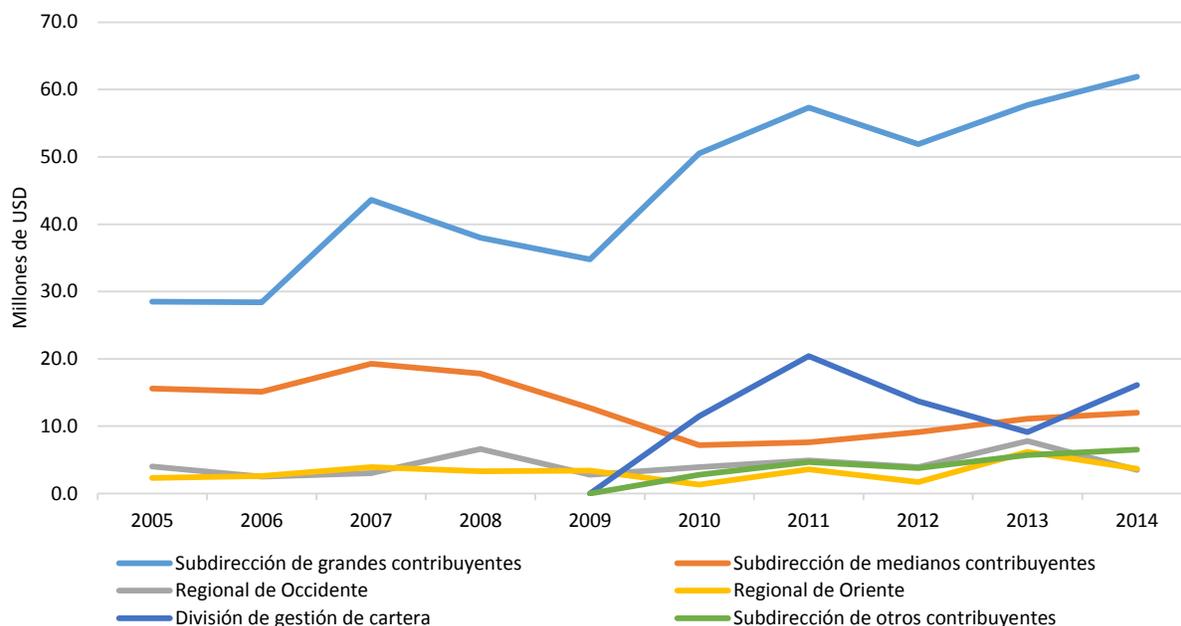
Fuente: Icefi, con base en el *Código Tributario, Ley de Impuesto sobre la Renta y Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes*.

En la aprobación de las medidas legales descritas, se refleja el esfuerzo del legislador por aumentar las facultades y mecanismos con que cuenta la Administración Tributaria para fortalecer el control tributario. Como es obvio, esto debiera reflejarse en el aumento de la recaudación a partir de las acciones de las unidades fiscalizadoras.

De acuerdo con la información de la DGII, alrededor del 60% de la recaudación obtenida por medio de actividades de control proviene de la cartera de grandes contribuyentes (SGC), lo cual es totalmente congruente con la importancia de dichos contribuyentes en el volumen general recaudatorio y demuestra, además, la necesidad de supervisarlos muy de cerca para garantizar la base recaudatoria del país. Colateralmente, alrededor del 12% se origina de la recaudación de la cartera de medianos contribuyentes, mientras que cerca del 15% proviene de las actividades de control de omisos y morosos que ejecuta la división de gestión de cartera y que, aun cuando no es una actividad específica de fiscalización, brinda buenos resultados al crear percepción de riesgo.

La participación de las oficinas regionales de la Administración Tributaria ubicadas en el oriente y el occidente del país han sido discreta, a pesar de que la actividad económica desarrollada en ambas zonas no es despreciable. Esto puede estar asociado con el control fronterizo, actividad históricamente débil en materia de control.

## **Gráfico 20. Recaudación obtenida por actividades de control, clasificada por unidad ejecutora (2005-2014)**



Fuente: Elaboración propia, con base en cifras de la DGII.

De acuerdo con el Icefi (2014), el patrón de control de la DGII muestra ciertos cambios que pueden estar asociados con un análisis beneficio-costos entre las tareas de fiscalización y las de control de cartera. Ello, debido a que la fiscalización requiere la dedicación de muchas horas-hombre a un solo caso, para lo cual también se necesita contar con técnicos con un alto nivel de cualificación. Además, en estos casos la recaudación es incierta, mientras que en la gestión de cartera el control es más superficial y tiene como objetivo supervisar el nivel de cumplimiento voluntario del contribuyente.

En todo caso, las actividades de control de la Administración Tributaria deben dirigirse estratégicamente hacia la obtención de resultados concretos en la reducción de la evasión tributaria, así como hacia el aumento sostenido de la base de contribuyentes declarantes de impuestos. Ambos elementos contribuyen de manera decidida a la justicia tributaria del país. Por ello, resulta imprescindible el fortalecimiento de las habilidades de inteligencia tributaria y de análisis de riesgo, que debieran considerarse fundamentales en el análisis estratégico de la DGII.

Es importante destacar que una de las restricciones que enfrenta la Administración Tributaria salvadoreña es el monto del financiamiento disponible para realizar sus actividades, el cual se considera bajo debido a que en condiciones normales no sobrepasa el 1% de la recaudación, mientras que en otros países como Guatemala, México, Perú y Chile, los recursos oscilan en alrededor del 2% de lo percibido. Esta situación impide una apropiada formación de recursos humanos, así como un fortalecimiento permanente de la

tecnología e infraestructura destinada al control y a la fiscalización, en la búsqueda de mejorar los resultados tributarios.

### **3.3 La permanencia de privilegios fiscales: aproximación al costo fiscal producido por el gasto tributario**

El gasto tributario de un país se encuentra definido por los objetivos de la política fiscal nacional; lo conforman los diferentes tratamientos tributarios especiales otorgados en forma de exenciones, exoneraciones, no sujeciones a impuestos, tasas diferenciadas, etc., dirigidos a determinados grupos poblacionales o sectores económicos. Estos tratamientos especiales son otorgados por las autoridades fiscales del país con el propósito de promover ciertos objetivos económicos y sociales, entre los cuales destacan: el fortalecimiento de la equidad; la generación de empleo; la transformación productiva; la orientación de la producción a determinado tipo de productos, especialmente aquellos en los que se generan altos niveles de valor agregado, entre otros.

Muchos diseñadores y administradores de la política fiscal de un país se inclinan por el otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales, pues su administración es mucho más sencilla y requiere únicamente la aprobación de la Asamblea Legislativa como parte de la ley tributaria, evitando de esa manera el establecimiento de mecanismos administrativos para el otorgamiento de subsidios o contraprestaciones vinculadas con el efecto de ciertos impuestos. Por ejemplo, la alternativa de no sujeción al ISR para pobladores que estén por debajo de cierto nivel de ingresos puede ser la entrega de un cheque de manera periódica por concepto de devolución de lo pagado; esto está por encima de lo socialmente deseado —o por lo menos por encima de lo que el Gobierno de la República desea que el sector pague— e implicaría el establecimiento de fuertes contingentes administrativos para controlar los pagos realizados y estipular las devoluciones o subsidios que deben ser entregados.

Lamentablemente, muchos de los tratamientos tributarios preferenciales benefician a sectores poblacionales o grupos económicos que, escondiéndose bajo la percepción del logro de un objetivo económico, dejan de pagar impuestos. Todo esto puede representar, incluso, una violación al principio de equidad tributaria, debido a que puede producir diferencias en la equidad vertical y horizontal de los impuestos del país. Por definición, un gasto tributario tendría cierto sentido si la violación del principio de equidad tributaria —producida por el no pago de impuestos por parte de algún sector económico o grupo de personas— produce un efecto marginal creciente sobre el bienestar social.

La alternativa para evitar los efectivos nocivos que puede presentar el otorgamiento de tratamientos especiales indiscriminados es la implementación de subsidios focalizados que, aunque son más caros

debido a su administración, pueden tener efectos más equitativos porque permiten la individualización del sujeto, individual o jurídico, que recibe los beneficios del tratamiento fiscal especial.

De acuerdo con el Icefi (2014), los objetivos del gasto tributario son diversos y van desde la promoción de la inversión hasta el logro de mayor progresividad, o la disminución de desigualdades entre zonas geográficas, sectores o grupos de contribuyentes. No obstante, en numerosas ocasiones los costos de otorgar tratamientos especiales superan los beneficios, pues producen una pérdida de recaudación para el Estado y profundizan la inequidad horizontal en el pago de los impuestos (Ciat, 2011).

El Icefi también considera que la inequidad generada por las políticas de gasto tributario puede distorsionar las decisiones del resto de los agentes económicos, pues cuando un sector productivo se ve favorecido de manera particular (para el que los incentivos constituyen un privilegio tributario), se afecta la competencia y se obliga al Estado a mantener elevadas tasas impositivas con el objeto de garantizar un nivel mínimo de recaudación.

En el mismo orden, la evidencia empírica señala que los factores no tributarios son más importantes que los beneficios tributarios como determinantes del monto y la calidad de la inversión que atrae un país, particularmente en el caso de los países en desarrollo. Los factores no tributarios habitualmente destacados por los inversionistas como determinantes son: la estabilidad política, la seguridad jurídica, una política macroeconómica estable y creíble, calidad de la fuerza de trabajo y condición de la infraestructura (Roca, 2010).

Por ello, el control y seguimiento a los beneficios fiscales otorgados, así como la permanente revisión y depuración de los otorgados, con el fin de evaluar su pertinencia y beneficios sociales, son tareas fundamentales tanto del diseñador de política fiscal, como del administrador tributario. La primera tarea fundamental, en este sentido, es cuantificar el gasto tributario que se origina por esta vía.

En varios países de América Latina —como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú— existe la obligación, incluso legal, de preparar y publicar un informe sobre el gasto tributario anual. No obstante, en El Salvador no está institucionalizada esta práctica, de manera que para conocer el monto histórico del gasto tributario solo se cuenta con acercamientos de algunos estudios elaborados por organizaciones no gubernamentales (ONG), los cuales no necesariamente reflejan datos oficiales de los contribuyentes (Icefi, 2014).

Uno de los primeros esfuerzos lo realizó Artana (2008) quien, con muchas limitaciones en los datos, estimó el gasto tributario del ISR en 0.64% del PIB, sin incluir el costo de los incentivos sectoriales. Más recientemente, en un estudio focalizado para el ejercicio 2009, Pérez (2013a) determinó que el costo de los privilegios tributarios en el ISR y el IVA podría llegar a los USD 871.6 millones (USD415.3 millones

en el caso del ISR, y USD456.3 en el caso del IVA), equivalentes a un 4.2% del PIB (porcentaje del cual un 2.0% corresponde al ISR, y un 2.2% a beneficios en el IVA).

En sentido positivo, las reformas tributarias implementadas en 2009 y 2011 eliminaron algunas de las exenciones al ISR, tales como aquella por concepto de dividendos distribuidos, la exención a los intereses provenientes de depósitos de personas naturales, y la no afectación a los rendimientos de títulos valores.

Sin embargo, y con el pretexto de cumplir con los compromisos adquiridos por el país ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) en materia de eliminación, antes del 31 de diciembre de 2015, de los subsidios a la exportación (entre los que califican los tratamientos incluidos en los regímenes de maquila y zonas francas), se generalizaron los beneficios otorgados a estos y a otros que, de acuerdo con la nueva legislación, calificaran como productores de industrias consideradas estratégicas. Esto se plasma en la reforma a la *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización (Decreto Legislativo 318*, del 21 de febrero de 2013). En este marco, las principales enmiendas introducidas son: a) modificaciones a las definiciones de diferentes conceptos presentes en las versiones anteriores de la ley, con el objeto de desvincular los incentivos de las exportaciones; b) incorporación de la definición de actividad industrial estratégica y área metropolitana.

La principal implicación de esta reforma es que el gasto tributario puede ir aumentando en el tiempo, debido a la redefinición de las exenciones del ISR, que contienen una extensión al plazo máximo para gozar de los beneficios. En la actualidad, el plazo depende de la ubicación geográfica de la empresa beneficiaria. También es importante destacar que, para evitar la crítica de la OMC, se incluye entre el tratamiento especial a la producción comercializada en el mercado interno a las empresas que anteriormente se dedicaban con exclusividad a la exportación. Además, entre los beneficios se agrega la exención del ISR a los dividendos distribuidos, tributo creado en la reforma a la ley que rige este impuesto, en 2011.

Posiblemente, lo más relevante del nuevo esquema de incentivos es que las exenciones o rebajas del ISR continuarán hasta por un máximo de 45 años después de 2015, por lo que puede concluirse que estos privilegios tributarios seguirán vigentes de manera permanente. No obstante, aún existe la posibilidad de que, en un examen de la política comercial por parte de la OMC, se compruebe que la norma sigue violando el *Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias* y, por ello, el Gobierno se vea en la necesidad de eliminar estos privilegios fiscales definitivamente.

En el primer semestre de 2014 se empezó a percibir los efectos de estas nuevas disposiciones, ya que disminuyó la recaudación del ISR, aunque a la fecha no existan datos oficiales al respecto. Sin embargo, la reducción de las bases gravables, en materia de ingresos brutos sujetos a los pagos a cuenta, denotan con una razonable certeza esta situación.

El efecto mencionado está pendiente de ser cuantificado, sin embargo, es destacable que en la presentación del Marco Macroeconómico de Mediano Plazo 2015-2025 (2016), el Ministerio de Hacienda presentó en forma oficial una estimación del gasto tributario del IVA y del ISR a partir de cifras de 2013, que si bien es cierto, no permiten estimar los efectos de los nuevos tratamientos tributarios preferenciales incorporados, ni disponen de una serie histórica total, si son de mucha utilidad para retomar el análisis de la eficacia y eficiencia del sistema tributario y sobre todo de los beneficios fiscales existentes.

De acuerdo al estudio, el gasto tributario de El Salvador para 2013 representa el 1.4% del PIB en materia de ISR y 1.5% el PIB en IVA, lo que implica que los tratamientos tributarios diferenciados tienen un costo fiscal de 2.9% del PIB para dicho año, equivalentes a USD706.2 millones.

**Tabla 8. Gasto tributario de El Salvador, clasificado por impuesto y tipo de tratamiento preferencial (2013)**

<b>Rubro</b>	<b>Millones de USD</b>	<b>% del PIB</b>
<b>Impuesto sobre la renta</b>	<b>339.0</b>	<b>1.39%</b>
Deducciones	105.6	0.43%
Exenciones	37.8	0.16%
Incentivos Fiscales	107.6	0.44%
Otros incentivos fiscales	88.0	0.36%
<b>Impuesto al valor agregado</b>	<b>367.2</b>	<b>1.51%</b>
Exenciones a transferencia de bienes y servicios	259.1	1.06%
Exenciones a importaciones	24.3	0.10%
Incentivos fiscales	30.7	0.13%
Otros incentivos fiscales	53.1	0.22%
<b>Total</b>	<b>706.2</b>	<b>2.90%</b>

Fuente: Icefi, con base en Ministerio de Hacienda.

Con respecto a este tema, existen algunos desafíos particularmente importantes y que deben ser considerados en la discusión de un Acuerdo Nacional para la Sostenibilidad Fiscal (ANSF), con el

propósito de privilegiar tanto los principios de transparencia como los de racionalidad económica y equidad tributaria.

Los desafíos son los siguientes:

- a. Debe fortalecerse la transparencia por medio de la institucionalización de la medición del gasto tributario, clasificándolo apropiadamente de acuerdo con tres aspectos o variables: por beneficiario del tratamiento especial; por el impuesto que se deja de percibir; por el sector económico al que corresponde.
- b. Es necesario sistematizar la evaluación del beneficio-costo de los tratamientos especiales, particularmente de aquellos que han sido creados con el objetivo específico de promover la generación de empleo; motivar la creación de industrias estratégicas dirigidas al fomento de valor agregado; o mejorar el bienestar económico de áreas geográficas específicas.

### **3.4 La necesidad de fortalecer la ejecución del gasto público: la rigidez presupuestaria, la eficiencia y eficacia de los subsidios, el peso del sistema previsional**

Conforme lo planteado por el Icefi (2014), la principal característica del gasto público salvadoreño es su extrema rigidez, que no permite contar con espacios para tomar decisiones de política relacionadas con el gasto social o inversión pública. La rigidez del gasto está determinada por las asignaciones preestablecidas por la *Constitución de la República* y otras disposiciones legales; por los gastos vinculados con el pago de sueldos y salarios y las asignaciones administrativas mínimas que son imposibles de evitar, pues de lo contrario no podría funcionar el aparato estatal; y por los gastos vinculados con el servicio de la deuda que, de no cumplirse, implicarían un cierre de las ventanillas de préstamo para el país. Estas rigideces se agudizaron cuando el Gobierno de la República tomó la decisión de absorber el pago de las pensiones de los cotizantes que no podían reunir pensiones apropiadas, lo cual convirtió a El Salvador en el país de Centroamérica que acumula un nivel de deuda mayor con respecto al PIB.

En general, la rigidez del presupuesto salvadoreño es de alrededor del 89% de los ingresos corrientes obtenidos por el Estado salvadoreño, por lo que únicamente queda un espacio disponible cercano al 11% del total presupuestario para ser utilizado en el fortalecimiento de áreas prioritarias. De manera complementaria y atendiendo a las necesidades insatisfechas que muestra la población salvadoreña, el otro factor relevante es el crecimiento de las demandas de recursos que se plantean al Gobierno de la República.

En ese sentido, el SPNF de El Salvador ha respondido mediante programas de inversión pública que han presentado un incremento, en términos nominales, de USD581.3 millones, en 2009, a USD650.8 millones,

en 2015 (alrededor del 2.5% del PIB). De acuerdo con información del Ministerio de Hacienda, este tipo de inversión es primariamente ejecutado por las municipalidades, con 1.1% del PIB; las empresas públicas no financieras con 0.34% del PIB y las dependencias vinculadas con el ramo de obras públicas, con 0.31% del PIB.

La mayor parte de recursos se canalizó al sector de transporte y almacenaje con 30.3% de la inversión; mientras que el desarrollo urbano y comunal representó el 28.3% del total de la inversión, y el ramo de energía utilizó el 13.2% del total.

Uno de los problemas fundamentales del Gobierno de El Salvador es el rápido incremento de las transferencias corrientes otorgadas al sector privado en los últimos años. En cuanto a ello, destaca la significativa participación de los subsidios a los servicios básicos y los importantes programas sociales, que consisten en la entrega de uniformes y útiles escolares, la dotación de semilla mejorada y fertilizantes, los beneficios a lisiados e inmovilizados, entre otros.

También se ha dado un aumento en el otorgamiento de subsidios, los cuales han sido objeto de mejoras e intentos de optimización y que, según información del Ministerio de Hacienda, han pasado en términos nominales de USD280.4 millones en 2009, a USD239.1 millones en 2015. Como consecuencia del comportamiento, la participación de los subsidios con respecto al PIB se redujo de alrededor del 1.4% del PIB en 2009 a 0.9% en 2015, producto tanto de los mejores esfuerzos por focalizar la entrega de beneficios como de la restricción presupuestaria que enfrenta el gobierno de El Salvador.

Dentro de los montos entregados en 2015, destacan el subsidio a la electricidad que requirió una inversión de USD141.8 millones (0.6% del PIB), y el subsidio al gas licuado de petróleo que implicó USD60.6 millones (0.2% del PIB). Es menester indicar que estos dos últimos subsidios han reducido su efecto fiscal, a consecuencia de los procesos de focalización y mejora en los controles administrativos utilizados para su entrega, y que permitieron beneficiar de forma más directa a las poblaciones más necesitadas.

Es indiscutible que una de las carencias principales del Gobierno salvadoreño es la implementación efectiva de un sistema de indicadores que permita evaluar los niveles de eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental. Un sistema transparente de indicadores de gestión sobre los resultados obtenidos en el ejercicio de las funciones gubernamentales debe complementarse con un sistema eficaz de planificación y presupuestación, de corto y mediano plazos, basado estrictamente en un enfoque de resultados. De esa manera se podrá premiar con mayores recursos a las áreas consideradas estratégicas y a las que presenten mejores resultados de ejecución presupuestaria, no a partir del gasto de los recursos, sino de los resultados obtenidos para el beneficio social.

A la fecha no existe un sistema de indicadores de gestión que permitan medir con relativa certeza el nivel de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Por ello, los análisis de los presupuestos de gasto del Estado se han limitado a medir el porcentaje de ejecución sobre lo presupuestado, lo que no refleja un uso apropiado de recursos y la obtención de resultados y permite aún, la existencia de duplicidades en las funciones de ministerios y secretarías específicas y la falta de canalización efectiva hacia objetivos de mayor interés para la sociedad.

El área de mayor preocupación dentro del gasto del Gobierno salvadoreño es el pago de las obligaciones derivadas de la deuda previsional que, además de representar una amenaza permanente a la liquidez presupuestaria, se ha convertido en un peso significativo, pues representa cerca del 22.2% del total de la deuda del SPNF.

Tal y como se ha referido en otras secciones del presente documento, el problema de la deuda previsional se originó en 2006, cuando se creó el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) con el propósito exclusivo de financiar, mediante la emisión de Certificados de Inversión Previsional (CIP), el pago de pensiones a los beneficiarios del antiguo sistema de reparto. El propósito del mecanismo fue reducir en el corto plazo el monto total que implicaba el pago de pensiones, debido a que en lugar de incluir el valor total en el presupuesto, únicamente se contempló el pago del servicio de la deuda con los tenedores de los CIP.

Aun cuando durante el período de 2007 a la fecha el impacto financiero sobre el presupuesto ha sido menor —en comparación con lo que hubiese sido si el Gobierno pagara el capital total de las antiguas pensiones— el valor es creciente, al extremo de que se estima que el gasto total en 2016 será de alrededor de USD 106.8 millones. Adicionalmente, dado el comportamiento creciente del saldo (a diciembre de 2015, la deuda previsional ascendía a USD 3,478.7 millones, compuesta en su totalidad por CIP “A”) y considerando los cambios en las tasas de interés para la rentabilidad de los CIP<sup>6</sup>, se espera que este valor será cercano a los USD 400.0 millones al final de la gestión del actual Gobierno de la República, dificultando significativamente la asignación de recursos.

En este sentido, en su informe de 2013 sobre la consulta del artículo IV, el Fondo Monetario Internacional (FMI) considera que la reforma del sistema de pensiones debe formar parte de la estrategia fiscal de mediano plazo. El personal técnico del FMI estima que la evaluación realizada sobre el sistema de

---

<sup>6</sup> De acuerdo a la Ley del FOP, en su artículo 12, los CIP devengaban una tasa de interés ajustable semestralmente, que está compuesta por la tasa Libor a 180 días reportada al cierre de la semana anterior a la emisión, más una sobretasa de 0.75%. Pero una sentencia de la Sala de lo Constitucional obligó a las autoridades a mejorar el mecanismo para que los CIP paguen una mayor tasa. Para esto, durante febrero de 2015 la Asamblea Legislativa aprobó un incremento gradual de la tasa de interés, la cual iniciará con una tasa de 3.5% a partir de 2016 hasta alcanzar 5.5% en 2019. Según declaraciones del MH, esto producirá un aumento en el pago de intereses mínimo de USD23 millones anuales por cada punto de interés adicional.

pensiones « [...] puso en relieve la necesidad de realizar modificaciones paramétricas para recortar prestaciones, incrementar aportes y aumentar la edad de jubilación».

De igual forma, en el informe de 2014 sobre la consulta del artículo IV, el FMI señala que: “También, se necesita una estrategia integral para reducir el desequilibrio creciente en el sistema de pensiones y recuperar su sostenibilidad para generaciones futuras. En este sentido, se precisa un amplio diálogo con todos los segmentos de la sociedad salvadoreña para lograr el apoyo a una reforma que incluya un aumento en la edad de jubilación y una tributación progresiva de las prestaciones previsionales”.

Precisamente en el campo de la deuda, el Gobierno ha explotado en los últimos años los diferentes mecanismos de optimización de su portafolio, con el propósito de reducir el pago de intereses. Este mecanismo fue muy utilizado durante los períodos en los cuales el país obtuvo el grado de inversión por parte de las calificadoras internacionales de riesgo; sin embargo, en la actualidad, ante la continua degradación y el relativo estancamiento de la situación fiscal salvadoreña, parece que esta no constituye una opción muy atractiva.

De acuerdo con el Icefi (2014), algunas de las acciones implementadas con el objeto de reducir la carga financiera han sido: a) la suscripción de canjes de deuda con España, Japón y Alemania (2008-2010); b) el cambio de tasas variables a tasas fijas menores al 3% en préstamos con el BID y el Banco Mundial (2009); y c) el cambio de préstamos en diferentes monedas a dólares estadounidenses con los mismos organismos (2009).

Como consecuencia de todo ello, se puede identificar que los desafíos relativos a los gastos del SPNF salvadoreño son los siguientes:

- a. La necesidad de definir e implementar un sistema de indicadores de gestión que permitan la evaluación de la eficiencia y eficacia del gasto público, a partir de los recursos planificados, programados y obtenidos como consecuencia de la función del Gobierno.
- b. La evaluación y redefinición del sistema previsional de El Salvador. En concreto, el que se encuentra financiado por el gasto público debido a que se está convirtiendo en una fuente significativa de rigidez y está creciendo rápidamente, lo cual implicará desafíos importantes antes de que termine la presente administración gubernamental.
- c. El nivel de rigidez presupuestaria, que dificulta que el Gobierno tenga la posibilidad de asignar apropiadamente recursos a los programas sociales.

### **3.5 Transparencia fiscal: la integralidad del presupuesto y la urgencia de crear un sistema de indicadores para garantizar la rendición de cuentas**

El Gobierno de El Salvador ha realizado esfuerzos para fortalecer los niveles de transparencia en la ejecución presupuestaria. Así lo demuestran tanto la cantidad como la calidad de información disponible en el portal [www.transparenciafiscal.gob.sv](http://www.transparenciafiscal.gob.sv). También abona en este sentido la mejora en la evaluación incluida en el Índice de Presupuesto Abierto (IBP por sus siglas en inglés), que evalúa a los gobiernos según la cantidad, calidad y difusión a la ciudadanía de ocho documentos presupuestarios clave, de acuerdo con lo exigido por las buenas prácticas internacionales.

En la última edición de este Índice, conforme el International Budget Partnership (2015), El Salvador reportó una mejora al alcanzar 53 puntos, por encima de los 43 obtenidos en la edición de 2012, de los 37 puntos en 2008 y 2010 y de los 28 puntos en 2006. El documento hace referencia a un cumplimiento casi total en la disponibilidad pública de los documentos presupuestarios, a excepción del referente a la revisión de la mitad del año. No obstante lo anterior, el informe también reporta la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en la formulación presupuestaria en donde se obtuvo un puntaje de 17, por debajo de algunos de sus colegas centroamericanos.

Independientemente de la necesidad de mejorar en los estándares utilizados por el IBP, existen algunos aspectos pendientes que deben ser atendidos para garantizar la rendición de cuentas y, sobre todo, la integralidad del presupuesto. Esto, debido a que la transparencia no se debe limitar a publicar los resultados de la ejecución presupuestaria —tanto en materia de captación de ingresos públicos, como de asignación y aplicación del gasto— sino que también debe avanzarse en la inclusión, dentro del presupuesto, de todos los rubros relacionados con la acción del Estado. Entre estos últimos, la creación de indicadores que permitan la evaluación de eficiencia, eficacia y productividad del sector público para permitir la verificación de una efectiva rendición de cuentas del uso de los recursos de todos los habitantes del país.

Entre los temas más importantes pendientes de incorporar en la temática de transparencia se encuentra la falta de integralidad fiscal, en el sentido de que existen ciertos rubros de relativa importancia presupuestaria que quedan al margen de la planificación y la presupuestación. Posiblemente, el más importante de ellos es el relativo a la devolución del crédito fiscal del IVA a los exportadores y otras devoluciones de impuestos que se encuentran consideradas en la legislación tributaria.

Las devoluciones de impuestos representaron cantidades que oscilaron entre un 1.3% en 2009 y un 0.8% del PIB en 2015, equivalentes a USD293.3 millones y USD199.2 millones, respectivamente, sin mayores controles o información disponible. Estos valores implican una disminución de la carga tributaria del país,

un aumento del déficit primario y fiscal total, así como un incremento de las necesidades de financiamiento que deben ser cubiertas mediante la emisión de Letes, que quedan fuera del presupuesto.

Tanto las devoluciones de impuestos como la potencial ejecución de otras erogaciones que no fueron consideradas en el presupuesto de ingresos y gastos (o que simplemente devienen de ejecuciones no realizadas en períodos previos) le restan transparencia a la ejecución del Estado. Un ejemplo de ello fue lo ocurrido a finales de 2012, cuando como consecuencia de los problemas de liquidez se produjo un retraso en los pagos a proveedores de bienes y servicios, en las transferencias a municipalidades y en el pago de subsidios. Si bien estas demoras contribuyeron a que el déficit fiscal no fuera mayor, trasladaron el impacto para 2013, y representaron gastos que no estaban contemplados en el presupuesto de dicho año.

Finalmente, un tema muy relevante que aún está pendiente es la carencia efectiva de un conjunto de indicadores de resultado que permita evaluar tanto la eficiencia como la eficacia de la ejecución presupuestaria. Este tipo de herramienta puede ayudar a fortalecer la rendición de cuentas de los diferentes Ministerios y segmentos del aparato estatal salvadoreño.

Uno de los entes en donde la transparencia fiscal debe fortalecerse de manera inmediata es la Dirección General de Impuestos Internos (DGII); allí es preciso institucionalizar la medición y publicación transparente de diversos estudios vinculados con la evasión tributaria, contrabando aduanero, gasto tributario, pago de impuestos por sector económico y medición de cargas tributarias relativas, aumento en la base tributaria efectiva por impuesto, entre otros. En algunos países del mundo se utiliza como referencia para la rendición de cuentas el alcance de ciertos niveles recaudatorios como elemento para la toma de decisiones sobre la continuidad o no de las personas en los puestos para los cuales han sido designadas. En El Salvador, sin embargo, se carece de estos parámetros técnicos para evaluar la eficacia del trabajo que se realiza, por lo que no existen elementos reales sobre los cuales se pueda medir la eficacia de las medidas.

Al igual que con la DGII, la mayor parte de Ministerios y dependencias del Estado, así como muchos programas implementados por el sector público, carece de indicadores que muestren las cifras de resultados sobre los cuales se puede catalogar como exitosa —o no— una estrategia o acción en particular. En este sentido, habrá que avanzar en temáticas tan importantes como la institucionalización de mecanismos de medición permanente, periódica y oportuna acerca de la cobertura educativa, impacto de los gastos tributarios, protección social, niveles de salud y nutrición familiar, entre otros.

En consecuencia, en el ámbito de la transparencia, los desafíos más importantes se refieren a:

- a. Fortalecer la integridad del presupuesto por medio de la inclusión total y sistemática de todas las acciones que involucran el uso de recursos del Estado, empezando por la devolución de impuestos, otorgamiento de subsidios, etc.
- b. Regularizar la publicación de las cargas tributarias efectivas, de tal manera que se conozca la disponibilidad efectiva de recursos tributarios por parte del Estado. Ello, debido a que en la realidad la manera como se maneja la información tributaria genera ilusión acerca de una mayor disponibilidad de recursos y un menor déficit fiscal, así como una necesidad menor de endeudamiento.
- c. Establecer para todas las dependencias del Estado la obligatoriedad del uso de presupuestos por resultado y el establecimiento de indicadores de eficiencia y eficacia, así como su publicidad permanente para garantizar la rendición de cuentas en la utilización de los recursos públicos.

### **3.6 La sostenibilidad de la deuda**

El Grupo Técnico de Sostenibilidad Fiscal de El Salvador (2013: 1) ha indicado lo siguiente:

Debido al deterioro que han registrado las finanzas públicas, lo cual ha implicado déficits altos y recurrentes, con el consecuente incremento del endeudamiento público, así como deficiencias de liquidez, particularmente durante 2012, El Salvador necesita entrar en una etapa de transición para alcanzar sostenibilidad de la deuda pública [...]

Elevados niveles de endeudamiento público tienen costos significativos a corto y mediano plazo para la sociedad salvadoreña, en la medida que limitan al Estado para cumplir adecuadamente sus fines, al tener que destinar cuantiosos recursos al pago de la deuda, en vez de atender las necesidades de la población. También limita [sic] la capacidad del país para enfrentar desastres naturales o choques económicos externos.

Por otra parte, el persistente deterioro de las cuentas fiscales ha aumentado el riesgo país y, por lo tanto, se ha impactado [sic] el costo de financiamiento para los salvadoreños, que deben pagar tasas de interés más altas para contratar deuda.

Por su parte, el FMI (2013: 53) considera que:

La deuda pública de El Salvador es alta y continúa creciendo, lo cual representa un riesgo para la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Un retorno a los niveles de deuda previos a la crisis global restablecería el espacio fiscal necesario para enfrentar choques y reducir las necesidades de financiamiento público a niveles más manejables, pero un ajuste gradual también podría dar lugar a brechas moderadas del producto.

Adicionalmente, el Banco Central de Reserva de El Salvador (2013: 21), comenta que:

Es importante mencionar la fuerte presión que el sistema de pensiones está ocasionando actualmente a [sic] las finanzas públicas, dado el compromiso de pagar las pensiones a las personas jubiladas y la escasez de fondos para cubrir a una masa de jubilados que crece significativamente. El FOP, vigente desde 2006, representó en un inicio el 1.1% de la deuda total del Sector Público y el 1.2% de la Deuda del SPNF (incluido FOP) [sic], pero únicamente constituía el 0.5% del PIB. Para 2012, las proporciones se han multiplicado considerablemente, de manera que el FOP corresponde ahora al 15.1% de

la deuda pública total, mientras que solo para el SPNF equivale al 16.1% de su deuda; por su parte, y en relación al PIB [sic] la deuda previsional constituye el 9.2%.

También, el Ministerio de Hacienda en su Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025 (2016) considera como componente estratégico de la política fiscal, la reducción del nivel de endeudamiento público, en el siguiente sentido:

En primer componente, contempla la desaceleración del crecimiento del endeudamiento público, de forma tal, que la deuda sin pensiones no sea mayor al 60% del PIB para el 2025, o menor al 42% sin pensiones. Este componente también considera, la generación de recursos corrientes propios, por lo que el balance primario debe ser creciente y positivo, incluyendo la deuda del sistema previsional.

... Y de otra parte, para ser sostenible la Política Fiscal, la presión tributaria deberá ser mayor al 17% del PIB por ingresos tributarios brutos o 16.5% netos. Con este incremento el coeficiente tributario en El Salvador tendría un comportamiento similar al promedio regional. En la última década, en El Salvador se ha dado un incremento en el esfuerzo tributario, de 2.9 puntos porcentuales del PIB; el cual es significativo, no solo por la cuantía, sino por la sostenibilidad del mismo en el tiempo. A pesar de este esfuerzo se ha mantenido un déficit fiscal estructural alrededor del 4.0% del PIB, aunque exista unas disminuciones en los últimos años. Este crecimiento obedece a la mayor inversión realizada para reducir las brechas sociales y al incremento en las planillas de trabajadores en los sectores de educación, salud y seguridad.

Este último planteamiento sugiere que se utilizará como criterio estratégico el hecho que la deuda del SPNF incluyendo el costo del sistema previsional no sobrepase el 60% del PIB, por lo que prácticamente a partir de dicho punto, la sostenibilidad de la deuda tendrá como indicador único el nivel de incremento cero; además deja claro que la sostenibilidad fiscal de El Salvador implica la necesidad de incrementar la carga tributaria, a fin de no sacrificar el gasto social previsto.

Independientemente de quién realice el análisis de la situación fiscal de El Salvador, es claro que una de las principales preocupaciones es el alto nivel de endeudamiento que presenta el SPNF a partir de 2009, cuando como consecuencia de la implementación de políticas anticíclicas para compensar los efectos de la crisis financiera internacional, así como por la implementación de algunas nuevas políticas de corte social por parte del gobierno del FMLN, los niveles de deuda se acercaron rápidamente al 60% del PIB, porcentaje por encima del considerado como límite para los países de ingreso medio bajo, como El Salvador.

El primer aspecto que debe discutirse en el seno de un Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal (ANSF) es qué debe entenderse por «sostenibilidad fiscal» y, sobre todo, cuáles son los caminos apropiados para lograrla. En este propósito se encuentra una fuerte polémica ideológica que influye de manera decidida en las soluciones que se propongan. En todo caso, las decisiones traerán consecuencias para determinados grupos sociales.

Sobre este particular, existen grupos organizados que sostienen que el único camino para lograr la sostenibilidad de la deuda es reducir de manera inmediata el gasto, hasta colocarlo en el nivel apropiado de los ingresos disponibles (por supuesto, dejando el espacio fiscal suficiente para el financiamiento del pago del servicio de la deuda pública). Por otro lado, hay grupos que propugnan que lo que debe hacerse es incrementar el nivel de ingresos, ya que las deficiencias presupuestarias son, en realidad, carencia de recursos tributarios, más que gasto en exceso (sobre todo si se atienden los estándares internacionales de participación del sector público en la economía).

El segundo aspecto, no por ello menos importante, proviene de la consideración sobre las decisiones que deben tomarse para alcanzar los resultados derivados del primer acuerdo.

Si se estima que la sostenibilidad de la deuda se alcanza cuando el valor con respecto al PIB permanece constante a partir de cierto momento, entonces lo que habría que hacer es reordenar el presupuesto de ingresos y gastos, con el fin de generar niveles suficientes de superávit primario para financiar el pago de intereses y, de esa forma, evitar mayor contratación de deuda (aunque obviamente siempre existiría un *roll-over* de deuda nueva para pagar la anterior, mientras que el crecimiento del PIB permita que el saldo global disminuya).

El Icefi (2014) calculó que si era ese el camino escogido por la sociedad salvadoreña y lo que se quería en ese momento histórico, era mantener un saldo de deuda/PIB no mayor al 56.7%, el esfuerzo fiscal requeriría la obtención de un superávit primario anual del 0.61% del PIB que, de acuerdo con las informaciones vertidas por Carlos Cáceres, ministro de Hacienda de El Salvador, implicaría recortar gastos de manera inmediata, hasta por un 2.2% del PIB. Ello, debido a que las autoridades fiscales pronosticaban, para 2014, un balance primario negativo por el orden del 1.6% del PIB. Por su parte, el BCR calculó que el balance primario debía ser de 0.6%, si lo que se pretende es mantener el saldo de la deuda fijo a partir del observado a finales de 2012. Mientras tanto, el FMI consideró que, para mantener el coeficiente de deuda alrededor del 55%, sería necesario que el Gobierno de la República realizara un esfuerzo sostenido del 2% del PIB, logrando que el balance primario se convierta en un superávit del 0.2% del PIB.

A la fecha y atendiendo a lo planteamiento en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025 (2016), es decir el saldo de la deuda, incluyendo al sistema previsional, no debe sobrepasar el 60%, por lo que el ajuste inmediato equivaldría a alrededor del 3.2% del PIB siguiendo la metodología de Talvi-Végh.

Por su parte, y en referencia a las actuaciones del gobierno, el FMI (2014) sugirió que “Se necesita una propuesta más ambiciosa, del 3,5% del PIB en 2015–17, para lograr la sostenibilidad de deuda. Este ajuste podría distribuirse a lo largo de tres años para minimizar su impacto adverso sobre el crecimiento, pero concentrar parte del ajuste al inicio de este período también atenuaría el riesgo de financiamiento de corto

plazo. El ajuste compensaría el costo fiscal proveniente de reversiones pasadas de la reforma del sistema de pensiones que implicó un nivel sustancial de transferencias presupuestarias para los pagos de pensiones. El ajuste reduciría la deuda por debajo del 50% del PIB para el 2024, un nivel coherente con la sostenibilidad de deuda”.

Al utilizar un horizonte de mediano plazo mediante análisis del Índice de Talvi-Végh, el Icefi (2014) concluye que, dadas las características de la economía del país, la tasa implícita de interés y los déficits fiscales actuales, no es posible sostener el funcionamiento de las finanzas públicas con la dinámica actual. El aparato público está produciendo un resultado creciente de deuda que, en cierto momento, no podrá ser atendida debido a la limitación de recursos para hacer efectivo el funcionamiento del Gobierno. Consecuentemente, se producirá una elevación sostenida del riesgo/país.

Ahora bien, el recorte inmediato de gastos implicaría la potencial renuncia a muchos programas del Gobierno —principalmente los de corte social— o el despido de un número significativo de trabajadores, lo cual podría generar un efecto distorsivo sobre el bienestar social y los niveles de gobernabilidad del país.

En sentido contrario, si para los agentes económicos y políticos salvadoreños el camino fuera el incremento de los ingresos, debe tomarse en consideración que, en los últimos seis años, se han implementado cuatro reformas tributarias parciales que, si bien han logrado el aumento de la recaudación, no han permitido la eliminación del problema fiscal.

Lo que es totalmente claro es que la absorción del pago del sistema previsional antiguo colocó al SPNF de El Salvador en una situación de endeudamiento crítico que ha redundado en una reducción generalizada de la calificación de riesgo país y que, aun cuando no produce un cierre de las ventanillas de préstamo debido a que se ha continuado con la atención al servicio de la deuda, sí produce un incremento en la tasa de interés a pagar, como consecuencia del aumento del riesgo.

Definitivamente, la opción tampoco es evitar tomar acciones para tratar de corregir la situación, debido sobre todo al porcentaje creciente de recursos que implica el pago de intereses de la deuda dentro del presupuesto de ingresos y gastos del SPNF. Conforme la información disponible del presupuesto aprobado para 2016, el nivel de intereses representará el 12.9% del presupuesto de ingresos del Estado, equivalente al 2.2% del PIB estimado para 2016, aun cuando el valor utilizado de este último (USD27,124.2 millones) parece estar sobreestimado; además, se estima que el costo del sistema previsional se incrementará en el corto plazo como consecuencia de la decisión de inconstitucionalidad en cuanto a la utilización de la tasa LIBOR para el pago de los rendimientos de los bonos vinculados a dicho sistema.

Es importante recordar que el análisis de sostenibilidad de la deuda debe separar aquella que se devenga como consecuencia de la operación normal del aparato burocrático, y que representa alrededor del 46.5% del PIB, más la correspondiente deuda de corto plazo que no está regulada. La deuda no previsional tiene un comportamiento a tono con el ritmo en que aumenta el déficit fiscal regular, es decir, entre 1.5% y el 2.0% anual. Por su parte, la deuda previsional, crece en forma exógena al comportamiento regular del sector público, representa actualmente el 13.5% del PIB y se alimenta a un ritmo anual del 1.4% del PIB como producto de las pensiones que se agregan anualmente.

Aun cuando es apropiado mantener la integridad del sistema fiscal, el análisis de las potenciales soluciones al déficit fiscal regular y al déficit derivado del sistema previsional parece que debe realizarse en forma aislada, con el objeto de encontrar soluciones a la dinámica específica de cada caso.

Este es uno de los temas más desafiantes y que para algunos actores de El Salvador representa el verdadero tema a discutir para alcanzar la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Sin embargo, es preciso recordar que la deuda es, al final, solo el resultado de la disponibilidad de ingresos fiscales y la asignación del gasto, por lo que aun cuando debe discutirse qué nivel de la deuda se puede considerar aceptable — para que no afecte el desempeño del Gobierno en la ejecución de las tareas de protección a la población— esto no debe convertirse en el objetivo fiscal por naturaleza, porque eso implicaría descuidar los objetivos de potenciar la capacidad productiva de mediano y largo plazos de la economía, así como de mejorar el bienestar social.

En consecuencia, se considera que los desafíos planteados en este tema son los siguientes:

- a. Definir qué nivel de deuda se considera *sostenible* en el largo plazo, atendiendo a la realidad socioeconómica y productiva de la nación centroamericana. Es importante que en la discusión se establezca también la dimensionalidad temporal para alcanzar este propósito mínimo, el cual incluso puede conllevar varios ejercicios fiscales para evitar los efectos de *shock* sobre el funcionamiento del Estado.
- b. Definición de los pasos a seguir para garantizar el sostenimiento del nivel máximo de deuda, mientras se propulsan otros mecanismos que tiendan a mejorar la disponibilidad fiscal y la eficiencia en la ejecución del gasto, así como la elevación del PIB. Todos estos recursos deben permitir una sana reducción de los volúmenes adeudados en el largo plazo.

#### **4. Identificación de riesgos: escenario para el mediano plazo, considerando la trayectoria actual de la política fiscal**

Un avance significativo que se ha producido en los últimos tiempos en El Salvador es el hecho de que la discusión de la política fiscal pasó de escenarios de corto plazo a escenarios de mediano plazo, particularmente por la preocupación que representa la administración de los niveles de deuda acumulada por el país. Aunque todavía ubicada en el campo del análisis coyuntural, esta situación implica que los agentes económicos —entre ellos los tanques de pensamiento y, por supuesto, las autoridades públicas— han empezado a formalizar escenarios que permiten la identificación de estrategias viables para enfocar de mejor manera el trabajo del sector público.

Por supuesto, todavía falta el paso más significativo: la discusión real, de largo plazo, que identifique los caminos que debe seguir el país para alcanzar los niveles deseados de bienestar, los grados adecuados de participación y gasto del sector público y, por supuesto, los mecanismos para disponer de los recursos necesarios, en cantidades suficientes. Es decir, aún hace falta pasar de la discusión coyuntural —aunque ahora ya es de mediano plazo— al análisis estructural.

Los ejercicios más conocidos en la formulación de marcos fiscales de mediano plazo fueron adoptados desde hace algún tiempo por el Ministerio de Hacienda; y aun cuando durante mucho tiempo fueron tomados solo como formulaciones académicas, ya contemplaban una visión acerca de la situación de las finanzas públicas en un horizonte de cinco años, a partir de las estimaciones de los grandes agregados macroeconómicos propuestos por el BCR.

El Ministerio de Hacienda en su *Marco fiscal de mediano plazo (MFMP) 2011-2015* (2011), incluyó las proyecciones fiscales para el período 2011-2016, las cuales descansaron en la ejecución del *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*, que definió los objetivos y las metas del Gobierno de El Salvador para el período de referencia. Es preciso señalar que el *MFMP* (2011: 14) estableció que «[...] la política fiscal para el mediano plazo, estará también enfocada en lograr que los ingresos corrientes sean mayores que los gastos corrientes, lo que asegure que el financiamiento del Estado se utilice exclusivamente para inversión».

También indicó que «El Estado está comprometido con la visión de sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo» (*MFMP*, 2011: 15), identificando que este propósito se relaciona con el mantenimiento del déficit fiscal en niveles controlables. Adicionalmente, también comentó que «El nivel de endeudamiento público deberá estabilizarse y reducirse [...]» (*MFMP*, 2011: 15).

El *MFMP* 2011-2015 sugirió que los gastos tributarios tendrían un incremento sustancial en el período 2011-2015, observando una elevación de la carga tributaria desde el 14.1%, en 2010, hasta el 17.0%, en 2015. En materia de gasto, el documento identifica que el nivel de las erogaciones se mantendrá aproximadamente en un 20.6% durante el período, porcentaje del cual aproximadamente un 17.2%

obedecerá a gastos corrientes y, el resto, a inversión. A partir de estos datos se estima que el ahorro corriente tendrá una tendencia al alza, mientras que la deuda del SPNF, incluyendo el sistema previsional, se reduciría desde el 52%, en 2010, hasta el 46.6%, en 2015.

Sobre este último particular, el MFMP 2011-2015 planteó como supuestos fundamentales un crecimiento económico promedio del 3.1%, así como una tasa de interés real del 4.2%, que permitiría la creación de un superávit primario del 1.58% del PIB.

En sus conclusiones, el MFMP 2011-2015 sugirió como riesgos principales, entre una serie de enunciados, que el crecimiento real sea menor al proyectado; no cumplir con la meta de déficit fiscal; que no disminuya la deuda como consecuencia de incumplimiento con la meta de ingresos tributarios (resultado de la reforma fiscal); y que no se produzca la contención del gasto prevista.

**Tabla 9. Indicadores macroeconómicos y metas fiscales del sector público no financiero conforme el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011-2015 (como porcentaje del PIB)**

Variable	2011	2012	2013	2014	2015
PIB real (porcentaje de crecimiento)	2.0	2.5	3.0	4.0	4.0
Ingresos totales	20.1	19.9	20.2	20.4	20.5
Ingresos tributarios	15.4	15.7	16.5	16.9	17.0
Gastos totales	21.8	20.6	20.4	20.5	20.3
Ahorro corriente	0.3	1.7	2.7	2.9	3.2
Balance primario	- 1.2	- 0.1	0.3	0.6	1.1
Déficit global	- 3.6	- 2.5	- 2.0	- 1.8	- 1.5
Deuda	52.3	49.6	49.1	47.8	46.6
Servicio de la deuda	6.8	3.8	3.6	4.9	3.9

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Marco fiscal de mediano plazo, 2011-2015*.

Al evaluar los resultados de las proyecciones, se concluye que efectivamente los riesgos identificados ocasionaron que la situación fiscal de El Salvador continuara siendo delicada, al igual que al momento de formular el MFMP. La tabla 9 muestra las diferencias entre los resultados proyectados y los valores efectivamente obtenidos en las finanzas públicas para el período 2011-2015. Estas diferencias denotan no solo la prevalencia de una situación fiscal crítica, sino también evidencian que a pesar de haberse formulado un horizonte fiscal, el mismo no ha sido cumplido, dando a entender una cierta falta de voluntad política o al menos una debilidad estructural del Estado, que lo imposibilita, posiblemente por rigideces extremas, a avanzar en la reestructuración de la situación financiera pública actual.

Los datos de la Tabla 10 muestran que el comportamiento efectivo de la deuda, se aleja de la planificación de mediano plazo del Ministerio de Hacienda, además que la diferencia entre los valores observados y

planificados se explica fácilmente por el hecho de que los ingresos tributarios no se comportaron conforme lo esperado, y que el nivel de gasto efectivamente realizado fue superior al planificado, por lo que no existió la suficiente fortaleza en la contracción del gasto público.

Es evidente que el gran problema de los ingresos tributarios se fundamenta en el hecho de que las estimaciones y planificaciones del Ministerio de Hacienda generalmente toman en consideración los ingresos en términos brutos, antes de proceder a realizar las devoluciones, y descuidando que, al final, los valores a devolver no son recursos disponibles, por lo que producirán un efecto sobre el déficit fiscal. Ulteriormente, esto constituye un problema técnico de transparencia, conforme se ha mencionado previamente.

**Tabla 10. Diferencias entre los resultados de la planificación del marco fiscal de mediano plazo y los resultados observados (2011-2015, datos como porcentaje del PIB)**

Variable	Planificado					Observado				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
PIB real (porcentaje de crecimiento)	2	2.5	3	4	4	2.2	1.9	1.7	1.4	2.5
Ingresos tributarios en términos brutos	15.4	15.7	16.5	16.9	17	15.1	15.5	15.8	15.9	15.9
Gastos totales	21.8	20.6	20.4	20.5	20.3	21.2	21.4	22.4	21.6	21.4
Balance primario	-1.2	-0.1	0.3	0.6	1.1	-1.7	-1.2	-1.6	-1.2	-0.8
Déficit global	-3.6	-2.5	-2	-1.8	-1.5	-3.9	-3.4	-4	-3.6	-3.3
Deuda	52.3	49.6	49	47.8	46.6	51.6	56.6	56.5	58.2	60.0

Fuente: Icefi, con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Otro esfuerzo en la creación de un marco macroeconómico fiscal de mediano plazo provino del Grupo Técnico de Sostenibilidad Fiscal (GTSF) de El Salvador, en 2013. Tomando en consideración el período 2013-2017, el GTSF partió del supuesto de que las condiciones estructurales básicas de la economía se mantendrían estables como producto, entre otros aspectos, de no considerar una potencial desdolarización económica. Sin embargo, sí estimaron que las expectativas de crecimiento económico mejorarían a partir de 2015, como consecuencia de tener un nuevo gobierno cuya gestión recibiría los beneficios de la aprobación de leyes de incentivos tributarios y de garantía de estabilidad jurídica.

El GTSF partió de la definición de un escenario pasivo con déficits primarios del 1.6% a partir de 2013, y crecimientos reales del PIB por el orden del 1.9%, a partir de 2014. En dicho escenario se produciría un incremento sistemático de la deuda, hasta alcanzar el 68.8% del PIB, en 2017. Ello, como consecuencia del aumento sostenido del déficit total que, incluyendo el financiamiento del sistema de pensiones, alcanzaría el 5.5% del PIB, en 2017.

A partir de las probabilidades mencionadas, es posible formular un escenario conservador en el cual el déficit total se restringiría significativamente, hasta alcanzar un 2.0% a partir de 2014, lo que produciría una restricción del balance primario hasta convertirlo en superávit del 0.7% del PIB, en 2014, y del 0.9%, a partir de 2016. Con este escenario, se estima un crecimiento real del PIB por el orden del 2.3 y el 2.5% para 2015 y 2016-17, respectivamente. Mientras, el saldo total de la deuda se mantendría en alrededor del 53.6% del PIB, en 2017.

Finalmente, se planteó un escenario optimista, que descansa en una tasa de crecimiento real del PIB por el orden del 4.0%, a partir de 2015. Además, se incluye una severa contención del gasto que produciría superávits primarios a partir de 2014, así como una reducción del déficit total hasta alcanzar niveles del 1.5%, en 2014, y del 1.3% a partir de 2016. Con este planteamiento, el saldo de la deuda se colocaría en alrededor del 48.6% del PIB, en 2017.

Otro ente que ha formulado estimaciones de mediano plazo es el FMI que, en su evaluación del artículo IV para 2013 (2013:55), estimó que « [...] una reducción del coeficiente de deuda pública a los niveles previos a la crisis (42 por ciento del PIB) para 2020 daría lugar a una brecha de sostenibilidad fiscal de 5 por ciento del PIB con relación con [sic] los niveles de 2012. El cierre de esta brecha elevaría el superávit primario a 3¼ por ciento del PIB y generaría un pequeño superávit en el balance general consolidado, en tanto que las necesidades de financiamiento se reducirían a niveles manejables (3-4 por ciento del PIB). Se proyecta que un ajuste gradual con una concentración moderada de las medidas en el período inicial y distribuido a lo largo de un período de seis años hasta 2018, produciría brechas moderadas del producto».

En esta evaluación también consideró que «[...] para reducir el coeficiente de deuda pública a niveles que podrían ser compatibles con el grado de inversión (35 por ciento del PIB para 2020), se necesitaría un esfuerzo sostenido de 7 por ciento del PIB, suponiendo que el ajuste se distribuye a lo largo del mismo período de seis años» (FMI, 2013: 55-56)

En su evaluación para 2014, el FMI (2014: 42) estimó que «Con las presentes políticas, la deuda pública superaría el 70% del PIB para 2019 y mantendría una trayectoria al alza en lo sucesivo. Las necesidades brutas de financiamiento promediarían más del 8% del PIB y aumentarían al 11% para 2018 por el repago de un eurobono. La versión preliminar de la ley de responsabilidad fiscal implicaría un ajuste acumulado del 1.5% del PIB. En este escenario, la dinámica sería más benigna que en la referencia, pero aun así implicaría una deuda del 66% del PIB en 2014 que aumentaría en lo sucesivo. Esto superaría ampliamente el nivel de deuda pública que se considera sostenible».

Por ello, el FMI (2014:9) reiteró que «Se necesita una propuesta más ambiciosa, del 3.5% del PIB en 2015-2017, para lograr la sostenibilidad de la deuda... El ajuste reduciría la deuda por debajo del 50% del PIB para 2014, un nivel coherente con la sostenibilidad de deuda».

Recientemente el gobierno de El Salvador dio a conocer su Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025 (2016) que tiene como propósito contribuir a la predictibilidad y certidumbre de las decisiones de la Política Fiscal, y descansa en los contenidos del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 que se articula alrededor de tres grandes prioridades: i) crecimiento económico sostenido, ii) educación con inclusión y equidad social, y iii) seguridad ciudadana efectiva; todo lo anterior con la meta principal de alcanzar un Índice de Desarrollo Humano de 0.7.

Los objetivos de Política Fiscal enunciados en el MFMP 2015-2015 incluyen la corrección de los factores estructurales que han generado el desequilibrio de las finanzas públicas; la implementación de reglas de responsabilidad fiscal que permitan generar confianza y predictibilidad; e impulsar una política de endeudamiento innovadora y sostenible, entre otros aspectos.

El MFMP 2015-2015 plantea como principales componentes: la desaceleración del ritmo de crecimiento público, de tal forma que la deuda incluyendo el sistema previsional no sobrepase el 60% y del 42% si se excluye el sistema previsional. Para lograr este aspecto el Gobierno se plantea la contención y racionalización el gasto público, así como la disponibilidad de una mayor presión tributaria, la cual deberá ser mayor al 17% del PIB en términos brutos y 16.5% en términos netos. Lamentablemente la sección correspondiente no dispone de riqueza en la discusión de las medidas que serían implementadas tanto para regular el gasto, como para aumentar los ingresos tributarios, por lo que habrá que esperar las acciones futuras para evaluar realmente la factibilidad de alcanzar los resultados esperados.

En el documento del MFMP 2015-2025 se plantea con mucha importancia el escenario base que sugiere el Ministerio de Hacienda y que parte de suponer que se espera que el crecimiento del país oscile alrededor del 2.6% en 2016, hasta alcanzar 3.0% en 2018, el cual se mantendrá estable hasta 2025. También, el escenario base considera que la inversión se colocará en 14.4% del PIB para 2015-2019, sin embargo, se estima que tendrá un mejor desempeño en los años siguientes. Por su parte, la inflación se estima en alrededor del 1.7% para el período 2016-2025; la carga tributaria se mantendrá en alrededor del 16.0% del PIB; el tamaño del sector público se contraerá hasta alcanzar 21.0%; los gastos corrientes representarán el 18.4% del PIB, mientras que la inversión pública se establecerá alrededor del 2.9% y los gastos financieros por servicio de estabilizarán alrededor del 3.2% del PIB. El documento también estima que el déficit fiscal incluyendo el sistema previsional disminuirá hasta alcanzar 3.2% del PIB en 2025, con lo que el saldo de la deuda alcanzaría 70.2% al final el período.

El documento contiene también una importante sección de simulación de sostenibilidad de la deuda, en donde se plantean algunos escenarios sobre el nivel de ajuste necesario para mantener constante la deuda, a partir de ciertos supuestos de la tasa de interés vigente en el mercado internacional y del crecimiento del PIB real. Los más importantes son los que asumiendo un crecimiento del PIB del 1.9% y una tasa de interés real del 2.8%, el ajuste fiscal requerido sería del 1.7% del PIB; por su parte el ajuste necesario sería del 1.3% si el crecimiento del PIB real alcanza el 2.6%, con la tasa de interés indicada.

El MFMP 2011-2015, como ha sido la costumbre de las autoridades fiscales de El Salvador, no contempla el efecto que causa la devolución del crédito fiscal del IVA a los exportadores, estimada en un 0.8% del PIB para 2015. Este monto es regularmente pagado por medio de la emisión de letras de Tesorería, lo cual pasa a engrosar el déficit fiscal, hasta que las Letes se convierten en deuda bonificada, situación que muchas veces queda al margen de la planificación del endeudamiento total.

Es claro que para El Salvador, el tema de la sostenibilidad de la deuda no es un asunto de tipo coyuntural. Además, por la incorporación del efecto del sistema previsional sobre los recursos del Estado, la solución es mucho más compleja de lo que podría ser para cualquiera del resto de países centroamericanos, en donde no se involucra el tratamiento a dicha situación. Complementariamente, otro de los elementos que complejiza la potencial solución es el hecho de que las fuerzas endógenas y exógenas del crecimiento económico salvadoreño no parecieran presentar un cambio fundamental en el corto y mediano plazos, de tal forma que los niveles de producción y generación de empleo consecuentes puedan cambiar drásticamente.

Otro elemento de mucha importancia en el análisis fiscal de corto y mediano plazos, lo representa las demandas sociales crecientes producto de los altos niveles de pobreza y migración, como consecuencia de la percepción del salvadoreño de la inexistencia de respuestas que conduzcan a una mejora económica en el corto plazo y conlleven la esperanza de un mejor futuro.

Talvez lo más preocupante de los escenarios considerados en el MFMP 2015-2025 es el repunte esperado del PIB, el cual, como ya se observó en el plan anterior, podría ser ilusorio.

El FMI en su revisión sobre el Artículo IV para 2014 (2015: 5) estimó que: «el crecimiento potencial de la economía está cerca del 2% con niveles débiles de formación de capital y productividad. Las brechas de competitividad, la incertidumbre por las elecciones frecuentes y la deuda elevada son un obstáculo para la inversión». En su documento el FMI considera que uno de los principales motores del crecimiento potencial son las remesas, mientras que la inversión continúa siendo la más baja de la región. El planteamiento sugiere cierta debilidad de la economía salvadoreña y mucha vinculación al comportamiento de las remesas.

Conforme las estadísticas del FMI publicadas en su World Economic Outlook (2015), El Salvador estaría describiendo una trayectoria de crecimiento moderada, a partir del 2.4% de 2015, 2.5% en 2016, 2.6% en 2017, 2.3 en 2018 y de 2019 en adelante recuperaría su valor potencial en torno al 2%. Por su parte, el Banco Mundial (2016) estima que las tasas de crecimiento económico oscilarán en alrededor de un 2.5%, en 2016; 2.6%, en 2017; y 2.8%, un año más tarde. Adicionalmente, la Cepal estima que para 2016 el crecimiento del PIB de El Salvador se encontrará en alrededor del 2.4%. Derivado de las estimaciones de los entes internacionales, parece difícil esperar, aunque existe alguna posibilidad conforme la predicción del Banco Mundial, que los valores previstos por el MFMP 2011-2015 (crecimiento del PIB de 3.0% a partir de 2018) se verifiquen en la realidad, salvo que, como lo plantea el FMI, los motores de crecimiento potencial de la economía sean cambiados drásticamente en los siguientes años, evitando de esa forma, regresar a la tasa potencial del 2% sugerida por dicho ente.

En otro sentido, es ilusorio esperar que el Gobierno de El Salvador realice contracciones de gasto muy severas —atendiendo tanto a la filosofía del partido oficial, como a la formalización legal de los programas sociales, así como a las rigideces propias del sistema fiscal— por lo que la reducción del gasto en forma drástica no parece ser una alternativa viable. En todo caso, como consecuencia de un reordenamiento del gasto deberá hacerse más eficiente la utilización de recursos, como ya se realizó con la prestación de los subsidios, sin sacrificar gastos sociales que, de alguna manera, son aquellos gastos que pueden mejorar las condiciones productivas de la sociedad y crear las condiciones de infraestructura física y social necesarias para promover el crecimiento económico de mediano y largo plazos.

Finalmente, cabe mencionar que tras la reforma recién aprobada los ingresos tributarios tendrán una pequeña mejora; sin embargo, no se percibe que la misma sea tan profunda como para producir un cambio significativo en la situación fiscal de corto y mediano plazos en El Salvador. Además, la sociedad no parece estar muy dispuesta a nuevas reformas tributarias sin un orden específico que tienda a mejorar la situación fiscal de El Salvador en definitiva.

Es menester indicar que las propuestas contenidas en el MFMP 2015-2025 (2016) no contemplan una readecuación al sistema previsional, tal y como lo han recomendado muchos entes internacionales y que sería indispensable, atendiendo al hecho que el comportamiento de dicha variable no responde a la trayectoria normal y a los resultados propios del sector público no financiero.

#### **4.1 Escenario fiscal de mediano plazo**

Tomando en cuenta las consideraciones realizadas, más las características generales de la economía y las actuales condiciones del sistema financiero salvadoreño, todo parece indicar que el escenario más objetivo del comportamiento esperado en el mediano plazo está condicionado por tasas de crecimiento del PIB moderadas, entre 2.5% y 3%, siempre y cuando no existan crisis internacionales o problemas en el flujo de remesas; pequeñas contracciones del gasto corriente para mantener los programas sociales en crecimiento, lo que implica mantener el tamaño del sector público constante, y carga tributaria constante. Se estima que, aun cuando todavía es un tema en discusión y que tendrá mucho desarrollo durante 2016 y 2017, existirá una reforma al sistema previsional, sin embargo, se desconoce la profundidad de la misma, por ello, se asumirá constante el efecto del sistema previsional a las finanzas públicas salvadoreñas.

No se estima que exista un cambio en las condiciones monetarias del país, por lo que se mantendrá una perfecta convertibilidad con el Dólar de Estados Unidos, con la consecuente autoregulación de la inflación para mantener el tipo de cambio real neutro. En consecuencia, se estima que el deflactor implícito del PIB no tendrá mayor variación respecto a la dinámica mostrada en los años post-crisis (promedio anual cercano al 2%). El valor de la inflación se mantendrá alrededor del 1.5%.

Como consecuencia de dichos supuestos, la estimación sugeriría que de continuar la trayectoria actual de la estructura fiscal del país, con el PIB con crecimiento moderado descrito, el nivel acumulado de deuda para 2025 sería del 69.3% del PIB en términos totales, de la que 23.3% sería deuda previsional y el resto, 46.0% deuda consecuente con el funcionamiento normal del sector público. Por supuesto que como puede desprenderse de las cifras, prácticamente sería imposible que el gobierno implemente programas de apoyo a la sociedad, especialmente aquellos dirigidos a reducir la pobreza o a proteger a los grupos más desprotegidos como la niñez, la adolescencia y las personas de la tercera edad.

Lo anterior, nos da a conocer que de mantener la política actual, el gobierno simplemente sería un administrador de la escasez, con su esfuerzo de gestión dirigido a no gastar más, pero sin lograr colateralmente mejoras en la recaudación, en la productividad tributaria y mucho menos en la atención de las necesidades de la población.

En consecuencia, resulta imposible evadir la necesidad de reformar el sistema previsional salvadoreño que en las actuales condiciones ahoga el funcionamiento del aparato estatal.

Por ello y aun cuando se evita la simulación de lo que implicaría dicho replanteamiento, la administración de la política fiscal salvadoreña debe ir más allá simplemente de evitar el crecimiento de la deuda pública, debe buscar espacios fiscales que permitan no solo dicho propósito, sino en el mediano plazo disponer de mayores recursos para financiar la mejora a los niveles de vida de la población salvadoreña.

De acuerdo a lo planteado, el esfuerzo necesario para ajustar la deuda a un techo máximo del 60% sería del 2.5% del PIB a partir de 2017, el cual se simula por medio de un aumento en la carga tributaria, sea por medio de reformas que creen o incrementen impuestos o por mejoras en la administración tributaria que contribuyan a reducir los niveles de evasión y el gasto tributario disponible, equivalentes al 2.1% el PIB y una reducción del tamaño del gobierno, por eficiencia en los controles de gasto del 0.4%. La implementación de dichas medidas y la consecuente disciplina fiscal, permitirían mantener el nivel de la deuda total del SPNF en 60.7% a final de 2017, pero facilitarían la disminución del cúmulo adeudado hasta 48.9% en 2025, de lo cual 25.6% correspondería a las funciones propias del gobierno y 23.3% a la deuda previsional, a la que habrá que buscar una forma alternativa de ajuste para liberar recursos con mayor prontitud.

Esta trayectoria descrita, exceptuando el ajuste necesario al sistema previsional, implicaría que posiblemente a partir de 2021 el gobierno podría recuperar su tamaño y consecuentemente incrementar el gasto en la mejora de las condiciones de vida para los salvadoreños. La propuesta exige la voluntad política para la adopción pronta de una reforma fiscal integral o del reforzamiento de las capacidades de la administración tributaria.

**Tabla 11. El Salvador: escenario macrofiscal de mediano plazo, con ajustes (2015-2025, cifras como porcentaje del PIB)**

Variable	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB nominal (% crecimiento)	3.2%	4.6%	4.7%	4.9%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%
PIB real (% crecimiento)	2.5%	2.5%	2.6%	2.8%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Inflación	1.0%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%
Ingresos totales	20.0%	20.0%	22.1%	22.1%	22.1%	22.1%	22.1%	22.1%	22.1%	22.1%	22.1%
Ingresos tributarios netos	15.2%	15.2%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%	17.3%
Gastos totales	21.4%	21.4%	21.0%	21.0%	21.0%	21.0%	21.0%	21.0%	21.0%	21.0%	21.0%
Déficit global sin pensiones	-1.4%	-1.4%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%
Intereses	2.5%	2.5%	2.5%	2.3%	2.2%	2.0%	1.9%	1.8%	1.7%	1.5%	1.4%
Déficit primario	1.1%	1.1%	3.5%	3.4%	3.3%	3.1%	3.0%	2.9%	2.7%	2.6%	2.5%
Gasto en pensiones	2.0%	2.2%	2.3%	2.3%	2.3%	2.3%	2.3%	2.2%	2.1%	2.1%	2.0%
Déficit global con pensiones	-3.4%	-3.6%	-1.3%	-1.3%	-1.3%	-1.3%	-1.2%	-1.1%	-1.0%	-1.0%	-0.9%
Deuda sin pensiones	47.3%	47.1%	44.4%	41.7%	39.1%	36.6%	34.2%	31.9%	29.7%	27.6%	25.6%
Deuda con pensiones	13.5%	14.9%	16.3%	17.7%	18.9%	20.0%	21.0%	21.8%	22.4%	22.9%	23.3%
Deuda total	60.8%	62.0%	60.7%	59.4%	58.0%	56.6%	55.2%	53.7%	52.2%	50.6%	48.9%

Fuente: Icefi, con base en cifras del Ministerio de Hacienda, Banco Mundial, y BCR.

En general, los riesgos que se identifican para el cumplimiento del escenario mencionado son que el PIB crezca con valores inferiores, como consecuencia de la incapacidad de repotenciar la economía del país,

especialmente que no se tenga la capacidad de sostener los niveles recomendables de inversión tanto pública como privada, o que el Gobierno no tenga la capacidad de contraer el gasto en la dimensión señalada (0.4% del PIB anual), así que no exista la voluntad política para la implementación de las reformas que potencien la capacidad tributaria del país. El peor de los escenarios y que obviamente no respetaría los valores pronosticados, sería que el gasto del SPNF de El Salvador crezca en los próximos años.

Las estimaciones anteriores se considerarían razonables atendiendo al hecho de que el país no desea incrementar el nivel de riesgo ante las calificadoras internacionales; además, El Salvador está interesado en no causar mayores distorsiones macroeconómicas. Es razonable que el Gobierno intente corregir la situación, sin embargo, no se percibe que disponga de las herramientas necesarias para hacerlo por sí mismo en el mediano plazo.

Por ello, el escenario planteado constituye la base sobre la cual deben descansar las discusiones que emanarán del Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal (ANSF) si se quiere lograr una trayectoria más sana, mejor administrable y, sobre todo, acorde con los objetivos de la sociedad salvadoreña.

## 5. Conclusiones

- a. La economía salvadoreña manifiesta períodos diferenciados de crecimiento económico, claramente separados por la decisión de las autoridades del país de introducir la dolarización económica a partir de 2001. Desde esa fecha —con excepción de un pequeño período entre 2005 y 2007— el PIB ha manifestado tasas moderadas de aumento de alrededor del 2%, en términos reales.
- b. Aun cuando la unificación monetaria fue introducida esencialmente para establecer condiciones de estabilidad económica de largo plazo, ya no tuvo una utilidad significativa para aplacar la inflación, debido a que, en esencia, dicho objetivo fue logrado algunos años antes del proceso de unificación monetaria.
- c. El Salvador ha promovido una política comercial de apertura a los mercados internacionales que se fundamentó en una agresiva plataforma de negociación de acuerdos internacionales de libre comercio. La contraparte interna descansa en la definición de una estrategia de promoción de exportaciones basada en el otorgamiento de incentivos tributarios. No hay evidencia de que los beneficios de esta estrategia, especialmente en materia de creación de empleos, hayan sido suficientes. Ello se fundamenta en el hecho de que los niveles de empleo y subempleo en sectores económicos de baja productividad, continúan esencialmente constantes durante el período de análisis.
- d. El motor más importante del crecimiento económico para el país son los ingresos derivados de remesas familiares, que financian alrededor de un sexto del consumo privado. Además, estas remesas contrarrestan parcialmente el grave déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos del país, que ha tenido una dinámica de escaso crecimiento basado en exportaciones de poco valor agregado. El incremento de las remesas se ha producido por flujos enormes de migrantes salvadoreños hacia Estados Unidos; solo durante el período 1995-2010 se estima que emigraron cerca de 1,003,175 personas.
- e. En general, el país carece de un horizonte de largo plazo, lo que ha obligado a los gobiernos de turno a guiar su desempeño mediante planes específicos de corto plazo. Esta situación ha tratado de ser modificada a partir de los gobiernos del FMLN quienes han adoptado *Planes Quinquenal de Desarrollo*, los cuales presentan un horizonte de mediano plazo y que tratan de orientar la actividad presupuestaria anual del Ejecutivo..
- f. Los ingresos fiscales del país se obtienen fundamentalmente por medio de ingresos tributarios, los cuales representan, en promedio, un 90.0% de los ingresos disponibles para el financiamiento del presupuesto. La carga tributaria se ha visto incrementada desde un 11.5% en términos netos, en

2003, hasta un 15.2%, una década más tarde. Es decir, se ha dado un incremento del 3.7% en doce años, lo cual obedece a cinco reformas tributarias implementadas.

- g. Al igual que el resto de países de Centroamérica, El Salvador no dispone de ingresos suficientes provenientes de otras fuentes, por lo que existe una fuerte rigidez del gasto público, producto de la insuficiencia de tributos para financiarlo.
- h. Aun cuando en la estructura tributaria de El Salvador predominan los impuestos indirectos —principalmente el IVA, que en 2015 significó el 47.0% de la recaudación— las reformas tributarias implementadas han incrementado el peso relativo del ISR dentro del total tributario. En efecto, este impuesto pasó de un 29.2 a un 38.2% del total de la recaudación.
- i. La recaudación conjunta del IVA, el ISR y los DAI representa el 90.0% del total y, debido a que todos estos impuestos están vinculados con la actividad económica, los ingresos del Estado salvadoreño son sumamente volátiles.
- j. El Salvador se encuentra ubicado en el puesto 116 de 188 países en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano (IDH), lo que implica que existe un amplio campo para la provisión de bienes públicos que tiendan a mejorar el bienestar de la población.
- k. El tamaño del SPNF salvadoreño, sin incluir el sistema previsional, es de 21.4% del PIB, lo que implica un monto insuficiente de recursos para atender las necesidades existentes. De acuerdo a la información del FMI y a la clasificación de países de ingreso medio bajo definida por el Banco Mundial, el tamaño del sector público general de dichas naciones oscila alrededor del 33.0% del PIB, por lo que el Estado salvadoreño debiera utilizar dicho valor como referencia, para alcanzar el nivel de desarrollo que sus pares han alcanzado.
- l. La estructura del gasto público salvadoreño presenta casi el 70% del total dirigido a financiar gastos de funcionamiento, y cerca del 12% para gastos de capital. En cuanto al área de gestión, aproximadamente un 47% del total de gastos se orienta a financiar al desarrollo social, mientras que el 13.8% al pago de la deuda y el 9% a la administración de justicia y seguridad ciudadana.
- m. De acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda, el gasto público social, para el año 2014, representó el 12.5% del PIB. Destacan, en ello, los rubros de protección social, salud, educación y vivienda. Esta asignación ha sido de mucha utilidad para que El Salvador atienda razonablemente bien las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- n. El déficit fiscal total del país ha superado, en promedio, el 4% desde 2009. En este año, el Gobierno implementó una serie de medidas de política anticíclica para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional. A partir de esa fecha, el gasto se incrementó como producto de la adopción de la nueva política social del Gobierno, que requirió más recursos de lo que se obtuvo por conducto de las reformas tributarias realizadas.

- o. Como consecuencia de los altos niveles de déficit fiscal, la deuda total acumulada —incluyendo lo vinculado con el sistema previsional— ascendió al 60.8% del PIB. Esta situación produjo que las principales calificadoras internacionales de riesgo redujeran la calificación de El Salvador y concluyeran que, en general, la perspectiva de la administración de la deuda es negativa.
- p. De acuerdo con el análisis realizado, el sistema tributario salvadoreño enfrenta desafíos en por lo menos seis diferentes rubros, los cuales debieran ser atendidos para mejorar el desempeño fiscal en el mediano plazo: la suficiencia de recursos tributarios; la necesidad de una mayor eficiencia de la administración tributaria; la persistencia de privilegios fiscales; la necesidad de mejorar la gestión del gasto público; el fortalecimiento de la transparencia presupuestaria; y la sostenibilidad de la deuda pública.
- q. El Salvador ha implementado cinco reformas tributarias desde 2005; sin embargo, estas han obedecido a necesidades de corto plazo por alcanzar una mayor cantidad de recursos para financiar el gasto, y no a una política bien diseñada de largo plazo, basada en el cumplimiento de los principios tributarios y que rinda ingresos suficientes para atender las necesidades de la población.
- r. Aun cuando las reformas tributarias incluyeron mecanismos para el fortalecimiento de las capacidades de la Administración Tributaria, no existe evidencia que indique que las medidas introducidas hayan sido utilizadas apropiadamente. Ello se fundamenta en el hecho de que el nivel de evasión del IVA continúa siendo de amplia magnitud; adicionalmente, no parece existir un incremento de la base tributaria.
- s. Derivado de la política de promoción de exportaciones, El Salvador aún dispone de una serie de privilegios tributarios no justificados, que producen distorsión económica y generan competencia desleal entre sectores. Además, no existe evidencia, por falta de estadísticas y controles, que permita fundamentar el hecho de que dichos tratamientos especiales hubiesen producido un incremento significativo del empleo. La ampliación de los tratamientos especiales, aprobada en 2013 bajo la excusa de atender lo solicitado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya produjo efectos negativos sobre la recaudación desde el primer semestre de 2014, sin que se evidencie una mejora en la capacidad productiva del país.
- t. A pesar de que el sistema fiscal salvadoreño dispone de un portal *web* que procura la transparencia, existen limitaciones al respecto, especialmente en lo vinculado con gastos que no quedan debidamente contenidos en el presupuesto de ingresos y gastos del Estado, lo que produce que dichos gastos se financien por medio de la emisión de Letes que no se contabilizan como déficit fiscal en el corto plazo. El caso más claro de esta situación es la devolución de impuestos.
- u. El aparato fiscal de El Salvador tiene fuertes rigideces tanto por las asignaciones legales preestablecidas, como por los gastos ineludibles; sin embargo, se carece de indicadores de

evaluación de eficiencia, eficacia y rendición de cuentas que permitan concluir si se están logrando —o no— los objetivos deseados.

- v. El problema principal de la ejecución fiscal de El Salvador, el cual deberá ser atendido oportunamente, es el peso del sistema previsional sobre la deuda y el nivel de gasto, especialmente en lo relativo a los intereses que genera. Aun cuando existen algunos gastos vinculados con subsidios que pueden ser optimizados, la mayor parte de la dificultad administrativa de corto plazo está representada por los gastos derivados del sistema de pensiones.
- w. Debido al nivel de deuda alcanzado por el aparato fiscal salvadoreño, resulta importante definir apropiadamente lo que la sociedad interpreta como niveles de deuda «sostenibles» en el largo plazo. También es imprescindible estipular la manera como será financiado el diferencial que deba reducirse de dicho monto para que no se produzcan efectos perversos sobre la macroeconomía salvadoreña.
- x. La situación macrofiscal de El Salvador ha permitido que los agentes económicos avancen de la discusión de temas coyunturales de corto plazo, a los de mediano plazo, al extremo de que incluso se han formulado escenarios que pretenden promover las líneas que debe seguir el sector público para lograr una reducción de los niveles de deuda. No obstante, estos escenarios parten de la consideración de incrementos sostenidos en el PIB en el corto y mediano plazos, así como de la decisión del sector público fiscal de contraer drásticamente el gasto. Ambos supuestos no han sido válidos.
- y. El Icefi plantea un escenario de mediano plazo (2015-2025) que descansa en tasas de crecimiento moderadas del PIB, un aumento de la carga tributaria del orden del 2.1% del PIB y una reducción del 0.4% del PIB en los gastos administrativos del gobierno. Ello, debido a que no puede sacrificarse el gasto social, lo que daría como resultado el mantenimiento de la deuda en niveles de alrededor del 60% del PIB para 2017 y una paulatina reducción hasta niveles cercanos del 50.0% en 2025. Si la sociedad salvadoreña decide adoptar medidas más drásticas para reducir dicho nivel de endeudamiento se sugiere que el escenario sea el punto de partida sobre el que descansa la discusión del Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal (ANSF). El escenario no incorpora cálculos vinculados con la potencial reorientación del sistema de pensiones del país.

## 6. Referencias bibliográficas

- ACE, International Consultants (2013). *Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (Pefa)*. El Salvador: Gobierno de El Salvador, Unión Europea, BID, Banco Mundial, 184 pp.
- Acevedo, C. y González, M. (2003). *El Salvador. Diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación*. Washington, D.C.: BID, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, pp. 40
- Alvarado, C. y Cabrera, O. (2013). *Evolución del déficit fiscal y la deuda pública en El Salvador*. El Salvador: Banco Central de Reserva, pp. 51.
- Banco de Desarrollo de El Salvador (2007). *Fideicomisos de apoyo a los sectores productivos*. El Salvador, pp. 14.
- BID (2010). *Segundo Seminario Internacional de Gastos Tributarios: Reduciendo Abusos y Mejorando la Efectividad*. Washington, D.C.: IDB, pp. 26.
- Cáceres, C. (2014). *Diagnósticos de las finanzas públicas en El Salvador*. El Salvador: Ministerio de Hacienda, s/e, pp. 42.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, et al. (2009). *Remesas internacionales en El Salvador*. México, D.F.: Cemla, BID, Fomín, pp. 86.
- Cepal (2014). *Balance económico actualizado de América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile, pp. 27.
- Cepal (varios períodos). *Base de datos y publicaciones estadísticas*. Diversas series, Santiago de Chile.
- Cepal (varios años). *Evolución económica y perspectivas*. Se consultaron los ejemplares de 2001 a 2013. Santiago de Chile.
- Cerritos A, et al. (2009). *Gasto tributario y presupuestario para el fomento del sector exportador salvadoreño*. El Salvador: Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas», pp. 119.
- Comisión Europea (2007). *El Salvador: documento estrategia país, 2007-2013*. S/l., pp. 39.
- Consejo Monetario Centroamericano (2014). *Informe riesgo país, II trimestre 2014*. Centroamérica.
- Consejo Monetario Centroamericano (2015). *Informe riesgo país, IV trimestre 2015*. Centroamérica.
- Cottarelli, C. (2010). *Transparent and credible strategies to achieve medium-term fiscal sustainability*. Santiago de Chile: Cepal, pp. 12.
- El Salvador, Asamblea Legislativa (1983). *Decreto no. 38, Constitución Política*. El Salvador, Centroamérica, pp. 69.
- El Salvador, Banco Central de Reserva (varios años). *Base de datos de información económica*. Diversas series y años, disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>

El Salvador, Diario Oficial (2013). *Decreto no. 318, Reformas a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización*. El Salvador, Centroamérica, p. 148.

El Salvador, Digestyc (2010). *Estimaciones y proyecciones nacionales de población 1950-2050*. El Salvador, pp. 130.

El Salvador, Digestyc (varios años). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples. Varios años*. Dirección General de Estadísticas y censos, disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv/>

El Salvador, Ministerio de Hacienda, Transparencia Fiscal (varios años). *Base datos de información de resultados fiscales*. Diversas series y años, disponible en: <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Transparencia>

El Salvador, Ministerio de Hacienda (2011). *Marco fiscal de mediano plazo*. El Salvador, pp. 54.

El Salvador, Ministerio de Hacienda (2014). *Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas a diciembre 2013*. El Salvador, pp. 56.

El Salvador, Ministerio de Hacienda (2014). *Rendición de cuentas*. El Salvador, Centroamérica, pp. 45.

El Salvador, Ministerio de Hacienda (2016). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015-2025*. El Salvador, Centroamérica, pp. 134

El Salvador, Ministerio de Hacienda (varios años). *Memoria de labores*. El Salvador, Centroamérica, varios años.

El Salvador, Unidad de Estudios Tributarios, Dirección General de Impuestos Internos. *Estimación de la evasión del IVA en El Salvador*. El Salvador, Centroamérica, pp. 24.

Fenocchietto, Ricardo & Pessino, Carola (2013). *Understanding countries' tax effort*. International Monetary Fund, IMF working paper, Noviembre 2013, pp. 30.

FMI (2013). *Informe del personal técnico sobre la consulta del Artículo IV de 2013*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, pp. 60.

FMI (2015). *Informe del personal técnico sobre la consulta del Artículo IV de 2014*. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, pp. 57.

FMI (2014). *World Economic Outlook, 2014*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, pp. 216.

Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde) (2009). *Seguridad fiscal en El Salvador: beneficios estimados de una reforma tributaria*. El Salvador, pp. 119.

Grupo Técnico de Sostenibilidad Fiscal, El Salvador (2013). *Marco macroeconómico fiscal 2013-2017*. El Salvador: Fusades, pp. 30.

Icefi (2010). *Observatorio fiscal no. 115*. Guatemala: Icefi.

Icefi (2012). *Evasión en América Central: Guatemala y El Salvador*. Taller medición evasión Cepal-GIZ, Montevideo, Uruguay, pp. 30.

- Icefi (2013). *Política fiscal salvadoreña, 2007-2013: diagnóstico y condicionantes financieros para la transición política de 2014*. El Salvador, pp. 59.
- Icefi (2014a). «Reformas tributarias en Centroamérica, 2009-2012». *Boletín de Estudios Fiscales*, núm. 16. Guatemala, pp. 60.
- Icefi (2014b). *Espacios fiscales para mejorar el financiamiento de programas para la niñez y la adolescencia en El Salvador*. Guatemala, pp. 78.
- International Budget Partnership (2015). *Encuesta de presupuesto abierto 2015*. Washington D.C., 2015
- Jiménez, J. (2009). *La evasión del impuesto a la renta en América Latina*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Económico, Cepal, pp. 28
- Jiménez, J. et al. (2010). *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, GTZ, pp. 364.
- Pérez, C. (2013a). «Un acercamiento al gasto tributario en El Salvador», en *Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador*; pp. 53-70; Áreas de Macroeconomía y Desarrollo, Transparencia; Funde, abril de 2013, pp. 165.
- Pérez C., Rodríguez R. y Tolentino J. (2012). *Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal*. Serie Seguridad Fiscal en El Salvador, Área de Macroeconomía y Desarrollo, Funde, marzo de 2012, pp. 111.
- Pessino, C. y Fenochietto, R. (2010). «Determining countries' tax effort». *Revista de Economía Pública*, España, Instituto de Estudios Fiscales, 2010, pp. 65-87.
- PNUD (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014*. Nueva York, Estados Unidos de América, pp. 285.
- PNUD (2014). *3er informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio El Salvador*. Gobierno de la República de El Salvador, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 134.
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (2014). *Informe riesgo país, II trimestre 2014*. Centroamérica, pp. 10.
- PNUD (2014). <http://www.sv.undp.org/>. Consultado durante el período del 1 al 31 de Agosto de 2014.
- World Bank (2014). *Global Economic Prospects: Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C., pp. 8.
- PNUD (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015*. Nueva York, Estados Unidos de América, pp. 48

## 7. Anexos

### Anexo 1. El Salvador: rigidez presupuestaria del gasto público (2004-2016, cifras en millones de dólares y porcentajes)

Variable	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Ingresos Corrientes y Gasto Total</b>													
<b>Corrientes (USD millones)</b>	<b>1,960.1</b>	<b>2,143.4</b>	<b>2,362.2</b>	<b>2,676.3</b>	<b>2,974.9</b>	<b>3,343.0</b>	<b>3,219.7</b>	<b>3,461.4</b>	<b>3,781.0</b>	<b>4,073.1</b>	<b>4,235.9</b>	<b>4,414.1</b>	<b>4,424.5</b>
Tributarios	1,880.3	2,047.6	2,256.1	2,545.2	2,796.5	3,210.3	3,053.7	3,281.3	3,615.4	3,941.1	4,113.1	4,271.7	4,277.9
No tributarios	16.7	24.4	29.1	51.1	54.9	29.9	40.0	55.2	42.5	31.2	29.6	47.7	55.3
Venta de bienes y servicios	0.8	1.9	2.3	2.2	2.4	4.0	4.1	4.1	4.4	3.5	3.5	3.3	3.3
Ingresos financieros y otros	53.1	54.3	60.4	60.4	61.6	67.3	88.1	87.1	85.5	66.5	74.8	79.4	80.6
Transferencias corrientes	9.2	15.1	14.3	17.5	59.5	31.4	33.8	33.8	33.2	30.9	14.8	12.1	7.4
<b>Gasto Totales</b>	<b>2,793.9</b>	<b>2,992.0</b>	<b>3,338.0</b>	<b>2,944.0</b>	<b>3,342.7</b>	<b>3,627.8</b>	<b>3,654.3</b>	<b>4,503.5</b>	<b>4,203.4</b>	<b>4,505.3</b>	<b>4,679.5</b>	<b>4,823.0</b>	<b>4,860.8</b>
<b>Compromisos de Gasto</b>													
<b>Compromisos Totales (USD millones)</b>	<b>2,271.1</b>	<b>2,419.9</b>	<b>2,768.4</b>	<b>2,388.7</b>	<b>2,750.5</b>	<b>2,919.6</b>	<b>3,002.9</b>	<b>3,745.5</b>	<b>3,332.9</b>	<b>3,591.6</b>	<b>3,763.3</b>	<b>3,886.7</b>	<b>3,955.9</b>
<b>Pre-asignaciones</b>	<b>1,306.2</b>	<b>1,439.9</b>	<b>1,690.5</b>	<b>1,329.3</b>	<b>1,418.4</b>	<b>1,512.7</b>	<b>1,603.8</b>	<b>2,078.9</b>	<b>1,547.9</b>	<b>1,662.4</b>	<b>1,791.0</b>	<b>1,784.2</b>	<b>1,832.3</b>
Organismo Judicial	111.7	120.9	125.7	141.5	165.0	186.7	184.4	208.1	226.9	244.4	262.4	264.8	265.5
Corte de Cuentas de la República	18.7	19.2	22.8	24.5	26.7	32.3	33.4	34.8	35.8	36.9	37.9	37.8	35.8
Organismo Legislativo	17.6	18.3	19.9	24.9	29.6	36.0	42.6	53.5	56.3	57.9	58.5	58.5	59.0
Obligaciones Generales del Estado	85.5	118.1	78.9	78.9	89.9	107.8	93.8	58.0	37.9	31.9	49.6	23.2	27.4
Municipalidades - Transferencias FODES	123.9	143.3	161.5	183.5	203.3	228.0	228.0	240.0	300.9	306.4	336.0	349.6	350.7
Gastos Electorales	13.5	6.5	14.3	-	11.3	19.2	-	7.7	3.1	9.9	8.3	9.4	9.6
Servicio Deuda Pública	554.6	587.3	779.9	744.8	703.1	682.0	769.7	1,272.6	705.7	749.5	803.1	790.6	850.6
Fondo de Amortización y Fideicomiso del SPP	304.8	353.1	400.0	29.4	90.0	99.5	124.9	95.0	63.1	102.5	112.1	126.8	106.8
Gastos de Contribuciones Especiales	75.9	73.2	87.5	101.8	99.5	121.2	127.0	109.2	118.2	123.0	123.1	123.6	126.9
<b>Compromisos ineludibles</b>	<b>964.9</b>	<b>980.0</b>	<b>1,077.9</b>	<b>1,059.4</b>	<b>1,332.1</b>	<b>1,406.9</b>	<b>1,399.1</b>	<b>1,666.6</b>	<b>1,785.0</b>	<b>1,929.2</b>	<b>1,972.3</b>	<b>2,102.5</b>	<b>2,123.6</b>
Remuneraciones resto de instituciones	641.6	652.9	686.0	801.8	860.8	962.7	1,015.5	1,164.0	1,253.2	1,312.8	1,357.1	1,425.3	1,479.2
Bienes y servicios resto de instituciones	232.9	194.8	205.4	136.3	174.1	216.4	244.2	270.7	266.7	360.6	333.3	416.4	434.9
Fondo de Estabilización Tarifaria y Fomento Económico	16.6	16.6	16.6	16.6	16.6	16.6	16.6	16.6	16.6	16.6	16.6	16.6	16.6
Financiamiento al Transporte y al Subsidio del Gas Licuado	-	-	8.0	-	-	-	-	72.2	87.8	96.6	109.1	115.2	75.6
Financiamiento al Subsidio de la Energía Eléctrica	-	-	-	-	-	-	-	22.5	-	-	-	-	-
Incremento Salarial Servidores Públicos	-	-	40.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa Anual de Inversión Pública (PAIP)	44.7	74.9	70.2	49.7	65.1	136.3	54.5	48.9	78.5	62.8	76.7	55.8	42.3
Otros Gastos de Capital (no incluidos en el PAIP)	29.1	40.8	51.7	55.0	215.5	74.9	68.3	71.7	82.2	79.8	79.5	73.2	75.1
<b>Indicadores de rigidez</b>													
<b>Relación compromisos de gasto - ingresos corrientes</b>	<b>1.16</b>	<b>1.13</b>	<b>1.17</b>	<b>0.89</b>	<b>0.92</b>	<b>0.87</b>	<b>0.93</b>	<b>1.08</b>	<b>0.88</b>	<b>0.88</b>	<b>0.89</b>	<b>0.88</b>	<b>0.89</b>
Pre-asignaciones	0.67	0.67	0.72	0.50	0.48	0.45	0.50	0.60	0.41	0.41	0.42	0.40	0.41
Compromisos ineludibles	0.49	0.46	0.46	0.40	0.45	0.42	0.43	0.48	0.47	0.47	0.47	0.48	0.48
<b>Relación compromisos de gasto - ingresos tributarios</b>	<b>1.21</b>	<b>1.18</b>	<b>1.23</b>	<b>0.94</b>	<b>0.98</b>	<b>0.91</b>	<b>0.98</b>	<b>1.14</b>	<b>0.92</b>	<b>0.91</b>	<b>0.91</b>	<b>0.91</b>	<b>0.92</b>
Pre-asignaciones	0.69	0.70	0.75	0.52	0.51	0.47	0.53	0.63	0.43	0.42	0.44	0.42	0.43
Compromisos ineludibles	0.51	0.48	0.48	0.42	0.48	0.44	0.46	0.51	0.49	0.49	0.48	0.49	0.50
<b>Relación compromisos de gasto - gasto total</b>	<b>0.81</b>	<b>0.81</b>	<b>0.83</b>	<b>0.81</b>	<b>0.82</b>	<b>0.80</b>	<b>0.82</b>	<b>0.83</b>	<b>0.79</b>	<b>0.80</b>	<b>0.80</b>	<b>0.81</b>	<b>0.81</b>
<b>Margen de maniobra presupuestaria (USD millones)</b>	<b>522.8</b>	<b>572.1</b>	<b>569.6</b>	<b>555.3</b>	<b>592.2</b>	<b>708.2</b>	<b>651.4</b>	<b>758.0</b>	<b>870.5</b>	<b>913.7</b>	<b>916.2</b>	<b>936.4</b>	<b>904.9</b>

Fuente: Icefi con base en "Panorama del Presupuesto General de la Nación 2010", "Análisis del Presupuesto General del Estado" y Presupuestos Votados 2004-2016, Ministerio de Hacienda, El Salvador.

<http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Temas/Mesa%20Fisca%20CES/Panorama%20General%20de%20Presupuesto%202010/Pacto%20Fisca%20FINAL.pdf>

[http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Ministro de Hacienda/Presentaciones/Analisis del Presupuesto General del Estado2.pdf](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Ministro%20de%20Hacienda/Presentaciones/Analisis%20del%20Presupuesto%20General%20del%20Estado2.pdf)

[http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PTE/Presupuestos\\_Publicos/Presupuestos\\_votados](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PTE/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_votados)

Nota: Las cifras corresponden a presupuestos votados o aprobados por la Asamblea Legislativa.

## **Capítulo II: EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DE EL SALVADOR**

Preparado por Development Alternatives, Inc. con financiamiento de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, El Salvador.

Fecha de elaboración: junio de 2014.

## Introducción

Vázquez Díaz y Francisco Suero, en su escrito *“Una mirada a la equidad fiscal en América Latina en las últimas décadas”* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 135, 2010, afirman que *“Los estudios realizados en los últimos diez años sugieren que América Latina es la región del mundo que presenta los más altos niveles de desigualdad, superior a la de los países desarrollados, a la de Asia, Europa del Este e, incluso, a la de los países africanos. La desigualdad en el país de América Latina con mejor distribución del ingreso (Uruguay) es mayor que la que presenta el país con peor distribución del ingreso en Europa del Este (y el peor entre los países desarrollados), y no muy diferente a la del país asiático más desigual según informes del Banco Mundial del 2005.”*

Lo citado, para significar que en la última década ha sido prioridad dentro de las políticas públicas de los países de América latina, contribuir a que la distribución de los recursos económicos sea más equitativa. La política fiscal, entonces, aparece en este contexto como uno de los instrumentos más adecuados para realizar tal contribución. El sistema tributario y el gasto público constituyen los componentes de política fiscal que cumplen el papel preponderante en la redistribución del ingreso, pues mediante éstos el Estado modifica el nivel de bienestar de las personas.

Para el caso de El Salvador, se evidencia un permanente desequilibrio fiscal marcado por la existencia de un presupuesto de gasto superior al de ingresos, entre otras cosas generados por el hecho de que el presupuesto de ingresos se proyecta sobre los ingresos brutos y no los netos, por la no presupuestación del déficit fiscal del año anterior, por la rigidez estructural del gasto que le deja un limitado margen de maniobra al Estado, por la existencia de presupuestos especiales que no hacen parte del presupuesto general de la Nación, por la inexistencia de la Regla de Oro en materia de endeudamiento, por la brecha generada anualmente entre los ingresos netos proyectados para el ejercicio presupuestario y los ingresos efectivamente recaudados y por tasas de evasión de IVA y renta que en general se encuentran entre el 30 y 40 por ciento. De acuerdo con el Documento de Política Fiscal para el Salvador del Proyecto TPAR financiado por USAID, el país está abocado a su insostenibilidad financiera, convirtiéndose en un problema estructural que insta de soluciones urgentes.

El endeudamiento como regla fiscal de oro debe ser aplicado en proyectos de inversión, ocurriendo que en El Salvador, el endeudamiento de corto plazo en LETES como el de largo plazo, en bonos del Tesoro, se está utilizando para el financiamiento del gasto corriente. De igual manera, no se ha logrado llegar a un equilibrio entre ingresos y gastos, evidenciándose que para el año 2014, se heredó un déficit del año 2013 equivalente a USD1.154 millones que no poseen financiamiento, de los cuales USD25 millones

corresponden a devolución de renta (balance de caja), USD242.5 millones de provisiones que son la deuda flotante correspondiente a los gastos devengados y no pagados, USD15 millones de provisiones de gastos comprometidos y aun no devengados (al 31 de diciembre 2013), USD607.4 millones de deuda de corto plazo correspondiente a LETES, USD52.8 millones del presupuesto extraordinario de inversión social que se encuentra desfinanciado, USD14.8 millones del presupuesto electoral (financiado con bonos) y USD26.4 millones correspondiente a recursos de donaciones con destinación específica que se utilizaron para pago de gasto corriente y cuyos compromisos deben honrarse. Para el año 2014, de acuerdo a estimaciones preliminares, el equilibrio entre ingresos y gastos ya registra un déficit cercano a los USD700 millones de dólares.

A nivel de ingresos se puede afirmar, que hoy por hoy, El Salvador no cuenta con los recursos económicos suficientes para afrontar los compromisos del gasto público que demanda la atención a su conglomerado social y el grado de endeudamiento, máxime si se estima, en general, que los países no deben desbordar su capacidad de pago, dado por el horizonte de sus ingresos.

Por otro lado, existe un importante nivel de inequidad en el sistema contributivo salvadoreño, tal como lo evidencia el Estudio de Participación Contributiva desarrollado por el programa TPAR financiado por USAID. El estudio demuestra que de una escala de estratificación de ingresos gravados de 1 a 9 rangos para el caso de las personas naturales, las ubicadas en los tres primeros rangos de ingresos, esto es en el de menores ingresos, contribuyen con el 50% del total del impuesto de renta para personas naturales, mientras que los dos últimos rangos de mayores ingresos (8 y 9) participan únicamente con 1.2%. En cuanto a la recaudación total (Renta e IVA), la clase trabajadora participa con el 66.9% y la gran empresa participa con el 14.8%. Estas cifras muestran un escenario muy preocupante, pues es evidente que nos encontramos ante un sistema tributario muy regresivo, que lo hace inequitativo, muy injusto y en donde la mayor carga fiscal reposa en los niveles poblacionales de menor ingreso mientras los de mayor ingreso no participan como corresponde en mayor medida con las cargas del Estado. Adicionalmente, la evasión tributaria en materia de renta e IVA se ubica por encima del 30%.

Resulta entonces, que son tres, básicamente, las dificultades estructurales en materia fiscal a las que se ve enfrentado el Salvador: 1) un problema de equilibrio fiscal entre ingresos y gastos, 2) inequidad del sistema tributario y 3) una brecha en materia recaudatoria.

Lo hasta aquí expresado, en términos generales, implica que uno de los desafíos principales que tiene que asumir el nuevo Gobierno, es el de tomar las medidas fiscales y económicas que le permitan al país alcanzar niveles de equilibrio fiscal apropiados rompiendo la tendencia perversa de un déficit cada vez mayor y un endeudamiento creciente dirigido a financiar los gastos operacionales. De esta forma es

indispensable que se adopten medidas urgentes tendientes a conjurar las condiciones estructurales de este panorama fiscal que lo está aquejando, centrando sus mayores esfuerzos, además de reducir el gasto, en ajustar sus finanzas públicas buscando obtener mayores ingresos, contrarrestando el tan endémico y lamentable escollo de la tributación que es la evasión, y la elusión fiscal, aunque todavía dentro del sistema impositivo cabe la posibilidad de un margen para incrementar las tasas, involucrando en ello, el apoyo, solidaridad y compromiso de la sociedad civil, como el instrumento de negociación y eficacia más aceptado internacionalmente por los países que han afrontado escenarios de similar envergadura, en el rescate de sus economías.

### **Causas que impactan negativamente el recaudo de los ingresos tributarios en El Salvador.**

La gran mayoría de los elementos que alejan el recaudo adecuado de impuestos en El Salvador, en algunos casos, constituyen común denominador de los países de América Latina: a) Debilidad de los instrumentos legales que le asisten a la administración tributaria para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias; b) La presencia excesiva de prerrogativas a través de exoneraciones, y exenciones; c) Una arraigada cultura anti-fiscal, que se traduce en altos niveles de evasión y elusión; d) Una mínima judicialización de las conductas punibles por defraudación fiscal, incurriéndose, incluso, en impunidad; e) La falta de credibilidad y confianza en el aparato judicial en lo atinente con los tributos; f) Trabas de carácter interpretativo de la Carta Política con relación al nuevo modelo del estado social de derecho, que limitan el sistema recaudatorio del Estado, como por ejemplo en el tema del cobro coactivo de las deudas en mora de pago; g) Una muy importante participación en la actividad económica del país, del sector informal; y, h) La falta de un acuerdo social que vincule el incremento de la carga fiscal con un aumento en la transparencia y reducción del gasto público.

Aquí vale la pena traer a colación, el impacto negativo de los fenómenos de la evasión y elusión tributaria. No sobra recordar que el término evasión se refiere al incumplimiento del pago de una obligación tributaria. El concepto de elusión define el acto de sacar provecho de algún defecto de las normas tributarias, para pagar menos o dejar de pagar un impuesto. El primero es un acto delictivo, mientras que el segundo, en apariencia, es legal.

## **1. Invitación a un acuerdo nacional de sostenibilidad fiscal.**

Desde la recuperación económica que llegó con el fin de la guerra civil, el Salvador no ha logrado mantener un crecimiento económico sostenido, como tampoco el equilibrio fiscal requerido en sus finanzas públicas, permitiéndose con ello que en los últimos años se haya quedado atrás de países de similares circunstancias. En el último quinquenio (2009 al 2013), la economía del Salvador solo ha crecido un promedio del 0.8% anual, el promedio más bajo en los últimos años y en cuanto al crecimiento del PIB se tiene que desde al año 2004, es el más reducido de América latina. En el año 2009, como consecuencia de la crisis económica mundial, el PIB decreció al 3.5% respecto del año 2008, cuando ya se había reportado un crecimiento del 7.5% en el año 1992, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. Otros signos que identifican el grado de deterioro económico, son los bajos niveles de inversión ocupando el último lugar en inversión extranjera en toda Centroamérica por cuarto año consecutivo, la caída en las ventas, la proporción entre deuda pública y PIB que alcanza el 56.8% de éste, así como el uso recurrente de deuda de corto plazo, señales que revelan los problemas de liquidez o de disponibilidad de dinero en efectivo del Gobierno, que de continuar así se pondría en grave riesgo la sostenibilidad económica y financiera del país.

Ahora bien, al examinar las estadísticas recientes del país, se puede deducir que el ahorro interno resulta insuficiente para soportar una rápida recuperación económica en El Salvador, por lo que la tarea que se le avecina a los gobernantes comprenderá, entre tantas, redoblar esfuerzos para recuperar la confianza del sector privado, procurar el crecimiento de la economía, atraer inversión extranjera, especialmente aquella de carácter directo que contribuya con la transferencia de tecnología y de conocimientos para el país. Tanto las empresas como las personas naturales, deben crecer como condición sine qua non para sobrevivir y consolidarse en el mercado y para ello se requiere reinvertir utilidades en proyectos productivos, pues de lo contrario la competencia terminará expulsándolas del referido mercado.

De lo dicho surgen dos temas fundamentales que se constituyen en materia de gran preocupación: por una parte, lograr un mayor equilibrio en las finanzas públicas, además de su sostenibilidad, entre el gasto público y el presupuesto fiscal y por ende, una reducción del déficit fiscal; y por el otro, llevar a cabo las reformas legales necesarias a fin de que el sistema fiscal de El Salvador sea más equitativo tanto horizontal como verticalmente, más justo, en el que se pondere la distribución de las cargas públicas y los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados que no consulten la capacidad económica de éstos en razón de la naturaleza y fines del impuesto.

El escenario que se acaba de describir, demanda la construcción de importantes acuerdos entre el sector público y privado. Se hace necesario un Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal, una acción de colaboración por parte de todos los agentes sociales y políticos del país para mantener la cohesión social y asignar los recursos sociales de producción hacia un crecimiento intrínsecamente sostenible, en el que una parte importante de la riqueza generada se destine a la inversión social. La construcción del Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal es un proceso de largo plazo en el que medidas aisladas pueden resultar contraproducentes si no se tiene en cuenta la secuencia de las políticas. Un sistema fiscal equitativo y progresivo, una autoridad tributaria fuerte y transparente, un sistema de gasto público razonable, eficiente y participativo, una política económica que coadyuve a la superación de la informalidad económica, y un renovado papel de la sociedad civil, son algunas de las líneas de acción que se comentan en el camino para construir un pacto fiscal.

El especialista y analista de políticas públicas Eugenio Lahera, en su documento *“El Pacto Fiscal en América Latina: Una propuesta de la Cepal”*, afirma que los compromisos multilaterales, concebidos en *“...un acuerdo político explícito o implícito de los sectores sociales en cuanto a lo que debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el monto, la composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento”*. En este sentido, es difícil estar en desacuerdo con la intención de coincidir en cuanto a la cantidad, destino y origen de los recursos que el Estado debe tener para cumplir con los objetivos de desarrollo de un país.

El Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal no es un instrumento de reciente data. En América Latina se ha venido utilizando desde la década de los 90s teniendo aciertos y desaciertos como cualquier herramienta de carácter político. En Chile, durante los 90s se llegó a un exitoso pacto fiscal que otorgó los recursos para financiar programas sociales que redujeran la pobreza y contribuyeran al desarrollo del país. En esa ocasión la Concertación de Partidos por la Democracia (coalición de partidos políticos de centro-izquierda), tomó el liderazgo y consiguió acordar con representantes de toda la sociedad llevar a cabo una reforma fiscal que involucró principalmente al IVA y al impuesto sobre la renta. En Brasil, un pacto fiscal implícito ha permitido que este país posea una de las mayores cargas tributarias de toda América Latina. En Centroamérica, encontramos experiencias de pactos fiscales en Guatemala con resultados parciales y en Costa Rica, en donde se ha intentado llegar a acuerdos fiscales sin éxito. Es en este contexto que se han dado “pactos o acuerdos fiscales” en países desarrollados, como los que se dieron en Suecia en 1938, Inglaterra entre 1939 y 1941 y en los Estados Unidos en 1986. En tiempos modernos en Europa, los modelos concordatarios fiscales se han constituido en el rescate de grandes economías, el más reciente, el Pacto fiscal europeo, formalmente *“Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”*, fue suscrito el 2 marzo 2012, por 25 estados miembros de la Unión Europea:

Austria, Bélgica, Chipre, Bulgaria, Alemania, Estonia, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Letonia, Malta, Países Bajos, Portugal, Polonia, Rumania, Suecia, Finlandia, Eslovenia, Eslovaquia.

Habida cuenta de lo manifestado anteriormente, en cuanto que en El salvador existe un problema estructural de desequilibrio fiscal entre ingresos y gastos, de inequidad del sistema tributario y de incumplimiento de la ley por parte de las personas de mayores ingresos, se requiere que el pacto fiscal sea un acuerdo de voluntades que gravite alrededor de compromisos serios y un mejor comportamiento legal de la sociedad civil frente al cumplimiento de normas tributarias, y por supuesto, de medidas dirigidas a reivindicar el equilibrio, la equidad y la justicia del sistema tributario de El salvador, pues solo así mejorarán las cargas tributarias del Estado.

## **2. Propuestas para incrementar los ingresos tributarios.**

En atención a todo lo dicho, es de suma importancia llevar a la mesa de negociación un Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal integral que consulte verdaderamente la problemática fiscal que está impactando la economía nacional, una fórmula tributaria frente a la cual el gobierno debe comprometer al sector privado por conducto de sus gremiales, empresarios, ONGs, tanques de pensamiento y demás, a que lo apoyen, en el entendido de que dicho pacto se sustenta en la idea de que el contribuyente está dispuesto a intercambiar su esfuerzo tributario por una adecuada provisión de servicios y bienes públicos y en la que a su turno, el gobierno nacional se comprometa frente a la sociedad civil, a asumir con responsabilidad el rol de recaudador de impuestos.

Para obtenerse el mencionado propósito, se hace necesario un aumento de los ingresos estatales fundamentado en una innovación estructural a la tributación que deberá cimentarse en:

**2.1.1** Los principios propios de los sistemas tributarios: a) Suficiente, para proveer un nivel de recursos que garantice la calidad de los servicios públicos y la financiación del desarrollo en todas las fases del ciclo económico; b) Eficiente, para que el cumplimiento de las obligaciones fiscales no sea una distorsión para la actividad económica; c) Progresiva y justa, para que paguen más los que más tienen y los que antes no pagaban, combatiendo de esta manera, además, el fraude y la evasión fiscal; d) Estable, para que los ingresos públicos no se hundan en los momentos de crisis; e) Equitativo para que la carga tributaria no sea excesiva o un beneficio no sea exagerado por no consultar la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión; y f) Transparente, difundiéndose y compartiéndose la información, documentos, datos, acciones, decisiones y proyectos, acerca de la gestión fiscal, pues de lo contrario, la estructura socioeconómica y el funcionamiento del Estado, desincentivan este pacto fiscal, reducen la eficacia de las reformas fiscales y facilitan la deslegitimación de las políticas y las instituciones. La desigualdad y la pobreza limitan el alcance de la base impositiva e impulsan la utilización del sistema tributario por parte de los grupos empoderados política, empresarial, económica y financieramente en su propio beneficio, situación que derivara en una moral tributaria laxa y en instituciones disfuncionales y deslegitimadas que socavan las bases del pacto fiscal.

**2.1.2** Fortalecer la recaudación fiscal, mediante el combate efectivo a la evasión y elusión fiscal, a las conductas punibles que pongan en peligro o lesionen el bien jurídico tutelado por la ley, del orden económico y social.

**2.1.3** Trabajar en la cultura de la formalización del sector de la economía informal.

**2.1.4** Ampliar las facultades administrativas de fiscalización y fortalecimiento técnico de la administración tributaria, haciendo más eficientes los procesos para reducir los elevados porcentajes de evasión y elusión fiscal.

**2.1.5** Consolidar procesos claros y eficientes de transparencia fiscal, mediante el ejercicio de controles y auditorías sistemáticas se garantice el apropiado accionar del gobierno central y regional.

En este orden de ideas, la propuesta para lograr un aumento sustancial en los ingresos tributarios, puede ser vista desde dos ópticas fundamentalmente:

- Una innovación de carácter sustantivo que implique una mayor recaudación por concepto de impuestos. Esta debe conllevar a:
  - Ampliar la base tributaria con la implementación del régimen simplificado del impuesto sobre las transacciones IVA y de renta, a modo de ir incorporando al sector informal en el financiamiento del desarrollo,
  - Mayores atribuciones y facultades a la autoridad tributaria que le permitan luchar eficientemente contra la elusión y evasión fiscal,
  - Optimizar la redacción de la descripción típica de las conductas punibles por defraudación de impuestos para que su aplicación por ante el operador judicial no se haga nugatoria,
  - Perfeccionar las presunciones legales tributarias, imprescindibles en la lucha contra el fraude fiscal,
  - Robustecer el tema de los precios de transferencia en la medida en que se constituye en uno de los mecanismos más eficientes en la lucha contra elusión y evasión de impuestos generados en el tráfico del comercio internacional,
  - Un esquema de tributos que grave la propiedad o posesión inmobiliaria estableciéndose el impuesto predial, con el cual deberían contribuir todos los propietarios de un inmueble, a la par de los países más desarrollados y con mayor carga tributaria.
- Una innovación que planteé aspectos procedimentales que operativamente faciliten a la administración Tributaria, un mayor margen de maniobra jurídica en cuanto a las facultades y procedimientos relativos al tema del recaudo, discusión, determinación y cobro del impuesto, así como frente a sus funciones de control y vigilancia, para alcanzar una verdadera justicia material

tributaria. En fin, que faciliten el ejercicio, real y material, de los derechos y obligaciones de los sujetos activo y pasivo del tributo.

### **3. Elementos para un acuerdo de sostenibilidad fiscal en materia de ingresos en El Salvador**

En este acápite se relacionarán de manera sucinta y general, aspectos que consideramos convendría incorporar en la mesa de negociación de un eventual Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal, toda vez que tienen un alto grado de incidencia en un adecuado, equitativo y justo recaudo de tributos y que como quedó dicho, apuntan a restablecer el equilibrio fiscal entre ingresos y gastos; a que el sistema tributario responda materialmente al principio de la equidad y a fomentar el cumplimiento de ley tributaria por parte de quienes contribuyen con las cargas pública del país, combatiendo entre otros, el fraude y la elusión fiscal.

#### **3.1. Cláusula compromisoria del sector empresarial.**

Como se ha venido manifestando, para que se predique el éxito de un Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal, es requisito *sine quanon* que se trate de un convenio que comprometa a las partes pactantes a impulsar medidas de carácter económico, social y político, que promuevan el bienestar general de la población salvadoreña, razón por la cual el pacto debe ser un instrumento que permita darle verdadera fortaleza fiscal al Estado de El Salvador, por una parte, y promover la prosperidad de las empresas, (entendida ésta acepción como el aparato productivo y base fundamental del desarrollo de la sociedad), por la otra.

Lo anterior, para significar la trascendental importancia del cumplimiento de los compromisos que deben adquirir los empresarios frente al acuerdo de sostenibilidad fiscal que se está sugiriendo, un pacto que se fundamenta en la garantía por el respeto de los principios fundamentales del sistema de la tributación, la justicia, la equidad, la transparencia y la obligación de contribuir con las cargas públicas del Estado, para cuyos efectos la sociedad civil y el gobierno deben enfocar su esfuerzos en la lucha contra el fraude y la elusión fiscal y en el que los firmantes adquieren responsabilidades concretas que demuestren que su apuesta por una fiscalidad más justa, va más allá de la mera literatura. Se destaca que el fraude fiscal y la evasión fiscal no son delitos sin víctimas ya que privan a los gobiernos de los ingresos necesarios para la actividad económica y erosionan la confianza de los ciudadanos en la justicia del sistema fiscal.

Por ello, el compromiso real y efectivo de los empresarios en el marco del Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal, estará dirigido a cumplir seria y fielmente sus obligaciones fiscales del pago de los impuestos y demás tributos de acuerdo con los imperativos legales, pero además, a fomentar espacios de formación a través de los cuales se penetre en la conciencia social empresarial, la necesidad de participar en los

ingresos del Estado contribuyendo con las cargas públicas del mismo, y por ende, a rechazar las prácticas defraudatorias al fisco nacional de la evasión y la elusión fiscal.

El liderazgo de la Cámara de Comercio, de las gremiales, de los industriales, en fin de todos los sectores productivos, habrá de tener una fuerte ascendencia en el mundo mercantil, con programas de capacitación permanentes, que a manera de seminarios, congresos, talleres, cursos, conversatorios, a nivel nacional y local, o por cualquier otro medio de comunicación escrito o hablado, se socialice sobre el alcance de la necesidad de la suma masiva de los integrantes de la sociedad civil al pacto social en referencia, en cuanto al concurso ético, moral y legal, al cumplimiento de las responsabilidades constitucionales con el fisco nacional, en procura de la redención de las finanzas de un Estado que aunque vigente, naufragaría en su finalidad, de no contar con su esmerada y sincera participación.

Se extiende este contrato social a los actores que operan en el comercio internacional, pues ya hemos visto que este escenario es uno de los más propicios para socavar las urnas del Estado, para que de manera obligacional se adhieran y adopten las medidas necesarias a fin de evitar la mal llamada planificación fiscal. Los empresarios se comprometerán así, a implementar el estándar para el intercambio automático de información fiscal que ha preparado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. El compromiso por parte de tantos países para implementar el nuevo estándar global y hacerlo rápidamente es otro gran paso para garantizar que los defraudadores fiscales no tienen sitios para esconderse.

### **3.2. Innovaciones estructurales de carácter sustancial.**

Se estima que en el marco de un eventual Acuerdo Nacional de Sostenibilidad fiscal, se deben considerar, entre tantos, los temas que a continuación se relacionan, desde el punto de vista de los derechos y obligaciones de naturaleza tributaria, en tanto que más adelante se hará referencia a aquellos que permiten el ejercicio de los subrayados derechos y el cumplimiento de los deberes que se establecen con el derecho tributario sustantivo. Así tenemos:

#### **3.2.1. La simplificación tributaria para contribuyentes de menores ingresos, con relación al impuesto de renta e IVA.**

De conformidad con El Documento de Política Fiscal para El Salvador, Política Fiscal y Reformas Administrativas (TPAR) El Salvador, de enero de 2008, la estructura tributaria del Salvador es sencilla, está compuesta por cinco grandes tributos, pero la columna vertebral del sistema tributario está

concentrada en los dos grandes impuestos, IVA y renta, que representan el 87.2% de los ingresos tributarios (11.69% del PIB), cuya mayor participación de recaudo está concentrada en los grandes y medianos contribuyentes. En El Salvador el recaudo está muy concentrado; el 91% de los ingresos tributarios proviene del 8.6% % de contribuyentes grandes y medianos, lo que equivale a que el 91.4% de los contribuyentes apenas representa el 9% del recaudo. Esto se explica por la concentración económica del país.

Una tendencia obligada en las administraciones tributarias fue la de establecer una segmentación tanto en el control como en la atención a los grandes contribuyentes, dado que en este pequeño número de contribuyentes se encuentra el mayor volumen de recaudo, tal y como lo hiciera El Salvador a partir del año 2004. Ahora se trata de ver el otro extremo del universo de contribuyentes, el grupo de los más pequeños, para reconocerlos y adoptar de cara a ellos, también medidas más realistas dirigidas a que en lugar de hacer exigencias formales como si fuesen contribuyentes comunes y que la Administración no puede hacer cumplir debido a la dificultad para su control, permita crear mecanismos que reduzcan las exigencias formales a cambio de su registro y que reduzcan de manera individual su carga tributaria, aun cuando en el volumen puedan mantener o incluso aumentar el recaudo en este segmento.

La legislación tributaria que establece cuáles son las obligaciones formales, la forma de llevar la contabilidad, la facturación, entre las muchas, no hace diferencias en función del tamaño de los obligados fiscales. Es decir, que cualquier contribuyente en el país está igualmente obligado a llevar una contabilidad formal y a facturar todas las operaciones. Adicionalmente, no existen rangos mínimos para cumplir con estas obligaciones ni para practicar retenciones o liquidar el IVA, con lo cual, es factible que se trate de normas de muy bajo cumplimiento en el sector informal y peor aún, que se pueden convertir en desventajas competitivas para quien pretenda operar bajo la formalidad en pos de las obligaciones tributarias.

Pero el verdadero beneficio, sin duda, consiste en alistar en el camino de la formalización a quienes aún persisten en la marginalidad de la ilegalidad, así como el notable ahorro de costos administrativos. En consecuencia, se trata de diseñar un régimen simplificado tanto para el impuesto a la renta como para el de la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios, por cuya virtud, los pequeños contribuyentes puedan cumplir fácilmente con sus obligaciones tributarias. Las fórmulas de simplificación están orientadas más que a fomentar el recaudo a reducir los costos de transacción, a alentar la formalización y a maximizar los esfuerzos de fiscalización donde son más productivos, pues siendo regímenes voluntarios, la administración tributaria solo haría controles masivos y podría dedicar su fuerza

fiscalizadora a contribuyentes de mayor tamaño en donde el per cápita tributario sea rentable para la Administración.

Este grupo de contribuyentes pequeños que dentro de nuestras economías en crecimiento representan un número muy importante, no opera dentro del circuito formal, vale decir, posiblemente no llevan contabilidad con todos los requisitos, no facturan sus obligaciones y según las encuestas, el cumplimiento de sus obligaciones tributarias lo ven como un obstáculo a su formalización.

Si se tiene en cuenta el alto índice de evasión (entre el 30% y 40%), se podría decir que aun cuando las normas existen, los contribuyentes especialmente en estos rangos, simplemente no cumplen, puesto que los controles de la DGII en este segmento de contribuyentes tienen un alto costo que no puede asumir y por ello, la cobertura de control es baja y el riesgo subjetivo casi inexistente.

Existen algunos aspectos del sistema tributario que podrían simplificarse, aprovechando la sencillez de su estructura tributaria y optimizando mecanismos indirectos como la retención en la fuente, combinada con una información exógena más integral como mecanismo de control, reduciendo los costos administrativos y racionalizando la escasa capacidad administrativa de la DGII de una manera más productiva. Así, iríamos a encontrar un universo de contribuyentes que con la retención cubrirían sus impuestos para quienes la obligación de declarar resulta reiterativa y en cambio, este control se puede orientar hacia los agentes de retención a quienes se les debe asignar una responsabilidad solidaria y un régimen sancionatorio en correspondencia a dicha responsabilidad.

Además de la obligación tributaria sustancial, es necesario simplificar también las obligaciones tributarias accesorias o formales, que se exigen para asegurar el cumplimiento de la obligación sustancial y que en el actual Código Tributario son muy detalladas y no hacen distinción alguna entre los contribuyentes, sin atender a que la mayoría de contribuyentes informales y pequeños no cumplen con estas formalidades entre otras razones, por los costos que llevan implícitas, amén de otros factores de carácter cultural.

A partir de estas consideraciones, se proponen algunos mecanismos que podrían consistir en un impuesto simplificado que fusione los impuestos de IVA y Renta en uno solo, para contribuyentes con ingresos anuales inferiores a la cuantía definida por el Ministerio de Hacienda.

### **3.2.2 Medidas urgentes para combatir el fraude fiscal.**

Se entiende por fraude fiscal, en su acepción más amplia, no sólo aquellas conductas claramente defraudatorias. El abuso de estrategias de optimización fiscal que vulneran el espíritu de las normas

también es un fraude a la sociedad y dentro de las primeras es especialmente injusto el fraude sofisticado y complejo ligado a paraísos fiscales, al estar fundamentalmente al alcance de los grandes patrimonios y empresas

La evasión de impuestos es un acto ilegal que consiste en ocultar, mediante maniobras o artificios engañosos, bienes o ingresos con el fin de no pagar o pagar menos impuestos, en perjuicio de los intereses del estado.

Esta maniobra fraudulenta, no solamente se da por concepto de evasión de impuestos, sino también para la elusión de impuesto, entendiéndose por esta última, la forma como quienes estando obligados al pago de impuestos y contribuciones públicas, adecuan su denuncia rentística a hechos o circunstancias contemplados en la ley pero que no corresponden a la realidad tributaria, desdibujando de esta manera el verdadero hecho económico que ha querido gravar la ley tributaria con la clara finalidad de pagar menos impuestos de los que legalmente debiera. En tanto, que en la evasión de impuestos nos encontramos es ante la omisión total del pago del impuesto al que se está obligado por ley. En ambos casos, no cabe duda, estamos frente a una defraudación al fisco nacional

Según el Documento de Política Fiscal de El Salvador, 2008, el índice de evasión de impuestos está muy por encima de los estándares internacionales, especialmente en relación con el impuesto de renta de las personas jurídicas y el IVA. Los estudios revelan que la evasión en el Salvador en el impuesto sobre la renta es del 58.7% en las personas jurídicas y del 29.28% en los asalariados. En el IVA el índice de evasión es del 40.9%. Como se puede advertir, la comparación resulta desfavorable para El Salvador, teniendo en cuenta que el índice internacional en el IVA es del 10% y el de Centroamérica del 25%, mientras que en la DGII, respecto del IVA es del 38%, aproximadamente

El fraude y la evasión fiscal sólo conducen a sociedades más desiguales y estados menguantes, endeudados e ineficaces. Cada dólar no pagado por los defraudadores es soportado por los contribuyentes honestos en forma de mayores impuestos o menores servicios, al tiempo que se desvirtúa la libre competencia poniendo en situación de desventaja a los empresarios y profesionales que cumplen con sus obligaciones fiscales.

Se estima que el PIB mundial en 2011, ascendió a 231 billones de dólares y que un 10% de esa cantidad, unos 23 billones de dólares, se encuentran ocultos entre los más de ochenta paraísos fiscales existentes (Tax Justice Network), en donde muchas empresas del Ibex 35 tienen filiales.

Pues bien, ya hemos venido manifestando que la práctica de estas figuras ilegales en El Salvador se constituye en una de las causas de mayor incidencia en el bajo recaudo de sus tributos, razón por la cual debería plasmarse en el presente acuerdo de sostenibilidad fiscal, su lucha frontal como una de las estrategias más destacadas a objeto de incrementar sus ingresos tributarios.

### ***3.2.2.1. Consagrar cláusula anti- elusión para impedir el abuso de las formas jurídicas tributarias.***

Se sugiere discutir en una eventual mesa de negociación de un Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal, la posible incorporación de una cláusula anti-elusión, ya utilizada en otros ordenamientos jurídicos tributarios como el de España, que se predique de manera general frente a todo el ordenamiento jurídico tributario, y por medio de la cual se cierre el paso, so pena de una sanción, a todos aquellos comportamientos que pretendan aprovecharse de la libertad que tienen los destinatarios en la configuración de los textos legales o reglas jurídicas, realizando actos simulados en cuanto se adecuan inapropiadamente a la relatividad normativa, ante la interpretación de la ley o el cumplimiento de condiciones previstos en ella, ya en el ámbito del derecho sustantivo, ora en el del procedimental o en el probatorio.

Es muy válido referir en este contexto, que la ley no ha sido puesta al servicio de la malicia, de la mala fe, de la voluntad de dañar al prójimo o al Estado. Por el contrario, tiene un espíritu, que es la razón por la cual la ley se ha expedido, es evidentemente ilegítimo actuar en contra de los fines que inspiraron la ley. La ley no ampara el ejercicio abusivo de la misma y se considera elusión lo que contraríe los fines que la ley tuvo en mira cuando se produjo; a lo que exceda los límites impuestos por la buena fe, la moral y las buenas costumbres ínsitas en ella.

Las teorías clásicas tradicionales acerca de la organización política de las sociedades, coinciden en afirmar que las libertades humanas se fincan en el respeto incondicional a los textos legales. Solo la ley puede y debe marcar el límite de las actividades del ser humano; mientras las personas actúen dentro de aquellos límites, no hay por qué investigar su intención o preocuparse por el perjuicio sufrido por terceros. Es necesario que las personas tengan algo seguro como base para el desenvolvimiento de sus actividades, que sepan de una manera clara y definida que es lo que pueden y lo que no pueden hacer. Y la única manera de fijar de un modo cierto ese campo de acción, es a través de la ley. De aquí, la trascendental importancia de que el ejercicio regular de un derecho propio o el cumplimiento de una obligación legal, no pueden constituir como ilícito ningún acto.

Finalmente, valga expresar frente al gobierno-autoridad tributaria, que no basta con decir que hubo abuso en el ejercicio de la proscripción legal, sino que es necesario enunciar cuál es, qué límites se exceden en el supuesto acto abusivo. Además, es necesario analizar por qué el ejercicio del derecho no es regular.

De la conducta de evasión de impuestos, en tanto en todos los casos crea delito, nos ocuparemos dentro del espectro del Código Penal de El Salvador, por cuanto aquella se encuentra tipificada en él como el delito de Defraudación Fiscal.

### ***3.2.2.2 Es imperioso propugnar por la vigencia y aplicabilidad del régimen penal tributario.***

Es importante poner sobre la mesa de negociación de un posible Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal, que el incumplimiento de las obligaciones fiscales sustanciales constituye una infracción administrativa, sancionada por la Administración Tributaria normalmente mediante multa, cuya decisión sancionatoria puede ser recurrida en distintos ámbitos incluido el jurisdiccional. Pero junto a esta forma de sancionar las actuaciones ilícitas de carácter tributario administrativo, los ordenamientos jurídicos con un cierto grado de desarrollo, para una mayor protección del bien jurídico de la Hacienda Pública tutelado por la ley, consideran delitos y no meras infracciones administrativas los incumplimientos fiscales de mayor gravedad, concerniéndole a la jurisdicción ordinaria penal investigar y condenar estos comportamientos, si hubiere lugar a ello, aplicando las penas establecidas en la ley. No hay diferencias sustanciales entre el delito fiscal tributario y las infracciones tributarias. Pero para que una conducta sea punible a la luz del derecho penal en su estadio de última ratio, la doctrina exige que la misma se haya desplegado dolosamente.

En términos generales, el delito fiscal tributario es aquel consistente en defraudar a la [Hacienda Pública](#), dejándose de cancelar a favor del Estado los tributos que por ley correspondería pagar, o pagar un importe inferior al fijado por la Ley. Se entiende que defrauda el que omite ingresos tributarios y que como consecuencia de ello deje de ingresar al Tesoro Público la cuota parte correspondiente a las ganancias que incrementan el patrimonio de una persona, durante un año calendario tributario determinado.

El recaudo de tributos, basado en el principio de solidaridad, originado en la obligación que tienen todos los habitantes del territorio nacional de contribuir con las cargas públicas del Estado, adquiere una connotación de gran relevancia, pues sin estos recursos no sería posible la atención que, de manera igualitaria y generalizada, merece el ser humano como ser digno desde el mismo momento de su concepción, en cuanto a su desarrollo personal y social a través de la protección de su salud, de su educación, del medio ambiente en cuyo entorno se encuentra, de su patrimonio cultural y riqueza étnica, entre muchos otros derechos. Su desatención injustificada, lesiona entonces el bien jurídico orden

económico y social, dejándose al Estado sin la posibilidad de cumplir con los fines para los cuales fue creado y al conglomerado social, en abandono.

Por ello, a la luz del constitucionalismo moderno se hace inaplazable que los coasociados por conducto de sus órganos de representación popular, acudan al derecho penal como instrumento garantizador de los fines en mención, para sancionar de manera drástica, aquellos comportamientos que lesionen o pongan en peligro el bien jurídico del Estado orden económico y social, a quienes han dejado de contribuir de manera fraudulenta, con las sumas de dinero que a título de impuestos y de contribuciones públicas están obligados.

El derecho penal exige que se presente en forma clara, precisa, expresa e inequívoca, la descripción de todas las conductas que se pretenden controlar socialmente, en observancia, especialmente, a los principios de legalidad, de reserva legal, anterioridad o previsibilidad y el de tipicidad. La falta de rigor en su cumplimiento acarrea la inaplicabilidad de la norma y de contera, la impunidad.

No obstante, en la Legislación penal de El Salvador, no se cumple estrictamente el imperativo doctrinario y legal que se acaba de mencionar, toda vez que los tipos penales de defraudación fiscal, no son claros, son demasiado casuísticos, presentan confusión, y por lo tanto caen en la equívocidad.

Con fundamento en lo anterior, surge la necesidad de efectuar una revisión jurídica a las normas penales fiscales de que tratan los artículos 249-A Evasión de impuestos; 250 Apropiación indebida de retenciones o percepciones tributarias; 250-A Reintegros, devoluciones y compensaciones o acreditamientos indebidos; 251 Proposición y conspiración para cometer cualquiera de los delitos anteriores; 251-A modo de proceder y 252 excusa absoluta, del Código Penal de El Salvador, toda vez que las mismas presentan muchas dificultades para la judicialización de los hechos punibles relativos a los presupuestos contemplados en la descripción de los tipos penales que se acaban de señalar.

En este orden de ideas y de cara a evitar la impunidad, se deduce que el artículo 249-A Evasión de impuestos y 251 Proposición y conspiración para cometer cualquiera de los delitos fiscales tributarios, así como el tratamiento probatorio tanto en el Código Tributario como en el Código Procesal Penal con respecto a la prueba pericial, considerada ésta como la prueba reina en la demostración de la verdad respecto de las conductas punibles investigadas propiamente de defraudación fiscal, requieren ser reformados legalmente a efectos de salvaguardar los principios de tipicidad, legalidad y de reserva legal del derecho penal, argumentando básicamente:

A) En cuanto al artículo 249-A del Código Penal: se tacha la norma de confusa, poco clara, difícil en su interpretación para la integración estructural típica y por ende, en algunos casos, para la adecuación típica de la conducta. Es procedente señalar que al ser el tipo penal del artículo 249-A del Código Penal, de conducta de acción compleja alternativa, es decir que tiene más de un verbo rector y que con la realización de uno solo de ellos se comete el delito, pero además con varios elementos descriptivos que hacen referencia a las expresiones que utiliza el legislador, el ejercicio necesario que se sigue es el de examinar la hipótesis general del tipo atada a cada uno de los supuestos de derecho que se quieren penar, encontrándose muchísima ambigüedad y confusión en la construcción de la estructura del delito, porque al redactar el tipo penal, en la descripción de la conducta se quiso particularizar cada una de la maniobras fraudulentas en que el obligado a pagar impuestos puede incurrir para evadir el pago de impuestos, incluyendo varios verbos rectores alternativos y complejos definiendo únicamente en 8 numerales tales conductas, las que a su turno las relaciona una por una primero, al impuesto de renta y segundo, a los impuestos que se declaran mensualmente. Esta compleja interpretación dada en el ejercicio de entrelazar cada uno de los artillos que se alcanzan a prever con los diferentes tipos de impuestos, trae como resultado una incompleta relación del modus operandi de quienes evaden tributos. En fin, porque 7 de las 8 conductas descritas consistentes en modalidades del delito de falsedad, dificultan determinar en qué eventos se deben juzgar como delitos autónomos de falsedad y en cuales apenas se constituyen como un elemento estructural del tipo penal de evasión de impuestos. Además la redacción se lee imprecisa, en algunos eventos poco clara como cuando, por ejemplo, se señala como medio fraudulento *omitir declarar hechos generadores....excluyendo u omitiendo declarar hechos generadores.*

Igualmente, como tipo penal en blanco, existiendo en el derecho tributario el concepto de elusión, el propósito consistente en la evasión de impuestos previsto como tipicidad subjetiva, podría aparecer como excluyente del propósito de elusión de impuestos.

Se propone en cambio, una norma sencilla en su redacción, completa y cerrada pero omnicomprendensiva de todos los posibles comportamientos dirigidos al no pago de impuestos utilizando maniobras fraudulentas, que no permita pensar que en caso de elusión tributaria, no habría delito, pues de lo contrario en una muy buena parte de los procesos penales iniciados por comportamientos como los enunciados, no tendrán vocación de éxito por inaplicabilidad de la norma por violación al principio de taxatividad penal y tipicidad inequívoca.

Es importante destacar que no obstante se ha tipificado la conducta de defraudación al fisco nacional por no pagar los impuestos a que hay lugar, ocurre que algunas personas que deben certificar la veracidad de los asientos contables de una actividad económica, o firmar declaraciones tributarias dando fe de que lo consignado en ellas corresponde a la realidad económica del contribuyente y demás, a través de artificios o engaños, ocultan o disimulan dicha realidad con el objeto de menoscabar el patrimonio estatal e inducen a error a la administración tributaria para obtener un provecho ilícito. Estos comportamientos se encuentran tipificados en el código penal, como falsedad en documento, estafa, alzamiento de bienes, fraude procesal, entre otros; y por lo tanto deben ser investigados y sancionados independientemente, siempre que los mismos no se constituyan en un elemento estructural del delito de defraudación al fisco nacional. Sin embargo, el encontrarse descrita dicha conducta dentro de las que estructuran el delito de defraudación del artículo 249-A del Código Penal, se presentan dos alternativas de juzgamiento por el mismo hecho, circunstancia que diluye la adecuación típica de la conducta, favoreciéndose de esta manera la impunidad.

- B) Por otra parte, sería conveniente derogarse el inciso segundo del artículo 250 del Código Penal, *Apropiación indebida de retenciones o percepciones tributarias*, en la medida en que se está considerando como delito la apropiación ilícita de retenciones, a las apropiaciones de dinero que hace una persona que no tiene la calidad de agente retenedor, cuando perciba *retenciones en* cuantía superior a veinticinco mil colones por mes y no lo enteren al Fisco, toda vez que no se puede ser agente retenedor sino existe acto administrativo que lo acredite como tal y por lo tanto, el sujeto activo del delito estaría tomando dichas sumas de propiedad del Estado pero a otro título y por lo tanto el bien jurídico lesionado no es el del orden económico y social, sino el del patrimonio económico. Aquí nos podríamos encontrar, más bien, frente a una estafa o a un abuso de confianza. Este tipo penal vulnera el principio de tipicidad y taxatividad penal, circunstancias que lo hacen inconstitucional, y lo que va a ocurrir, es que ante una situación como la planteada en el inciso que se está derogando, se va a presentar la dubitación en cuanto a la calificación del nomen iuris, debiéndose resolver esta equivocidad como atipicidad de la conducta, lo que implicaría, indefectiblemente, impunidad.

Es de manifestar que sería muy importante cambiar la palabra impuestos por la de tributo, en razón a que la acepción de tributo, además de comprender el impuesto, incluye las contribuciones especiales, que de igual manera, son administradas por la DGII, pues la evasión de impuestos se extiende a toda suma de dinero que debe ingresar como gravamen al fisco nacional, con el fin de financiar o contribuir con las obligaciones del Estado.

- C) A su turno, si se examina *el Art. 250-A*, las causales de agravación punitiva que allí se consagran, siempre van a constituir elemento estructural del tipo penal, motivo por el cual se debe derogar dicho artículo. En cambio se sugiere que en su lugar se fraccione el tipo a objeto de que la agravación de la conducta esté concebida en razón de la cuantía, pues el daño causado al fisco no es el mismo cuando deja de percibir, por ejemplo, 2.800 dólares que 600.000. Lo anterior, facilitaría la adecuación típica de la conducta, obviándose la discusión que plantea la casuística de los literales del a) al f) y la dosificación de la sanción, dándose paso a un tipo penal más justo y equitativo.
- D) Inquieta sobre manera el artículo 251-A del vigente Código Penal: Modo de Proceder: Este artículo sí que es nocivo para la defensa de los intereses de del Estado por cuanto impide que la autoridad judicial penal aboque, inmediatamente a la ocurrencia del delito, la investigación a la que hay lugar, al crear prolijamente e innecesariamente, una serie de requisitos de procedibilidad de la acción penal, así como para la formulación de la noticia críminis propiamente dicha. Así, la norma exige que previo la formulación de la denuncia, se hubieren concluido las diligencias administrativas de tasación de los impuestos, que no existan juicios ni recursos pendientes, que se presente el informe de auditoría con la formulación de la denuncia y requiriendo para algunos casos, no pocos, que cuando en ejercicio de la facultad de fiscalización se tenga conocimiento de un hecho punible de defraudación al fisco nacional, se abstenga de continuar con el proceso administrativo. A estas norma debe sumársele, en armonía con las previsiones de los artículos 23 y 183 del Código Tributario, los cuales deben ser reformados de igual manera, que la liquidación de los impuestos adeudados la debe practicar el juez de la causa, la que su turno no es viable practicarla si no existe responsabilidad penal, trasladándose a funcionario judicial, una función hasta ahora desconocida, muy compleja, muy técnica, en tanto que por otra parte, se está desperdiciando la oportunidad de liquidar y de cobrar los impuestos objeto material del delito, dentro del proceso de fiscalización tributaria. Debido a lo anterior, a la fecha después de 8 años contados desde que se creó dicha Unidad en el año 2006, solo se cuenta con dos sentencias condenatorias por delitos fiscales, circunstancia que no se compadece con la crisis económica del Estado. La Administración debería *p r o c e d e r* a adelantar y culminar el proceso administrativo de fiscalización tributaria, aún el del cobro coactivo, si hubiere lugar a ello.

De lo dicho, deriva que debe derogarse en su totalidad el artículo 251-A del Código Penal y el 23 y 183 del Código Tributario en lo pertinente, ya que propician que se retarde y distraiga la investigación penal pudiéndose afectar con ello el término de prescripción de la misma, vulnerándose el principio de la independencia de los procesos al sujetarse el proceso

administrativo al proceso penal, olvidando que mientras en el proceso penal lo que se busca es castigar la conducta dolosa del transgresor delincente, en el administrativo se persigue determinar y cuantificar la obligación de carácter tributario, incumplida. Así que la sanción que emana de uno y otro proceso, deben proceder concomitantemente por ser de naturaleza diferente.

Resultaría de mucho provecho tanto para la administración tributaria como para la administración de justicia, que cada una de sus respectivas esferas de actuación procediera de conformidad con las competencias atribuidas por la ley, de manera inmediata al acaecimiento de las conductas atentatorias contra el fisco nacional, toda vez que así se cumpliría con los fines de cada de proceso. Pero además, por una parte la fiscalía podría intervenir rápida y oportunamente en la práctica de las pruebas, sin tener que esperar a que se configuren los requisitos de procedibilidad que la norma exige.

- E) Por último, en cuanto al Art. 252.- Excusa absolutoria, el texto actual de la excusa absolutoria exige que para que no haya lugar a la imposición de pena, se debe extinguir totalmente la obligación tributaria junto con sus accesorios, sin que se diga a que hacen relación tales accesorios. Por lo tanto, es preciso abordar la reforma y explicitar, puntualmente, que para que se satisfaga completamente una obligación tributaria, debe pagarse además del capital, en nuestro caso, el impuesto, los intereses, ya de mora, ora de extemporaneidad, así como con las multas que tengan que ver con el cumplimiento de la respectiva obligación tributaria.

### ***3.2.2.3 Actualización normativa sobre precios de transferencia en El Salvador.***

Este tema de precios de transferencia requeriría ser materia de consenso del posible Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal. Entiéndase por precios de transferencia aquellos que utilizan o pactan entre sí sociedades vinculadas de un grupo empresarial multinacional sometidas al mismo poder de decisión, circunstancia que permite, a través de la fijación de precios por transacciones de bienes físicos o inmateriales y servicios y o tecnología, convenidos entre ellas, transferir beneficios o pérdidas de unas a otras, situadas la mayoría de las veces en países distintos, que pueden ser diferentes a los que se hubieran pactado entre sociedades independientes. Las normas sobre precios de transferencia buscan evitar que empresas vinculadas o relacionadas (casa matriz y filiales, por ejemplo) manipulen los precios bajo los cuales intercambian bienes o servicios, de forma tal que aumenten sus costos o deducciones, o disminuyan sus ingresos gravables. Este concepto se conoce internacionalmente como Principio *Arm's Length*, y ha sido adoptado por la mayoría de las economías del mundo, sujetándose a los lineamientos del modelo de la OCDE. Algunos de los países que han implementado regulaciones de Precios de Transferencia con base

en el modelo de la OCDE son: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Azerbaijón, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, Kazajistán, Corea del Sur, Luxemburgo, Malasia, Malta, México, Noruega, Nueva Zelandia y Perú. Los lineamientos de Precios de Transferencia que rigen actualmente, fueron publicados en 1995 por la OCDE como “Directrices Aplicables en Materia de Precios de Transferencia a Empresas Multinacionales y Administraciones Tributarias”; estas normas constituyen parámetros internacionales conocidos a nivel mundial que brindan seguridad jurídica a los contribuyentes e inversionistas extranjeros.

Pues bien, uno de los espacios comerciales más propicios para la elusión tributaria de la República de El Salvador, la constituyen las operaciones comerciales internacionales a las que venimos haciendo referencia, toda vez que las empresas vinculadas económicamente suelen trasladar sus beneficios económicos a aquellas ubicadas en países de menor carga tributaria, obviando el pago de impuestos al que habría lugar de acuerdo con el régimen legal correspondiente. Permiten que las empresas multinacionales trasladen fondos de un país a otro utilizando precios más altos o más bajos en función de su interés. Así, frente a restricciones de repatriación de utilidades de una filial, elevados precios de venta de los productos vendidos a dicha filial pueden ayudar a eludir las mismas; penetración en nuevos mercados o reducción de la competencia; disminución de pago de aranceles o aprovechamiento de subsidios a la exportación; minimización de los riesgos frente a fluctuaciones de los tipos de cambio desviando beneficios de países con moneda débil a otros con moneda fuerte, así como la disminución del impuesto a las rentas de las sociedades mediante la planificación fiscal internacional a través de las cuales las empresas multinacionales persiguen el objetivo de reducir la carga impositiva global del grupo.

Por lo tanto, el Precio de Transferencia no siempre sigue las reglas de una economía de mercado, es decir no siempre se regula mediante la oferta y la demanda. Las normas sobre Precios de Transferencia buscan evitar que empresas vinculadas o relacionadas manipulen los precios bajo los cuales intercambian bienes o servicios, de forma tal que aumenten sus costos o deducciones, o disminuyan sus ingresos gravables. Para ello, se usan como referencia los precios o márgenes usuales de transacciones comparables entre empresas no relacionadas, por lo que es indispensable que con apego a los lineamientos internacionales de Precios de Transferencia publicados por la OCDE, se regule que el precio y monto de contraprestaciones de las operaciones entre partes relacionadas, sea el mismo que hubieran utilizado partes independientes en operaciones comparables. A nivel mundial se ha comprobado que las funciones realizadas, los activos empleados, los riesgos asumidos, las circunstancias económicas y las estrategias de negocios, son elementos determinantes del precio, monto de la contraprestación o margen de utilidad pactado en las operaciones entre empresas. Y como quiera que las comparaciones normalmente no son perfectas,

además, se debe establecer la posibilidad de realizar los ajustes cuantitativos correspondientes, a fin de mejorar la comparación entre operaciones o compañías.

Aunque el Código Tributario de El Salvador ya le ha salido al paso a este fenómeno de elusión fiscal (precios de transferencia), se hace necesario completar y fortalecer la normatividad legal existente a este respecto, en especial en lo atinente a la propia definición de precios de transferencia y por supuesto, a los métodos de comparación de precios establecidos y aceptados universalmente dentro de las mejores prácticas internacionales, para que la administración tributaria cuente con las herramientas jurídicas suficientes para poder efectuar la comprobación y verificación de la realidad de las transacciones en mención.

Por lo tanto, es imperiosa la consagración en el régimen jurídico tributario de El Salvador, de los seis métodos recomendados por la OCDE que deben emplearse para la configuración de los Precios de Transferencia, dejándose de manera expresa establecido el principio del mejor método.

Para efectos de la fórmula convencional que se está proponiendo, ha de tenerse en consideración que las normas para determinar los Precios de Transferencia han sido adoptadas por los principales socios comerciales de El Salvador, bajo un esquema de fiscalización internacional que aplica por medio de prácticas de cooperación y coordinación entre autoridades fiscales.

En numerosas ocasiones, los países que están llevando a cabo una investigación o que están en un proceso de Acuerdo Anticipado de Precios con un contribuyente, solicitan la colaboración de la autoridad fiscal del país donde radica la parte relacionada, por lo que ambas autoridades deberían tener el mismo término de caducidad frente a las facultades de fiscalización. La mayoría de los países que aplican Precios de Transferencia, tienen facultad fiscalizadora y sancionadora de cinco años, y considerando que en el Salvador son tres años, implicaría que ante la solicitud de una revisión conjunta de las autoridades fiscales, El Salvador no pudiera participar, motivo por el cual urge ampliarse a 5 años el término de la caducidad para la intervención auditora de la administración. Adicionalmente, el Código Fiscal de El Salvador debe ser congruente con las disposiciones del Artículo 4.19 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos (CAFTA) “Requisitos para mantener registros”, el cual establece la obligación de mantener por un mínimo de cinco años, los registros y documentos necesarios para demostrar que las mercancías importadas cumplen con las disposiciones del Tratado.

### **3.2.3 Consagrar el hecho generador del impuesto bajo el principio de renta mundial.**

El concepto de renta mundial también llamada universal, grava al contribuyente en función de su residencia y no del lugar donde se encuentra la fuente productora de renta. Hablando de estrategia del combate contra el fraude fiscal y la corrupción, se ha argumentado que el sistema de renta mundial facilitaría el gravamen de los aumentos injustificados de patrimonio, debido a que no sería posible escudarse simplemente en que se trata de rentas de fuente extraterritorial.

El sistema tributario salvadoreño aplica el Principio de territorialidad o de la fuente, para el caso del impuesto de renta, indicando que los sujetos pasivos domiciliados en el país, que realicen actividades en El Salvador y en otros países, únicamente pagaran impuesto sobre las rentas obtenidas en el territorio nacional, conforme a las reglas generales y las contenidas en los Artículos 14-A, 16, 27 y Art. 127 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta en lo que aplique.

El criterio de Renta Mundial, no existe en el sistema impositivo del país desde 1992, debido a que se derogó el Art. 15 que hacía referencia a dicho criterio. La eliminación de la Renta Mundial efectuada por medio de Decreto Legislativo corroboró desde ese momento la preeminencia del Principio de Territorialidad o de la Fuente como criterio fundamental de atribución del hecho imponible en materia de Impuesto Sobre la Renta.

La residencia fiscal se predica sólo de [personas naturales](#) o físicas y es factor determinante para gravar al contribuyente bajo el principio de la renta mundial. Ello significa que éstos están sujetos al impuesto sobre la renta y sus complementarios en lo concerniente a sus rentas y [ganancias ocasionales](#) de fuente nacional y extranjera; se adquiere la calidad de residente cuando se cumplen los requisitos y condiciones establecidos en la ley para ello, como la permanencia continúa por más de un periodo en el país o discontinua, o cuando se conserve la familia o el asiento principal de sus negocios en el país, aun cuando permanezcan en el exterior.

Cuando no se cumplen ninguna de la condiciones exigida por el régimen legal del respectivo país, las personas naturales son consideradas no residentes y tributan bajo el criterio de la fuente, es decir, sólo están sujetas al impuesto sobre la renta y complementarios respecto a sus rentas y ganancias ocasionales de fuente nacional y respecto de su patrimonio poseído en el país, mientras que el principio de renta mundial señala que toda persona domiciliada o residente en un país pagará impuesto a la renta por todo tipo de ingresos, sean de fuente doméstica o extranjera.

La globalización de la economía ha otorgado una nueva perspectiva a la lucha contra el fraude y la competencia fiscal. No se trata solamente de que un país se beneficie de las inversiones que atrae un régimen fiscal más benevolente con el capital (o tendiendo a cero en el caso de los paraísos fiscales), sino

de que una empresa o particular puede colocar sus beneficios en un territorio que no ha pisado nunca a través de múltiples instrumentos financieros, tanto internos (precios de transferencia) como externos (uso de sociedades patrimoniales). Las empresas que poseen muchas compañías, han optado por movilizar recursos fuera de sus fronteras. Es posible argumentar que la razón principal de que tales países hayan adoptado el criterio de renta mundial, se debe a una razón de voracidad fiscal, según la cual, cada país exportador de capital quiere gravar todas las rentas de sus residentes, inclusive las que se produzcan fuera de sus fronteras, simplemente para no erosionar sus bases impositivas.

Según este sistema de renta mundial, las personas naturales residentes y las personas jurídicas domiciliadas tributarán por la totalidad de su riqueza obtenida dentro o fuera del país. Igualmente, los establecimientos permanentes o base fijas de personas jurídicas o naturales no domiciliadas o no residentes tributarán por los enriquecimientos mundiales atribuibles a ese establecimiento permanente o base fija. Esta política es igualmente aconsejable para desestimular indirectamente la extracción de capitales hacia el paraíso fiscal o hacia las jurisdicciones de baja imposición fiscal. Cabe recordar que cada dólar no pagado por los defraudadores es soportado por los contribuyentes honestos en forma de mayores impuestos o menores servicios, al tiempo que se desvirtúa la libre competencia poniendo en situación de desventaja a los empresarios y profesionales que cumplen con sus obligaciones fiscales.

#### **3.2.4 Fortalecimiento de los ingresos del fisco municipal a través del impuesto sobre la propiedad inmueble.**

En el marco del Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal debería incorporarse mejoras medulares al impuesto sobre la propiedad inmueble, tributo, generalmente, de carácter regional o local, de gran significancia para los municipios por cuanto representa un ingreso importante para la financiación de los gastos. A la fecha, no se encuentra implementado debida e idóneamente en El Salvador. Existe una oficina denominada Centro Nacional de Catastros pero de muy poca envergadura, con un registro incompleto de predios, desactualizado en su descripción, construcciones y mejoras, en sus valores, mapas y demás conceptos que abarcan el mencionado impuesto.

La experiencia internacional viene demostrando que el ingreso por este concepto es altamente rentable dada la valorización permanente de los predios en casi toda la esfera terráquea, incluyendo dentro de ella, igualmente a El Salvador, cuyos ingresos contribuirían sustancialmente al financiamiento de los programas sociales de los gobiernos municipales. El impuesto predial dentro del concierto de los países latinoamericanos representa entre el 4.9% y el 9.5% del total de la recaudación. Su control es

relativamente muy fácil y las deudas morosas por este concepto, tienen por garantía el propio inmueble, resguardándose así el proceso de cobro coactivo, pues nos encontramos ante una garantía de carácter real.

Por lo tanto, se debe mejorar la formación catastral, la cual se debe llevar a cabo mediante la obtención de información sobre cada uno de los predios urbanos y rurales de un municipio con base en criterios de carácter físico, jurídico, fiscal y económico. Toda esta información debe quedar consignada en documentos cartográficos que luego permiten medir el área, elaborar el plano del municipio y las cartas catastrales con su respectiva identificación predial. Después de formados los predios, se debe realizar el avalúo correspondiente por parte de las autoridades catastrales, para las edificaciones y terrenos. Una vez cumplido el trámite de liquidación de avalúos, la Oficina de Catastro debe elaborar las listas de propietarios para el cobro del impuesto predial y complementario.

Para los efectos en referencia y siguiendo las prácticas internacionales más aceptadas, en términos generales, los predios de El Salvador se deben clasificar de diversas formas: i) De acuerdo a su ubicación, en urbanos y rurales. ii) Por su destinación económica, en habitacionales, industriales, comerciales, agropecuarios, mineros, culturales, recreacionales, de salubridad, institucionales o del Estado, mixtos y otros. iii) Por el uso del suelo, en edificios (habitacional, industrial, comercial, etc.); parques, jardines y huertos; cultivos de carácter permanente o semipermanente; tierras de labor irrigadas; tierras de labor no irrigadas; tierras con maleza; tierras improductivas; pastos naturales; pastos artificiales; pastos naturales mejorados; bosques; selvas vírgenes; vías de comunicación; aguas; y mixtos.

Se debe adelantar una segunda etapa que debe corresponder a la actualización de la formación catastral, consistente en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral. Esta revisión debe tener en cuenta los aspectos físicos y jurídicos del catastro y los aspectos que puedan afectar el avalúo como variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones del mercado inmobiliario.

Este proceso debería realizarse por lo menos una vez cada 5 años.

Y se debiera culminar todo el proceso recomendado con una tercera etapa, que es la de la conservación catastral. En ésta se busca mantener al día los documentos catastrales de acuerdo con los cambios que experimente la propiedad inmueble, asegurando la debida conexión entre el Notariado, el Registro y el Catastro. En esta etapa se deben tener en cuenta, por ejemplo, todos los cambios de propietario, los ajustes en los límites de los predios, las nuevas edificaciones o demoliciones, los reajustes anuales de los avalúos y la inscripción de nuevos predios.

El costo del servicio de formación, actualización de la formación y la conservación del catastro nacional, deberá estar a cargo del Gobierno Nacional y de los gobiernos departamentales y municipales.

### **3.2.5 Fortalecimiento de las presunciones jurídicas en el ámbito de la tributación.**

Es importante destacar la importancia de llevar a la mesa de negociación del eventual Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal, por ser un instrumento de fortaleza de los regímenes jurídicos del mundo, la práctica generalizada que consiste en consagrar presunciones de hecho o de derecho mediante las que deben suponerse como ciertos, admitiéndose prueba en contrario, hechos o acontecimientos de trascendencia jurídica tributaria siempre que se demuestren circunstancias, hechos o antecedentes que le permita a la autoridad tributaria determinar tanto los hechos generadores del impuesto como su monto, sin tener que recurrir a pruebas directas, bajo contextos en los que por la naturaleza del accionar económico de éstos, es a todas luces probable que se omitieron ingresos que debieron ser sometidos al gravamen de renta, IVA o de cualquier otra naturaleza impositiva.

A continuación se relacionaran algunas de ellas.

#### ***3.2.5.1. Presunciones en materia de precios de transferencias.***

En el posible Acuerdo de Sostenibilidad fiscal en referencia, debería plantearse que en la medida que la dinámica económica internacional se ha visto gobernada por complejas operaciones financieras y comerciales transfronterizas y en tanto que los múltiples procesos y escenarios de elusión y evasión cambian constantemente, ha sido indispensable que los países incorporen este tipo de presunciones en sus ordenamientos jurídicos para poder proteger sus intereses fiscales.

#### ***3.2.5.2 Presunción de paraíso fiscal.***

De igual forma se considera que en el Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal se debería dejar planteado el hecho de que como parte de la planificación tributaria internacional, las compañías que conforman las empresas internacionales pretenden obtener el máximo de utilidades dejando de contribuir con el pago de los impuestos que realmente corresponden de conformidad con la ley, pagando un valor inferior al que deberían pagar o no pagando, utilizando de manera ilegal los beneficios tributarios y menores escalas de tributación que brindan los llamados paraísos fiscales. Esta circunstancia hace que de manera urgente la Administración Tributaria de El Salvador establezca como presunción legal que una sociedad está ubicada en paraísos fiscales, con base en la lista publicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico (OCDE)<sup>3</sup>, para evitar de esta manera la fuga de ingresos a las arcas del Estado por concepto de impuestos, contribuyendo de manera muy importante a cerrar la brecha de la defraudación fiscal.

### **3.2.5.3. Renta presuntiva**

En el potencial marco del Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal, debería llevarse a consenso esta figura jurídica tributaria (renta presunta), incluida en legislaciones tributarias de avanzado grado de cultura de la tributación y de diversos contextos y modelos político económicos como España, Argentina, México, Estados Unidos, Alemania, Chile, Brasil, Italia, Francia, entre otros, la cual significa que el estado parte del supuesto de que toda empresa debe obtener utilidades al final de un ejercicio gravable, toda vez que el trabajo como única expresión de desarrollo y evolución de la humanidad, es a la postre también el único medio de subsistencia del ser humano; por lo que ha de pensarse que quien trabaja, lo hace esperando una ganancia, ganancia, que bajo el principio de riqueza, debe contribuir a soportar las cargas públicas del Estado. Es una figura a la que los Estados se han visto forzados a recurrir cuando por razones políticas o circunstancias ajenas a su control, se ven en dificultades económicas.

Así, la renta presuntiva consiste en una presunción de derecho que efectúa la ley, de que el patrimonio bruto o neto de los contribuyentes del período fiscal inmediatamente anterior, como mínimo produjo una renta, que para nuestra experiencia salvadoreña se piensa no puede ser inferior a un porcentaje determinado del patrimonio neto, salvo prueba en contrario, pues el contribuyente puede demostrar que realmente no existió tal renta. La renta presuntiva se asume como la mínima renta líquida gravable que el declarante llegó a percibir durante un respectivo periodo gravable y se tendrá por ésta siempre y cuando las ganancias obtenidas sean inferiores a ésta.

Vale destacar sobre el particular, que además, la renta presuntiva se erige en un incentivo de producción, frente a todos aquellos patrimonios improductivos.

### **3.2.5.4 Renta presuntiva por consignaciones en cuentas bancarias y de ahorro.**

También valdría la pena plantearse en el eventual Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal, que se hace necesario cerrar la brecha a la evasión en aquellos casos en que los contribuyentes efectúan consignaciones en cuentas bancarias o de ahorros a nombre de terceros, cuando en realidad son dineros que les pertenecen, dejando de pagar el impuesto al que habría lugar por ser ingresos constitutivos de renta. Para contrarrestar estos efectos, la ley debería presumir que las sumas de dinero consignadas deben constituir renta líquida gravable, en el monto que se considere de acuerdo a estudios y opiniones de expertos tributaritas en el tema.

### **3.3 Innovaciones estructurales de carácter procedimental.**

Como se anunció al tratar el tema de las innovaciones de talante sustantivos (derechos y obligaciones), se considera, que de igual forma deberían llevarse al seno del Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal que se está proponiendo adelantar, algunos temas de importancia de índole procedimental y procesal relativos al ejercicio de derechos y el cumplimiento de los deberes y obligaciones de que trata el derecho sustantivo tributario, como a continuación se expone, entre algunos:

#### **3.3.1. Gestión de ingresos fiscales transparente.**

A este acuerdo de mutua conveniencia del que venimos hablando, incumbiría incorporarse que el gobierno de El Salvador debe garantizar a sus administrados que la Transparencia Administrativa se instituye en un instrumento trascendental para la realización efectiva de otros principios, valores y derechos constitucionales, al permitir la existencia y fortalecimiento del sistema democrático, la diversificación de los controles de la función administrativa, la participación política y administrativa directa, real y efectiva en el manejo de los asuntos públicos tributarios. En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho de El Salvador, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que tocan con el sistema tributario, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad, como regla de toda la actuación o función administrativa. Por lo tanto, las organizaciones colectivas de derecho público – entes públicos-, para nuestro caso, aquellas que intervienen en el proceso recaudatorio tributario del país, deben acceder en su interior, al escrutinio y la fiscalización a plena luz del día, al cumplimiento eficaz y ético de los compromisos adquiridos por el gobierno nacional en torno a las modificaciones a realizarse al sistema tributario, como parte integrante de un eventual Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal, para lo cual se deben fortalecer, crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con la ciudadanía y los medios de comunicación colectiva, en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión tributaria de impuestos, robusteciendo la interdicción de la arbitrariedad, la seguridad jurídica, la eficacia de la función administrativa, los derechos a comunicar y recibir libremente información veraz y objetiva y a la formación de una opinión pública madura y crítica.

No está por demás manifestar, que la información a la que se está haciendo referencia, será aquella que se escapa a las excepciones constitucionales y legales que tienen que ver con los principios al derecho a la intimidad y al secreto estatal, dentro de los cuales se cuentan los datos personales sobre la situación patrimonial del contribuyente contenidos en las declaraciones tributarias y las investigaciones adelantadas de carácter fiscal tributario que son materia de reserva legal.

El enemigo de este moderno principio de la democracia es la entropía, el hermetismo, el secreto, la opacidad, la complejidad y el caos; la forma de combatirlo es con el intercambio fluido de información vertical (hacia los administrados) y horizontal (entre los órganos y entes). La Transparencia fiscal como principio fundamental en el manejo de la cosa pública tributaria, tiene por objeto no solo la información contenida en archivos, registros, expedientes y documentos sino toda aquella que tiene que ver con el entero desenvolvimiento de la actuación y operación administrativas (funciones, competencias, procedimientos, esquemas organizacionales, recursos humanos, financieros y materiales), de suerte, que no podría entenderse una verdadera democracia sin transparencia. Lo anterior nos conduce, irremisiblemente, a la conclusión de que el secreto administrativo tiene un carácter excepcional y restrictivo, que se justifica, única y exclusivamente, en pro de la tutela de bienes e intereses constitucionalmente más relevantes. El principio de transparencia, entonces, debe facilitar el acceso a cualquier usuario a disponer, en tiempo real, de la más completa información pública tributaria sobre la gestión y los recursos, tanto de los organismos gubernamentales como de las organizaciones no estatales que cumplen funciones públicas (como los entes reguladores); ejercer el control sobre los responsables tanto en la detección de malas prácticas como en la publicidad de las buenas prácticas); participar en la fijación de agendas públicas de intereses y en la definición de políticas masivas o comunitarias; La ciudadanía en general debe tener la posibilidad de recibir de manera permanente y actualizada, información por ejemplo, sobre la normatividad, criterios y fundamentos de la misma; criterios y conceptos por los cuales el Gobierno Nacional realiza programas de fiscalización tributaria, los cambios de las políticas recaudadoras, así como el cumplimiento de las metas de recaudo y cuando sea del caso, las razones de su incumplimiento; a la cartera morosa y el nivel de recuperación, como el listado de los contribuyentes morosos, en acatamiento a la Ley.

Cabe también dentro del ámbito del principio de la transparencia, que los actos de corrupción que involucren a funcionarios públicos nacionales se puedan denunciar sin excepción, en forma anónima, con identidad reservada o pública y controlar la gestión ética y técnica de la Administración. En fin, como lo establece la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1.961, todas las acciones que apuntan a la mayor transparencia se convierten en herramientas para profundizar la democratización de su gestión, ya que dan visibilidad a las acciones de gobierno, permiten generar canales de participación ciudadana en la lucha contra la evasión fiscal y la corrupción administrativa, para que se ofrezcan servicios de calidad a fin de satisfacer las necesidades de los contribuyente de acuerdo con su dimensión y por ende, para lograr un mayor acercamiento a la ciudadanía en general.

### **3.3.2. Consagración legal de los métodos de comparabilidad de los precios de transferencia.**

Así mismo se cree que el Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal, debería plantear la necesidad de que la fijación de los Precios de Transferencia habrá de realizarse preferentemente comparando los precios acordados en condiciones de mercado entre partes independientes; por esto, surge la búsqueda de operaciones entre partes no relacionadas que sean semejantes; esa comparabilidad debe realizarse por medio de alguno de los métodos establecidos por la OCDE, teniendo en cuenta las circunstancias económicas, los activos utilizados y los riesgos asumidos.

A pesar del avance que ha tenido la legislación tributaria de El Salvador en materia de precios de transferencia, al regular en el artículo 62-A del Código Tributario la determinación de los precios de las transacciones realizadas entre empresas relacionadas entre si, en virtud del Decreto Legislativo 333 del 16 de diciembre de 2009, se hace indispensable elevar a canon legal los métodos transaccionales que deben adoptarse para la determinación del precio, monto de contraprestación o margen de utilidad de dichas operaciones comerciales internacionales, según la OCDE, así como la selección del mejor método de acuerdo al giro específico del negocio, la estructura empresarial o comercial de la empresa, la calidad y la cantidad de la información disponible, al grado de comparabilidad de las transacciones relacionadas y no relacionadas y el que requiere el menor nivel de ajustes, hecho que hasta el momento no ha ocurrido, de donde se deriva una falencia muy grave proclive para la evasión de impuestos, pues el artículo 62 A, podría constituirse en nugatorio al no tenerse la norma complementaria que indique la fórmula, el método o el cómo hacerse efectivo, esto es, por falta de regulación de su procedimiento.

### **3.3.3. Fortalecimiento de las facultades de la administración tributaria.**

Como otro elemento fundamental a consensuar en el seno de la mesa de negociación del Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal, debería ser el tema que atañe a uno de los atributos de la administración tributaria más importantes, sino el mas, cual es el de la facultad que le asiste de inspeccionar, investigar y controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias tanto sustanciales como formales, incluso respecto de sujetos que gocen de inafectación, exoneración o beneficios tributarios, para cuya finalidad dichas facultades deben ser lo suficientemente amplias, de manera, que previa observancia del debido proceso y el derecho de defensa, le permita llevar a feliz término, la misión encomendada por la ley en cuanto al recaudo debido, así como su control y vigilancia.

Sin embargo, el Código Tributario de El Salvador debe robustecer las facultades en mención, toda vez que las maniobras de elusión y evasión fiscal son cada vez más sofisticadas, y por lo tanto, la DGII debe estar dotada de todos los instrumentos jurídicos requeridos para salirle al paso de forma eficiente.

Por lo tanto, se considera que se deben ampliar las facultades en mención en los siguientes aspectos:

**3.3.3.1** A la Administración Tributaria, a la fecha, no le es viable, jurídicamente, proceder a ordenar medidas cautelares sobre los medios objeto de probanza tributaria, acción indispensable para garantizar la prosperidad del proceso de fiscalización. Por ello, se propone presentar una reforma al Código Tributario de El Salvador, adicionando el artículo 173 del Código Tributario con facultades para poder inmovilizar y asegurar los medios probatorios que se encuentren en desarrollo de las investigaciones tributarias, a efectos de que los mismos no se desaparezcan o destruyan. Lo anterior, debe hacerse inmediatamente a la apertura de la investigación, en aras de aprovechar la oportunidad procesal, pues el tiempo es el peor enemigo de la prueba.

**3.3.3.2.** La prueba practicada en la investigación administrativa tributaria, no se tiene como prueba trasladada para el esclarecimiento de los hechos investigados dentro del proceso penal, situación que hace que aquella deba volver a ser decretada y practicada por parte de la Fiscalía General de la República en el momento en que el Ente Investigador asuma la respectiva investigación penal, con el consiguiente riesgo de que en este momento sea imposible obtenerla o practicarla por pérdida, destrucción o deterioro de la misma.

Como quiera que la DGII es una Entidad que tiene funciones de control y vigilancia, se propone dotar de funciones de policía judicial a los funcionarios o empleados que realicen funciones de fiscalización en DGII, como ocurre por ejemplo en algunos países como Colombia, para que la práctica de las pruebas efectuadas con la plenitud de los requisitos legales establecidos en la ley para cada una de ellas, puedan servir como prueba trasladada en el proceso penal, evitándose lo que hasta ahora, que la fiscalía solicite al juez de instancia un peritazgo a otra entidad, aunque tenga el de la DGII, por considerar que el mismo adolece de vicios de legalidad para su posterior apreciación y valoración de la prueba por parte del juez.

Esta facultad de policía judicial, tendría que ser reglamentada por la ley, para evitar desafueros.

Como una posible solución a la anotada dificultad, se plantea igualmente como recomendación, la inclusión de un artículo en el Código Procesal Penal, que de manera expresa permita tener como prueba trasladada en el proceso penal, la practicada en debida forma en el proceso de fiscalización

tributaria, esto es la practicada con audiencia del investigado y observando el ritual protocolario que exige el principio fundamental del debido proceso.

**3.3.3.3** El informe de auditoría que se da al final de una investigación de fiscalización tributaria es criticado como prueba de peritaje, no obstante corresponder a un dictamen de la más alta calidad y certeza técnica por provenir de la autoridad tributaria rectora en materia de tributación, debido a que dicha autoridad no está considerada como perito por no estar incluida como tal, de manera expresa, en la regulación legal. Por ésto, la Fiscalía nuevamente ordena su práctica y a una persona diferente de la Administración Tributaria, por temor a que sea desestimada como prueba por el juez de la causa al momento de su incorporación al proceso penal, por pensar que ésta a la vez actúa como juez y parte, circunstancia que retarda y obstaculiza la investigación penal.

Para solucionar este grave inconveniente investigativo, sería importante incluir un artículo en el Código Procesal Penal, en su parte general, con el ánimo de que, además, se solucione de una vez por todas, el mismo problema presentado frente a las demás entidades del Estado que por razón de sus funciones deban expedir pronunciamientos técnicos, mediante el cual se consagren, como lo hiciera el artículo 11 de la Ley 190 del 20 de diciembre 2006, “Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja”, dos clases de peritos: Unos permanentes y otros transitorios o accidentales, adicionando a la lista de peritos permanentes que aparecen allí, a los empleados o funcionarios públicos de las entidades del Estado que cumplen funciones de vigilancia y control.

A la vez, agregar al último inciso sobre quienes pueden ser peritos accidentales, los que nombra la autoridad administrativa para una función determinada, con el fin de poder llevar como prueba traslada el peritaje que realiza un tercero por designación de la Administración Tributaria, cuando hubiere lugar a ello, siempre que su práctica se hubiere realizado conforme a la ley.

Y un párrafo al final del artículo propuesto, que complementa el asunto relacionado con el aseguramiento de las pruebas ya señalado cuando se trató el tema de las facultades de fiscalización, para extenderlas al aseguramiento de los objetos materiales de prueba, encontrados durante el proceso de fiscalización.

**3.3.3.4** También, cabe reforzar la legislación tributaria Salvadoreña en cuanto a establecer claramente los casos en que debe proceder la fiscalización en materia de precios de transferencia y consecuentemente con ello, las bases para la liquidación de los tributos omitidos, debido a que los circunscribe de forma taxativa a la existencia de dispersiones entre el precio de mercado y el precio pactado a partes relacionadas, dejando por fuera otras prácticas propias de las operaciones de precios de transferencia.

**3.3.3.5** Se debe facultar a la autoridad fiscalizadora tributaria para liquidar los tributos omitidos mediante resolución razonada, en aquellos casos de precios de transferencia en que se demuestre que las operaciones de los contribuyentes con partes relacionadas afectan de forma directa el interés fiscal de la Nación.

**3.3.3.6** Se hace necesario modificar con apremio el artículo 251-A del Código Penal: Modo de proceder, ya que por él se están creando, innecesariamente e injustificadamente, requisitos de procedibilidad de la acción penal para la investigación y juzgamiento de las conductas punibles por los tipos penales de defraudación al fisco, no respetándose el principio de la independencia de los procesos, sujetándose el proceso penal al proceso administrativo de fiscalización al exigirse para iniciar la investigación penal: 1) En unos casos el informe de auditoría; 2) En otros, que hayan concluido las diligencias administrativas de tasación de los impuestos 3) En otros eventos, que no existan juicios pendientes con relación a la tasación de los impuestos, 4) Que no existan recursos pendientes con relación a la tasación de los impuestos 5) Que hubieren concluido las diligencias administrativas de tasación de los impuestos 6) Que el informe de auditoría esté avalado por el Director General de Impuestos Internos 7) Que si un empleado en ejercicio de sus funciones conoce de la comisión de un hecho punible, suspenda el proceso de fiscalización con base en el principio de prejudicialidad, significando ello la renuncia de la Administración a su función de control y vigilancia.

Las anteriores circunstancias hacen que se pierda tiempo en la investigación penal, preciosa para el éxito de la misma y que se corra el riesgo de que se presente la prescripción de la acción penal. Así, se considera que este artículo es muy nocivo tanto para los intereses de la Administración Tributaria como para los de la Administración de Justicia, motivo porque se sugiere proponer la derogatoria total del mismo y en su reemplazo se disponga que una vez se tenga conocimiento de la comisión de un hecho punible tributario, la Fiscalía General de la República pueda asumir la investigación a que hay lugar y practicar todas las pruebas según su responsabilidad.

Por otra parte, en esta norma se sujeta el proceso administrativo al proceso penal, al disponer que en el caso de sentencia condenatoria, no habrá lugar al proceso administrativo, en perjuicio de los intereses económicos del Estado y olvidando que mientras en el proceso penal lo que se busca es castigar la conducta dolosa del transgresor delincuente, en el administrativo se persigue determinar y cuantificar la obligación de carácter tributario, incumplida. Así, que las sanciones que provienen de uno y otro proceso, deben proceder concomitantemente por ser de naturaleza diferente.

Resultaría de mucho provecho tanto para la administración tributaria como para la administración de justicia, que cada una de sus respectivas esferas de actuación procediera de conformidad con las

competencias atribuidas por la ley, de manera inmediata al acaecimiento de las conductas atentatorias contra el fisco nacional, toda vez que así se cumpliría con los fines de cada proceso. Pero además, por una parte la fiscalía podría intervenir rápida y oportunamente en la práctica de las pruebas, sin tener que esperar a que se configuren los requisitos de procedibilidad que la norma exige. Y por otra, no obstante existir conducta punible, la Administración debería proceder a adelantar y culminar el proceso administrativo de fiscalización tributaria, aún el del cobro coactivo, si hubiere lugar a ello.

**3.3.3.7** En cuanto al tema probatorio en materia de delitos contra el fisco nacional, se tiene que el artículo 173 del Código Tributario sobre las potestades de fiscalización, no le da facultades a sus empleados para que puedan obtener y asegurar las evidencias y elementos materiales constitutivos de prueba que se detecten en el curso de una investigación de fiscalización para que atendiendo al principio de necesidad de la prueba, hagan parte tanto de su propia investigación como para poderlas poner a disposición de las autoridades judiciales respectivas. Ello conduce a que cuando la Fiscalía acuda en su búsqueda, los rastros o vestigios de la conducta punible, posiblemente ya han desaparecido, dificultándose de esta manera la victoria de la investigación criminal.

### **3.3.4 Fortalecimiento de presunciones jurídicas.**

#### ***3.3.4.1 Presunción de confesión ficta o presunta.***

Temiéndose en cuenta la importancia que reviste para una investigación tributaria la debida y oportuna atención de los contribuyentes a los requerimientos elevados por la administración Tributaria, valdría la pena llevarse a consenso del Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal, la posibilidad de que cuando un contribuyente responda evasivamente un requerimiento fiscal o se contradiga, se presuma que el hecho indagado es cierto. Esta sería una manera de forzar a los contribuyentes a cumplir con todas las obligaciones que la ley le ha impuesto y que no existe excusa posible para obviar el cumplimiento del deber de informar correctamente a la administración lo solicitado.

#### ***3.3.4.2 Presunción de datos que constituyen indicio.***

En el marco de la mesa de concertación nacional en comento, debería estudiarse la posibilidad de erigirse a la categoría de indicio, los datos que poseen algunas instituciones del Estado que tienen por finalidad llevar el registro de datos estadísticos, para poder ser utilizados cuando en un proceso de fiscalización tributaria no exista prueba directa.

Estos datos estadísticos pondrían considerarse indicativos de un hecho (ingresos, costos, gastos, censos económicos etc.), en el entendido de que por ejemplo, el Banco Central de Reserva BCR, la DIGESTYC,

el Ministerio de Economía, el Ministerio de Hacienda, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), entre otros, han dedicado parte de su esfuerzo a generar información estadística con fundamento en estudios técnicos muy serios que corresponden a la realidad económica y social del país y a consolidar la que actualmente administran varias instituciones públicas y privadas.

## 4. Conclusiones

- a. El mapa de la hacienda pública de El Salvador proyecta un creciente y progresivo deterioro en cuanto a la Regla de Oro Ingresos vrs. Gasto, debido entre tantas causas, a la herencia económico-fiscal de su historial financiero post-conflicto armado, en especial, en lo relativo a su elevado nivel de endeudamiento, el que al mes de abril del presente año, alcanza aproximadamente el 56.8% del PIB, labrado por el recurrente uso de recursos provenientes de préstamos de corto y largo plazo para atender erogaciones ocasionadas por cuenta del gasto público, que de no tomarse medidas apropiadas urgentes, hará sus finanzas públicas prácticamente insostenibles. Lo dicho, no obstante las mejoras alcanzadas en materia de ingresos con ocasión de las reformas tributarias producidas en los años 2004 y 2012, habiéndose dado paso de una muy baja recaudación por concepto de impuestos, del 12.4% al 16% del PIB, pero cuyo impacto se ha agotado en el tiempo habida cuenta de la expiración del objetivo de sus proyecciones, tal como se desprende del Documento de Política Fiscal/ USAID 2008.
  
- b. Ante los exiguos recursos económicos con que cuenta el Tesoro de la Nación de El Salvador para el financiamiento de su política pública, se encuentra que se hace urgente que el Estado en general, gobierno nacional y población civil, comprendida esta última por los empresarios, la academia, los tanques de pensamiento, los grupos sociales que se unen de manera coyuntural o permanente para luchar por sus derechos o por los intereses nacionales, las organizaciones no gubernamentales –ONGs- que trabajan temas tan diversos como los derechos humanos, derechos de grupos vulnerables, cultura política, ciudadanía, crédito agrícola, asistencia técnica, capacitación, educación, alfabetización, por citar algunas, cuya misión es impulsar acciones alternativas, complementarias o sustitutas de la acción estatal, que reivindican lo social, exigen la atención del Estado, plantean políticas más equitativas y demandan un comportamiento democrático de los funcionarios públicos y de los partidos políticos, acudan a un Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal en el que las dos partes, ubicadas en el ámbito económico-socio-político y cultural, como conciencia de derechos y obligaciones y de la responsabilidad para asumirlos y exigir que sean respetados por el Estado, los partidos políticos y las mismas organizaciones de la sociedad civil, efectúen una revisión al tema de política fiscal para que de manera consensuada, a partir de un análisis objetivo, serio, profundo, que trascienda las soluciones de la mera coyuntura, expresen su deseo por construir un proyecto de desarrollo económico sobre la base del entendimiento y de la cooperación, para que así se generen sólidas condiciones para el crecimiento del pueblo salvadoreño

- c. Es innegable que El Salvador está abocado a realizar un incremento en sus esfuerzos recaudatorios y de gestión, en cantidad, calidad y transparencia, de tal manera suficiente que le permita honrar los compromisos adquiridos dentro del modelo constitucional del estado social de derecho que hoy lo abriga.
- d. Por las razones aducidas, en el instrumento de pacto fiscal planteado, habrán de plantearse mejoras relacionadas con la inminente necesidad de contar con un incremento de los ingresos tributarios, unas de carácter sustantivo y otras de estirpe procedimental, dirigidas todas ellas al diseño y desarrollo de un presupuesto general de la nación que consulte con los fines, objetivos y metas de un programa de política fiscal justo, equitativo, que busque una mejor redistribución de la riqueza y en todo caso, en pos de la satisfacción de las necesidades de sus coasociados de manera igualitaria, medidas que por supuesto, deben ir acompañadas, indefectiblemente, con otras que giren alrededor de la reducción del gasto público, de la exigencia de una mayor eficiencia en la gestión administrativa por parte de las entidades responsables tanto de la elaboración del presupuesto general de la Nación como de su ejecución, todo lo cual debe ir enmarcado dentro de un programa de total transparencia, seguimiento, control y vigilancia, por parte de los actores del Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal.
- e. Este acuerdo de voluntades podría ser esbozado a partir de consideraciones muy sólidas relacionadas con las mayores brechas de erosión que afronta el sistema tributario de El Salvador en el tema de los ingresos tributarios como son la evasión y la elusión fiscal, la impunidad frente al delito de defraudación fiscal, la debilidad normativa frente a las operaciones de comercio internacional suscitadas entre empresas transfronterizas; a las limitadas facultades de fiscalización y administrativas de la autoridad rectora del recaudo de impuestos; a los vacíos que presenta la regulación jurídica con respecto a las presunciones legales, en especial en cuanto a las presunciones que aún no han sido regladas en materia de precios de transferencia y de renta presuntiva o presunta; a ampliar la base tributaria con fundamento en la simplificación tributaria para los contribuyentes de menores Ingresos de renta e IVA, al igual que se han considerado mejoras trascendentales desde el punto de vista procedimental para reforzar las facultades de la administración tributaria que atañen al tema probatorio con respecto al aseguramiento de la prueba, de las facultades de policía judicial de que debería estar revestida la administración para que las pruebas practicadas por la autoridad tributaria, sean tenidas en cuenta en su calidad de prueba trasladada en el proceso penal y otros, si hubiere lugar a ello, por los operadores de la justicia, todo ello cimentado en una agresiva política de cultura de la tributación, de sometimiento a la legislación tributaria para el riguroso cumplimiento de las obligaciones fiscales tributarias.

- f. Lo anterior debe pactarse con la garantía de que el gobierno nacional cumplirá con sus responsabilidades y funciones, dentro de un marco de total transparencia, eficacia, eficiencia administrativa y acompasado con otras medidas urgentes de rescate que deben ir de la mano de las ya señaladas como la reducción del gasto corriente y el menor endeudamiento posible.
- g. Del mismo modo, como quedó dicho, se insiste en la importancia de la seriedad, de la sinceridad, en el cumplimiento de los acuerdos estipulados por parte de la sociedad civil, subrayando que ésta última adquiere un rol primordial en la efectividad de las medidas que deben ser adoptadas conjuntamente, pues es claro que además de la voluntad del gobierno nacional, sin el debido y estricto compromiso de los empresarios, el Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal no tiene vocación de éxito.
- h. La aplicación de la política fiscal de El Salvador en los ámbitos asociados con el desarrollo humano expresa fuertes desafíos, sobre todo al no haber logrado un mayor aprovechamiento del efecto multiplicador del gasto público sobre el crecimiento global y sobre la actividad privada; al no haber cumplido de forma eficiente su rol de estabilizadora del ciclo económico y al no haber redistribuido el ingreso nacional para mejorar sustancialmente los niveles de equidad que permitan fortalecer las capacidades de la población bajo el paradigma del desarrollo humano que concibe a las personas como el fin de éste y, al mismo tiempo, como agentes generadores de dicho desarrollo, significándose con esto que de no existir un acercamiento inminente entre los varios sectores de la población civil y el gobierno nacional, El Salvador no podría sobrevivir política y financieramente, a la luz del Estado Social y Democrático de Derecho para cuyo fin (servicio) fue creado.

## 5. Referencias bibliográficas

*Constitución de la República de El Salvador.*

*Documento de Política Fiscal para El Salvador, Política Fiscal & Reformas Administrativas (TPAR /USAID) El Salvador, Enero de 2008.*

*Estudio de Participación Contributiva sobre el impuesto a la Renta. Proyecto de Política Fiscal & Reformas Administrativas (TPAR /USAID) El Salvador, Junio 2007.*

*Recomendaciones en Materia de Reforma Tributaria. Proyecto de Política Fiscal Política Fiscal & Reformas Administrativas (TPAR /USAID) El Salvador, Enero de 2009.*

*Análisis Administrativo y Funcional de la Unidad de Investigación Penal Tributaria & Reformas Administrativas (TPAR /USAID) El Salvador, Diciembre de 2006.*

Lahera, Eugenio (2000). *Un nuevo Pacto Fiscal: la propuesta de la CEPAL.* Elaborado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Baldacci, E., Clements, B. y Gupta, S. (2003). *Utilizar la política fiscal para estimular el crecimiento.* Fondo Monetario Internacional.

Ministro de Hacienda. *Diagnóstico de las Finanzas Públicas de El Salvador.* Presentación en Conversatorio de FUNDE, San Salvador 6 de noviembre de 2012.

*Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.* Marzo 2 de 2012. Unión Europea (UE).

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. *Diez Claves para un Pacto Fiscal: Experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países.* Boletín de Estudios Fiscales No.1, Guatemala.

*Transparencia Administrativa y Derecho de Acceso a la Información Administrativa,* Ernesto Jinesta L.

*Código Tributario de El Salvador.*

*Código Penal de El Salvador.*

*Código Procesal Penal de El Salvador.*

*Ley del Impuesto sobre la Renta.*

OCDE (2008). *La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina.*

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES (2009). *Estrategia Económica, Social e Institucional 2009-2014: Democracia y Crecimiento, fundamentos del desarrollo.* El Salvador.

Cepal (2008). *Situación y Tendencias de la Tributación en América Latina.*

Cepal (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir.*

Fondo Monetario Internacional (2009). *Las Américas. Se evitó la crisis ¿Qué sigue ahora? Perspectivas económicas.* Estudios Económicos y Financieros.

- Fuentes, E. (1990). *El principio de equidad y la estrategia de la progresividad real en el impuesto sobre la renta personal*.
- Naciones Unidas, Cepal. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo Tercer Periodo de Sesiones de la CEPAL. Brasilia: (s/e).
- Paunovic, I. (2004). *Evaluación de sostenibilidad de la deuda pública en los países de la región norte de América Latina frente al aumento de las tasas de interés internacionales*. Oficial de Asuntos Económicos. México: Cepal.
- Ramírez, E. (2006). *Por una política fiscal contra cíclica*. México: Tesis doctoral Facultad Economía UNAM.
- Torres, F. y Puches, J. (s/f). *Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo*. Serie Política Fiscal No. 98 (:11:13).
- Vargas T. y Céspedes O. (2005). *La Sostenibilidad del Endeudamiento Público de los Países Centroamericanos*. International Development Research Center & Asociación de Investigación y Estudios Sociales (IDRC-ASIES).

## **Capítulo III: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DE EL SALVADOR**

Preparado por Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, con financiamiento de la Agencia de Cooperación Alemana –GIZ- en El Salvador.

Preparado en: noviembre de 2014

Actualizado en: abril de 2016

## Introducción

Al igual que muchos países en desarrollo, El Salvador enfrenta una fuerte polarización interna vinculada a la discusión en torno al nivel de gasto del Sector Público y particularmente por la procedencia del financiamiento necesario para hacerle frente al mismo.

Es claro, conforme la experiencia observada en otras naciones que, atendiendo a lo establecido por Wagner (1958) en su conocida Ley, los bienes públicos se convierten rápidamente para un país en crecimiento, en bienes deseables para las comunidades, porque reflejan niveles mayores de bienestar y sobre todo por la accesibilidad de toda la sociedad a los mismos. En ese sentido, la crítica más profunda hacia los administradores públicos recae en la eficiencia, eficacia y en la transparencia de la administración de los recursos del erario nacional.

El Salvador ha enfrentado durante las últimas dos décadas, producto principalmente del proceso de reconversión democrática posterior a la guerra civil, una fuerte discusión sobre el rol que el Estado debe jugar en la Economía. Durante los primeros años de la vida post-conflicto civil, los gobiernos de turno, fundamentados en una visión libertaria del funcionamiento estatal, condujeron una política económica y particularmente fiscal, orientada al fortalecimiento del mercado y dirigida a crear las mejores condiciones para el aparato productivo del país, con el fin de favorecer el crecimiento económico. De esta cuenta aparece el intento de crear un *hub* para el sistema financiero salvadoreño, que encontró como máximas expresiones, la adopción de una unificación cambiaria con el dólar de Estados Unidos de América y la creación de un sistema previsional alternativo al oficial, basado en contribuciones de los trabajadores, así como del impulso de la estrategia de promoción de exportaciones. Estos elementos, no permitieron alcanzar los niveles de desarrollo apropiados para el pueblo salvadoreño, que vio rápidamente como su única salida la migración hacia Estados Unidos de América.

En los últimos dos gobiernos de turno, la política fiscal ha estado más orientada a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del país, así como a potenciar la productividad nacional, por lo que han tratado de expandir el gasto público, dirigiendo el mismo hacia la creación de programas de beneficio social. Esta nueva estrategia, que implica un rol más activo del Estado, ha carecido de los recursos suficientes para su financiamiento, a pesar de la implementación de cuatro reformas tributarias. En consecuencia, los déficits fiscales que habían sido originados hacia inicios de la primera década del siglo XXI, se han agudizado, produciendo que la deuda pública alcance niveles prácticamente insostenibles, muy por encima de los estándares recomendados por los organismos financieros internacionales para economías con similares condiciones y perspectivas que la salvadoreña.

En ese sentido, y haciendo a un lado la suficiencia de los recursos públicos para el financiamiento del gasto necesario para implementar los planes del gobierno, el cuestionamiento al gobierno actual, cae primariamente en la necesidad de mantener un nivel de gasto como el presente, que produce déficits fiscales anuales regulares del cercano al 4% del PIB, el cual incluye un factor exógeno al comportamiento de otros gobiernos centroamericanos –el financiamiento del sistema previsional-. El déficit previsional amerita ser discutido por el impacto que tiene sobre la situación financiera del Estado.

La discusión en materia de gasto cae rápidamente en la esfera de la pertinencia, la oportunidad, la eficacia, eficiencia y transparencia de la administración pública. La primera discusión gira en torno a la carencia de un Plan Estratégico Nacional de largo plazo que identifique los objetivos hacia los cuales se conduce la nación salvadoreña y concretamente las acciones del gobierno, aun cuando la existencia de planes quinquenales (en el gobierno anterior y realizándose en el actual), suponen un potencial alineamiento entre las acciones anuales del gobierno y un horizonte de más largo plazo que allane el camino al desarrollo económico del país.

Otra discusión no menos importante, se encuentra focalizada en la evaluación de la eficiencia y eficacia del gasto público, debido a que, aun cuando se intenta la implementación de un sistema de gestión por resultados, la mayor parte de las actividades del gobierno no están perfectamente alineadas a la planificación nacional, así como que no existe un sistema de indicadores que permita realizar el monitoreo y la evaluación de la ejecución fiscal.

Un punto adicional y de extrema importancia lo representa la transparencia en la administración de los recursos públicos. A pesar de los avances en esta materia, el Estado aún sufre de fuertes cuestionamientos sobre el apropiado manejo de los recursos.

Los temas anteriores, son de extrema importancia. Sin embargo, el déficit fiscal persistente del gobierno y el financiamiento del mismo por acumulación de deuda, ha introducido en la discusión pública, la necesidad de observar la sostenibilidad fiscal en el corto, mediano y sobre todo en el largo plazo.

En consecuencia, el presente estudio presenta un diagnóstico actual de la administración del gasto público en El Salvador, tanto en la dimensión de cantidades, como en la pertinencia de su programación, los sistemas de gestión, monitoreo y evaluación, y finaliza con la incorporación de los elementos existentes para avanzar en la transparencia pública.

En cada uno de los apartados de la investigación se incorporan los elementos que el Icefi estima que deben y pueden ser optimizados, y que podrían formar parte total de los aspectos a incluir en la discusión de un Acuerdo Nacional para la Sostenibilidad Fiscal.

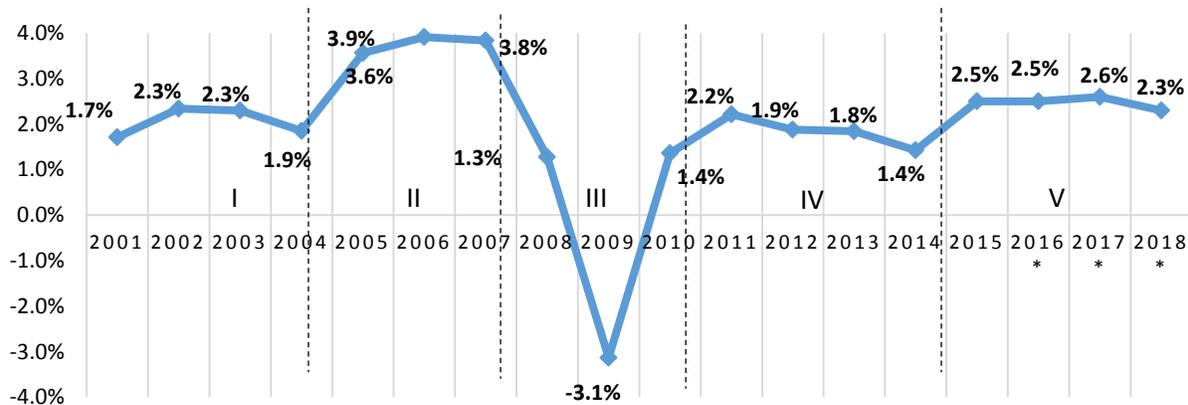
## 1. El Salvador: La descripción de una economía con estancamiento relativo

La economía salvadoreña sigue mostrando síntomas de relativo estancamiento, que durante los últimos años le ha ganado el título del país con el más bajo crecimiento de la región. Cuando se analizan las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes, se puede observar como la economía del país centroamericano, ha fluctuado a través de cuatro fases diferentes desde el inicio de la década, sin encontrar una trayectoria que pudiera considerarse como la indicada para alcanzar el *boom* económico esperado.

Entre 2001 y 2004, las tasas de crecimiento del PIB fueron del 2% en promedio, fuertemente influenciadas por el proceso de acomodamiento a la unificación cambiaria iniciada en el 2001. En una segunda etapa, a partir de 2005, la economía tomó una nueva dinámica de crecimiento, al registrar el punto más alto de la década con 3.9% de incremento del PIB. Sin embargo, esta bonanza económica fue contrarrestada rápidamente por el impacto de la crisis financiera internacional, que llevó al país a una recesión, en 2009, en donde el PIB real se contrajo un 3.1%, mostrando que El Salvador fue el país de Centroamérica más afectado por los shocks externos producidos por esta crisis.

Entre 2011 y 2015, el país presentó crecimientos similares a los reportados al inicio de la década anterior, alrededor del 2%, a excepción de 2015 que reportó un aumento inusual y aún objeto de dudas por diferentes analistas y pensadores del país, del 2.5%. Las expectativas de crecimiento real esperado por el FMI para 2016 y 2017 se encuentran entre 2.5% y 2.6%, por encima de la tasa potencial que debiera registrar el país al utilizar su potencial teórico, pero que podría mostrar una senda de recuperación en el mediano plazo.

**Gráfico 21. El Salvador: Variación del PIB a precios constantes, período 2001-2018**



Fuente: Icefi, con base en cifras del BCR y proyección del FMI.

A lo largo del período comprendido entre 2001 y 2015, muy poco se puede hablar sobre cambios en la estructura productiva de El Salvador, la cual permaneció relativamente estable a pesar de la crisis financiera internacional. De acuerdo a los datos del BCR, las actividades económicas más importantes en 2015 fueron: la industria, el comercio, la agricultura, el transporte, el almacenamiento y comunicaciones y los servicios del gobierno que, con 25.1, 21.9, 12.9, 10.3 y 5.6% de la producción realizada; estos sectores concentran el 75.8% del PIB; el resto de actividades económicas tiene una participación muy baja dentro del PIB. Cabe mencionar que, de las actividades mencionadas, únicamente la de comercio es la que reporta un crecimiento sostenido en los últimos cinco años, con incrementos medios del 2.3%, sin embargo, la industria y el transporte, almacenamiento y comunicaciones reportan 2.4% de crecimiento medio en los últimos cinco años, aun cuando reportan fuertes fluctuaciones entre año y año.

De acuerdo al FMI, las previsiones de crecimiento futuras responden principalmente a los bajos niveles de inversión tanto privada como pública. La formación bruta de capital fijo se ha mantenido en alrededor del 18.0%, en promedio, aun cuando se manifestó una reducción hasta niveles del 15% durante la crisis financiera internacional. El indicador se recuperó, sin embargo, hasta alcanzar nuevamente el 18.3%, en 2013, aun cuando decayó nuevamente hasta ubicarse en 17.7% al final de 2015. En general, durante el período de análisis, el nivel de inversión privada evidenció cierto estancamiento, en alrededor del 15.5% del PIB; ello como producto del mantenimiento de las condiciones productivas generales de la sociedad salvadoreña.

La falta de profundización de la inversión, especialmente la privada, se ha visto reflejada en el sostenimiento de los niveles de desempleo abierto de la economía. Lo que también ha producido mayor subempleo como alternativa ante la falta de empleos formales. Esto a su vez genera las condiciones para que todos aquellos habitantes del país que no logran ser absorbidos por el mercado de trabajo y que deben buscar formas para asegurar su sustento y el de sus familias, vean la migración ilegal hacia los Estados Unidos como la alternativa más factible.

Paradójicamente, ha sido gracias al fenómeno de la migración iniciado durante el conflicto armado, que la economía salvadoreña no ha entrado en procesos de alta recesión desde hace varios años, sin embargo, conforme a Cepal (2007), si produce que el crecimiento económico se ubique por encima de su potencial. Por medio de las remesas que reciben los familiares de los migrantes salvadoreños, se logra financiar gran parte del consumo nacional, al extremo que durante el período 2001-2015 representaron un promedio simple anual del 16.2% del PIB, y solo en el año 2015 se percibieron \$4,270.0 millones en concepto de remesas. Dichos valores implican que alrededor de un sexto del consumo de las personas se financia por medio de ingresos de trabajadores que no proceden de la producción interna.

La dependencia hacia las remesas, produce complementariamente que la economía salvadoreña este aún más interrelacionada con la economía estadounidense, su principal socio comercial, por lo que los shocks procedentes de la misma, producen fuertes efectos en la frágil economía salvadoreña.

Otro factor importante a resaltar es el resultado de balanza comercial, caracterizado por el hecho que la política comercial salvadoreña ha manifestado una agresiva búsqueda de convenios internacionales de libre comercio, estando entre los más importantes el TLC con Estados Unidos, el Acuerdo de Alcance Parcial con Europa y algunos otros convenios que, con menor profundidad en el comercio internacional resultante, pero con relevancia en materia de apertura de mercados externos, fueron suscritos con México, Taiwán, Colombia, Chile, República Dominicana y, por supuesto, el convenio con Centroamérica que dio origen al potencial proceso de integración económica de la región.

Como resultado de la apertura comercial se logró que las exportaciones logaran un crecimiento de hasta 15.6% hasta antes de la crisis, sin embargo, durante la misma experimentaron una contracción del 17.0%. En los últimos años (2012-2015), la dinámica del proceso exportador prácticamente desapareció, a pesar de que la política comercial refleja todos los elementos de un esquema de promoción de exportaciones, al reportar un magro crecimiento del 0.9% en términos medios. Los efectos sobre las importaciones han sido similares, pero magnificados en la mayoría de los casos, es decir que cuando las exportaciones crecieron, las importaciones aumentaron aún más, y viceversa, lo que implica una fuerte conexión de la economía nacional con las importaciones de bienes y servicios.

Muestra de ello fue que durante la crisis financiera internacional el resultado de la balanza comercial paradójicamente mejoró, producto de una disminución en las exportaciones del 16.7%, pero contrarrestado por una reducción mayor de las importaciones en 25.4%. En promedio, el déficit de la balanza comercial en los últimos cinco años oscila en alrededor del 21.0% del PIB y está caracterizado por las exportaciones a Centroamérica, las de exportaciones no tradicionales, de café, de la industria de maquilas, azúcar y productos derivados de la industria textil; pero con una alta dependencia a la importación de aceites, materias primas y, fundamentalmente, de bienes no duraderos de consumo.

En conclusión, dados los factores económicos y la estructura productiva actual, el nivel efectivo que puede alcanzar el crecimiento de la producción del país se encuentra entre el 2.0 y el 2.5%, producto de una inversión con cierto estancamiento alrededor del 16% del PIB y una alta dependencia de las remesas familiares, para fortalecer el consumo interno y contribuir a mantener el equilibrio en balanza comercial. A estos elementos debe adicionarse el hecho que, al ser una economía dolarizada y carecer de política monetaria, existe poco margen de maniobra para cambiar el rumbo del crecimiento económico, dejando como única herramienta a la política fiscal.

## **2. Desempeño fiscal reciente: el camino hacia la insostenibilidad**

Por mandato de la Constitución de la República, es obligación del Estado salvadoreño garantizar el goce pleno de los derechos de sus habitantes; sin embargo, en la misma no se identifican prioridades, ni el grado de importancia, esfuerzo o recursos que deben destinarse para atender cada una de las obligaciones del Estado. Por tanto, queda en la libertad de cada gobierno definir el rumbo y priorización del presupuesto. Esto ha llevado a que, producto de la carencia de una visión estratégica de largo plazo, los últimos gobiernos de turno hayan guiado su accionar en planes de mediano plazo, con un horizonte máximo de cinco años (ver Anexo 1).

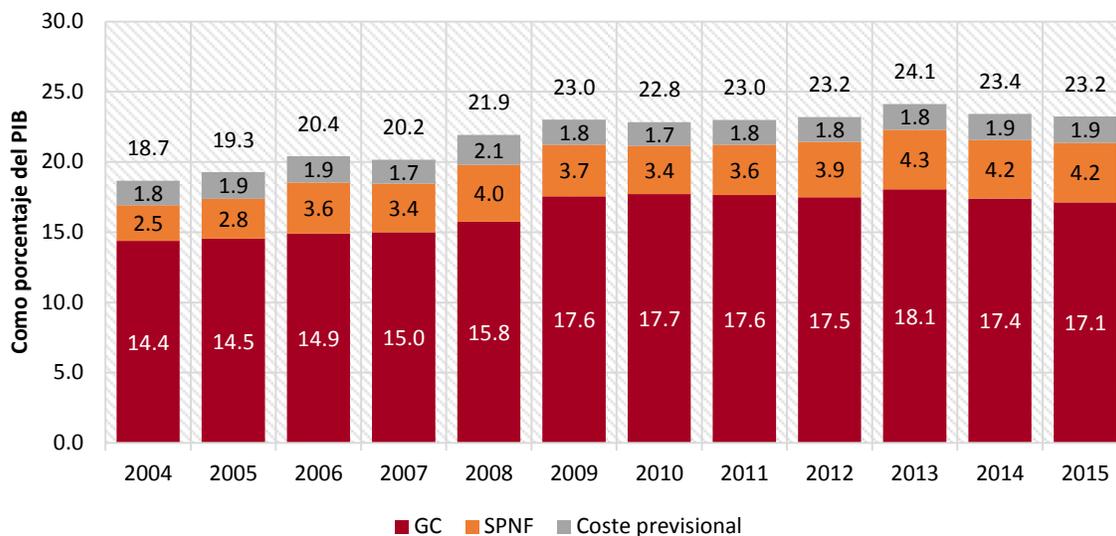
Esta característica ha facilitado que la situación fiscal de El Salvador se encuentre sumamente complicada, producto de la existencia de déficits fiscales permanentes -agudizados por el financiamiento de los gastos derivados del sistema previsional antiguo-; niveles de deuda que amenazan con convertirse en insostenibles en el corto plazo; una rigidez presupuestaria significativa ocasionada por el establecimiento histórico de candados en la ejecución del gasto; y una insuficiente cantidad de recursos financieros, especialmente tributarios, para afrontar los compromisos vigentes.

### **2.1 Un estado creciente, pero insuficiente para las necesidades de los salvadoreños**

A pesar de la carencia de rumbo de largo plazo en la política de gasto, el tamaño general del Estado como porcentaje del PIB, dado por el gasto del Sector Público no Financiero (SPNF) más el coste previsional, ha crecido de forma lenta pero sostenida desde 2004, cuando representó 18.7% del PIB, mientras que para 2015 su tamaño se incrementó a 21.4% del PIB. Esta cifra es el valor más alto alcanzado históricamente por el gasto público, a pesar del constante déficit presupuestario resultante, producto de las deficiencias en materia de ingresos para financiar los niveles de gastos establecidos.

Entre 2011 y 2015 el tamaño del gasto del Gobierno Central representó en promedio un 17.5% del PIB, mientras que el aporte del SPNF ha sido en promedio del 4.0%; además, el coste previsional producto del antiguo Sistema Público de Pensiones participa con un 1.8%, para establecer que el promedio el tamaño del SPNF en los últimos cinco años ha sido de 23.4%. Al considerar que, de acuerdo a información del FMI (2015), los tamaños de los gobiernos del mundo oscilaron alrededor del 34.6% del PIB y en América Latina rondaron el 34.4%; encontramos, que la magnitud del Estado salvadoreño sigue siendo relativamente baja en comparación con la región, por lo que el principal problema parece estar en el lado de los ingresos.

**Gráfico 22. Tamaño del Sector Público no Financiero, incluyendo el coste previsional  
Período 2004-2015**



Fuente: Icefi, con base en cifras del BCR.

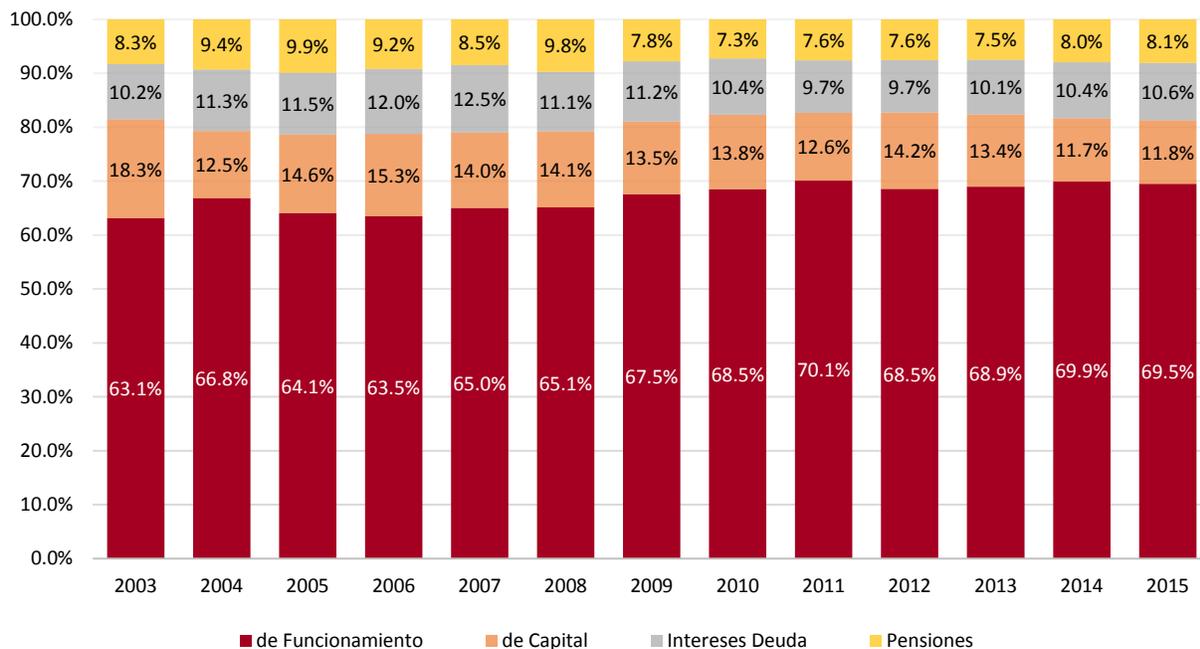
Se pueden distinguir tres momentos en el crecimiento del SPNF incluyendo el gasto del sistema previsional: durante el periodo pre-crisis (2004-2007) se promedió una tasa de crecimiento interanual del orden del 11.2%. Durante el año 2008, se reportó un crecimiento del 15.9%, explicado por la política anti cíclica realizada por el Gobierno previniendo los embates de la crisis financiera que se avecinaba; mientras que durante el período entre 2009-2015, con los gobiernos del FMLN en el poder, la tasa de crecimiento anual del gasto, osciló en alrededor del 3.6%, porcentaje que fue limitado por la acumulación de la deuda soberana, así como por los subsidios y transferencias condicionadas creadas durante el periodo pre-crisis y la deuda resultante del antiguo Sistema Público de Pensiones (SPP).

Al igual que otros países de la región, la principal característica del gasto público en El Salvador es su extrema rigidez, que no permite contar con espacios para tomar decisiones de política relacionadas con el gasto social o inversión pública. De hecho, como puede observarse en el Gráfico 23, el gasto de capital representa únicamente el 11.8% del gasto total y dicha proporción ha venido declinando desde hace más de 20 años, cuando acumulaba más del 30% de los recursos públicos.

La rigidez de la ejecución presupuestaria deriva del cumplimiento de compromisos ineludibles, de los cuales destacan los pagos por remuneraciones y la adquisición de bienes y servicios, que en el presupuesto de ingresos y gastos de 2016 representan el 38.2% y el 9.9% del total del gasto previsto. Esto puede remarcarse al observar como el peso relativo de los gastos de funcionamiento o corrientes pasaron de

63.1% en 2003 a 69.5% en 2015. Este aumento es resultado parcial del alza de 106.5% en las remuneraciones entre 2004 y 2015, conforme a la información presentada en los reportes de ejecución del Ministerio de Hacienda. Por otra parte, el peso relativo de los intereses de la deuda ha mantenido en promedio un 10.6% de participación y los gastos relacionados al SPP alrededor de 8.1% del total de gastos del SPNF de El Salvador.

**Gráfico 23. El Salvador: estructura del gasto del sector público no financiero, incluyendo pensiones. Período 2003-2015**



Fuente: Icefi, con base en cifras del BCR.

El financiamiento del aumento de los gastos de funcionamiento ha recaído en la reducción de los gastos de capital; debido a que, con el propósito de realizar un ajuste presupuestario, se han sacrificado los avances en los proyectos de infraestructura, a fin de evitar la presentación de un déficit fiscal mayor. De acuerdo al Ministerio de Hacienda, durante 2009-2015, la ejecución de los gastos de inversión presentó en promedio, el 87.2% de lo programado al inicio del ejercicio fiscal.

En resumen, el gasto de Estado salvadoreño está caracterizado por su alta rigidez y sacrificio de los gastos necesarios para mejorar las condiciones de vida de los salvadoreños y que ha sido resultante de la decisión de mantener el nivel de funcionamiento actual, en el intento de no propiciar un mayor déficit fiscal y un aumento del endeudamiento existente.

## 2.2 El gasto social

Para abordar la temática del gasto público social en El Salvador, es necesario mencionar que a partir de 2012 el Gobierno de El Salvador (GOES) lleva a cabo un proceso de reforma del sistema de presupuesto, cuyo primer elemento se centra en transitar hacia un Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados. En tal sentido, a la fecha, el presupuesto público se organiza bajo un enfoque de Áreas de Gestión el cual «asigna recursos financieros a unidades operativas para que éstas los gasten en ciertos insumos; controla la cantidad de recursos gastados su distribución en el tiempo, así como su legalidad» (Ministerio de Hacienda, 2012).

De tal cuenta, bajo este esquema el presupuesto público de El Salvador no aplica la Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG)<sup>7</sup> de acuerdo con lo estipulado en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001 del FMI, lo cual es fundamental para realizar estimaciones del Gasto Público Social (GPS) bajo una metodología homogénea, que permita realizar comparaciones internacionales.

Dada esta preocupación, a partir de 2010 el GOES, a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), y con la ayuda técnica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), ha realizado estimaciones del GPS en El Salvador, para la serie 2004-2012 de acuerdo con las directrices de la CFG.

Por su parte, la actual reforma prevé la mejora de los clasificadores presupuestarios y el desarrollo de un clasificador funcional-programático como herramienta de apoyo a la implementación del presupuesto por programas. Para el efecto, el Ministerio de Hacienda ha publicado un Manual para la Clasificación Funcional del Gasto Público que tiene como principal objetivo: «Establecer los lineamientos para la elaboración de la Clasificación Funcional por parte de la Dirección General del Presupuesto, a partir de la combinación del Clasificador Funcional con la estructura de las diferentes Categorías Presupuestarias que serán identificadas y diseñadas por las instituciones del Sector Público, siguiendo la Guía Metodológica respectiva» (Ministerio de Hacienda, 2012), y cuya revisión más reciente corresponde al 30 de mayo de 2014.

Siendo el caso que dicho Manual se encuentra en implementación, de conformidad con el avance de la reforma presupuestaria, y dada la actual estructura presupuestaria, el Icefi ha desarrollado estimaciones del

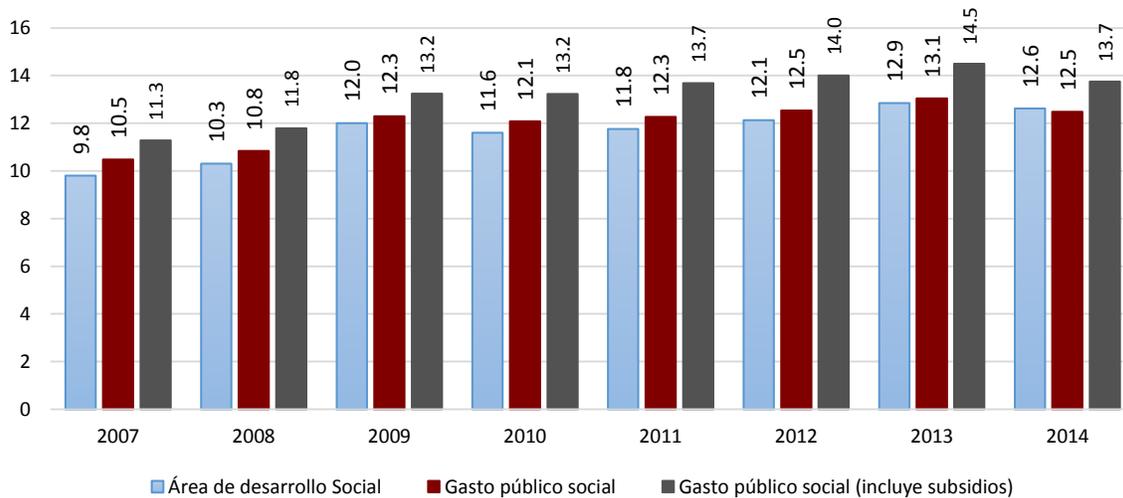
---

<sup>7</sup> La Clasificación de las funciones del gobierno (CFG) es una clasificación detallada de las funciones u objetivos socioeconómicos, que persiguen las unidades del gobierno general por medio de distintos tipos de erogaciones. La CFG es una clasificación de las erogaciones de los gobiernos en funciones que la experiencia ha demostrado que son de interés general y susceptibles de ser utilizadas en una amplia variedad de aplicaciones analíticas. Las estadísticas sobre la salud, la educación, la protección social y la protección ambiental, por ejemplo, pueden servir para analizar la efectividad de los correspondientes programas del gobierno (FMI, 2001).

GPS para la serie 2007-2014, con base en información suministrada por el Ministerio de Hacienda, con un amplio nivel de detalle, que toman la estructura de la CFG y cuya característica es que guardan identidad contable con el reporte de liquidación presupuestaria. La cobertura de dicha información comprende el Gobierno Central y Entidades Descentralizadas y Especiales.

Conviene destacar que, en primera instancia, una comparación entre el presupuesto del área de desarrollo social, tradicionalmente asociado al GPS pero cuya cobertura no es compatible con la CFG, pone de manifiesto una brecha de casi 0.4 puntos del PIB con las estimaciones del GPS y de 1.5 puntos si se incluyen las erogaciones en concepto de subsidios, lo que permite un análisis más comprensible de la inversión realizada en los años recientes.

**Gráfico 24. El Salvador: comparación entre el presupuesto por área de desarrollo social y la estimación del gasto público social de conformidad con la Clasificación Funcional del Gobierno. Cifras en porcentajes del PIB**



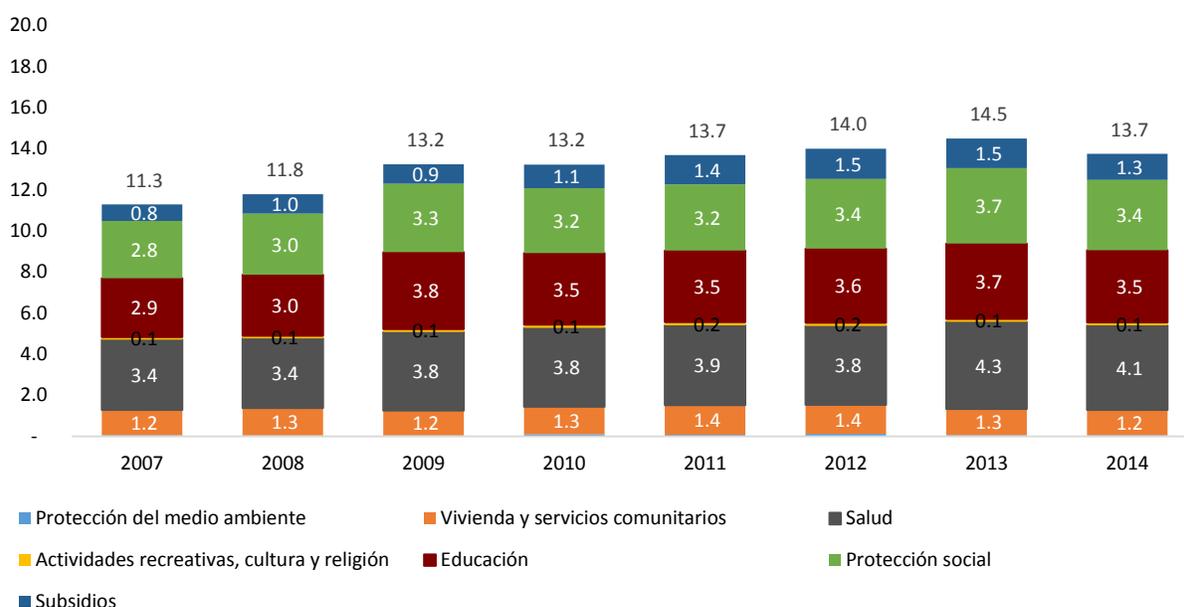
**Fuente:** Icefi con base en datos del Ministerio de Hacienda y estimaciones propias con base en la Clasificación Funcional del Gobierno del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI.

De 2007 al 2014 el GPS ha presentado una tendencia creciente, con cifras que reflejan una inversión del 10.5% del PIB en 2007 a 12.5% del PIB en 2014. En general, se puede visibilizar el empuje que han tenido las inversiones en salud, educación y protección social que desde el 2010 se sostienen entre el 3.5% y 4.1% del PIB, siendo estas divisiones las inversiones más importantes del Estado salvadoreño. Así más,

el incremento de los subsidios como medida paliativa de protección social ha sido además significativo, lo cual merece una reflexión especial, dada la poca focalización que presentan (Icefi/Unicef, 2014)<sup>8</sup>.

No obstante, las inversiones mencionadas en el párrafo previo, la situación del desarrollo humano es preocupante: de cada cien personas que forman parte de la población económicamente activa (PEA), siete están desempleadas y casi la mitad subempleadas (con ingresos inferiores al salario mínimo), frente a una precaria escolaridad promedio de 6.2 años (7.3 en el área urbana y 4.3 en el área rural) que no presenta mayores oportunidades de transformación productiva. Esto ha repercutido en la incapacidad de generar que los hogares puedan adquirir, gradualmente, más y mejores bienes mínimos de consumo. Por el contrario, se registran pérdidas acumuladas del poder adquisitivo del salario mínimo, de 1965 a 2012, de hasta el 77% en el sector agrícola y 65% en el comercio, industria y servicios (PNUD, 2013).

**Gráfico 25. El Salvador: Composición del Gasto Público Social (más subsidios). Cifras en porcentajes del PIB**



**Fuente:** Icefi con base en datos del Ministerio de Hacienda y estimaciones propias con base en la Clasificación Funcional del Gobierno del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI.

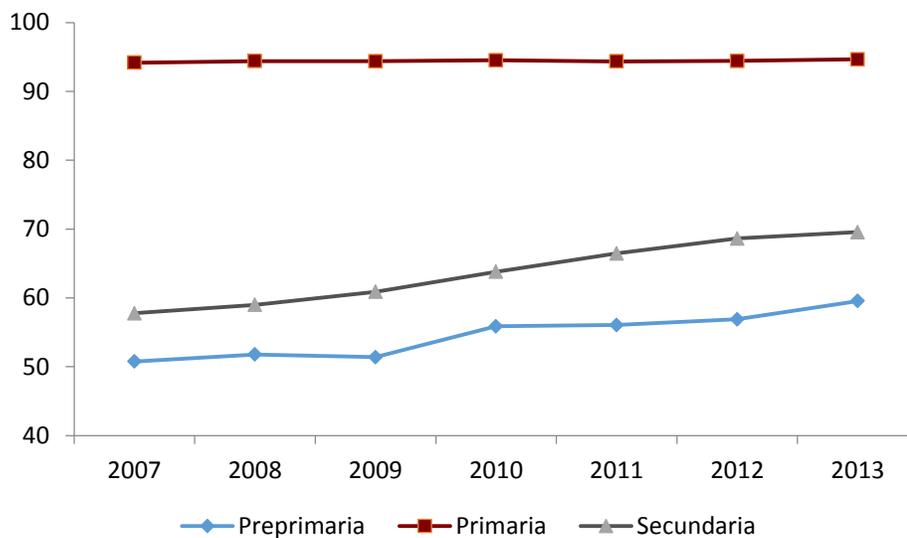
En 2014, 3.5% del PIB se invirtió en educación (el promedio latinoamericano fue de 4.9% entre 2013 y 2014 según CEPAL). El 62% de esta inversión estuvo concentrada en la Enseñanza Primaria (2.2% del PIB), sin mayores inversiones realizadas en la Enseñanza Pre-Escolar y Secundaria Avanzada<sup>9</sup>. No

<sup>8</sup> Actualmente la política de subsidios no cuenta con un diseño que favorezca la priorización de los hogares más necesitados. Algunas propuestas sugeridas han focalizado el subsidio al gas licuado a los hogares con consumos menores a 100 KWH de electricidad y el subsidio de energía eléctrica a hogares con un consumo menor a los 100Kwh, entre otros. Estas medidas han favorecido el ahorro de hasta \$ 217.7 anuales que ya no son financiados por deuda de corto plazo (Letes). (Icefi, 2014: 65-69).

<sup>9</sup> De acuerdo a los Datos Mundiales de Educación 2010/2011 de El Salvador la educación primaria tiene la siguiente definición: «La educación básica se ofrece normalmente a estudiantes de 7 a 15 años de edad y es obligatoria. Se puede admitir a alumnos de 6 años, siempre que bajo

obstante, los resultados esperados aun cuando han mostrado algunos avances, todavía implican importantes retos en materia de cobertura y calidad educativa. Al respecto, datos de la tasa neta de matriculación por nivel educativo muestran coberturas que han ido en aumento a partir desde 2007, pero que llegan a niveles de 60% en el nivel preprimario y de 70% para el nivel secundario, lo que implica al menos 30,000 niños y niñas fuera de la escuela para el nivel primario (UNESCO, 2015). Por su parte la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para los Egresados de Educación Media (PAES) reflejó además en 2015 una nota global de aprobación de 5.3 (en una escala entre 0 y 10) lo que implica una mejora de una décima en comparación con los resultados del año previo (5.2) (Mined, 2015).

**Gráfico 26. El Salvador: Tasa neta de matriculación por nivel educativo. Cifras en porcentaje**



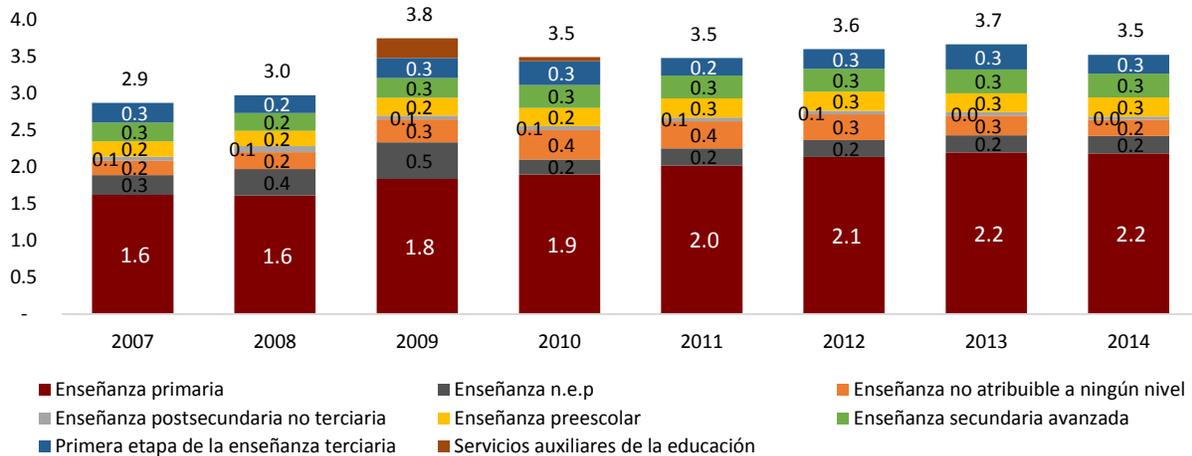
Fuente: UNESCO

Aunque en el corto plazo se pueda generar mayor eficiencia en el incremento de coberturas realizando enlaces entre el programa de transferencias condicionadas –Comunidades Solidarias- y la matriculación en primaria y secundaria (Banco Mundial, 2014) los rezagos de inversión en la educación en la primera infancia, determinante importante de la retención escolar y mejores rendimientos (Unicef, 2001), son gigantescos, comparables tal vez a los que pueden estimarse para reducir las inequidades en el acceso a la educación con calidad, entre grupos con diferentes niveles de ingreso y por área geográfica.

---

critero pedagógico demuestren madurez para iniciar estos estudios y existan los recursos en los centros educativos. La educación básica comprende nueve años de estudio (grados 1° a 9°) divididos en tres ciclos de tres años cada uno».

**Gráfico 27. El Salvador: Composición del Gasto Público Social en Educación. Cifras en porcentajes del PIB**



**Fuente:** Icefi con base en datos del Ministerio de Hacienda y estimaciones propias con base en la Clasificación Funcional del Gobierno del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI.

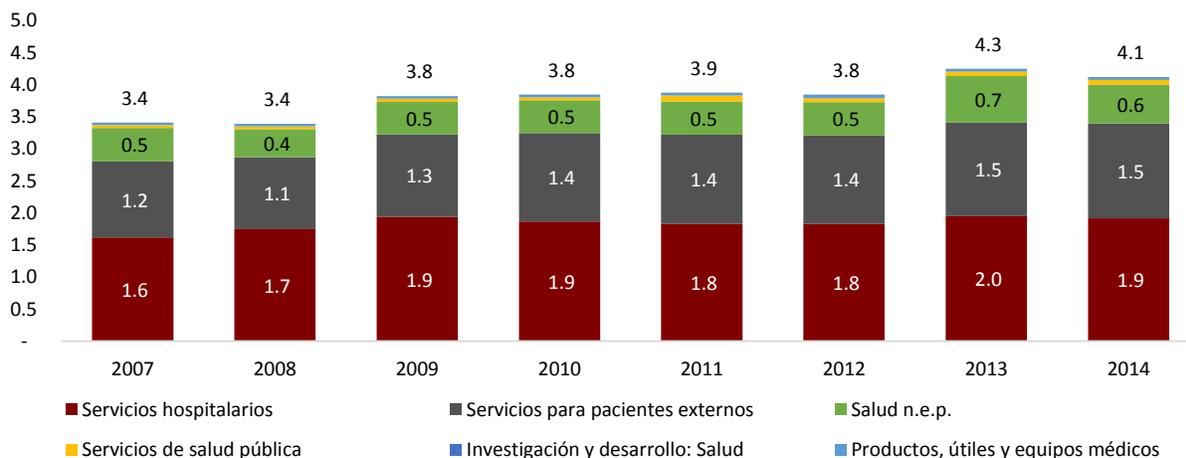
La salud resalta como otro de los rubros importantes de inversión del Estado salvadoreño. Ésta alcanzó el 4.1% del PIB en 2014 (el promedio latinoamericano fue 4.2% del PIB en 2013 Y 2014 según CEPAL), siendo además una de las inversiones más protegidas durante las medidas de política anticíclica adoptadas frente a la crisis el 2008; no obstante, en términos reales, la inversión per cápita solo presenta incrementos mínimos (Banco Mundial, 2014).

Cabe indicar, que estas inversiones le han permitido al Estado alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio respecto a la disminución de la mortalidad de niños y niñas menores a cinco años y la reducción considerable de la mortalidad materna (PNUD, 2013). Se logró además transferir los gastos de bolsillo de las familias hacia medicinas y otros gastos (como lentes, dentistas, etc.) ya que no se requiere de un copago por la prestación de servicios de salud primaria (Banco Mundial, 2014).

En 2014, las inversiones en salud se concentraban significativamente entre el segundo y tercer nivel de atención en salud (70.4% del gasto público de salud), principalmente por los aportes a de la red hospitalaria y los servicios hospitalarios y de consulta externa del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social. El Fondo Solidario para la Salud (Fosalud) que funciona como un segundo nivel de atención tan solo recibía el 3.9% del presupuesto en salud en 2014.

El primer nivel de atención, más identificado con el ramo de Salud Pública representó en 2014 solamente 23.7% del gasto público en salud. Este engloba entre otros, las inversiones en la Unidades de Salud y de los Equipos Comunitarios de Salud Familiar (ECOS). Según el Banco Mundial (2014), el Ministerio de Salud (Minsal) como principal ejecutor de la atención primaria en salud, asignaba 60% al pago de salarios, 9.8% a medicinas y vacunas, y tan solo 9.2% a infraestructura y capital y 6.1% a equipo médico; en tanto que un 14.4% se dedicó a gastos recurrentes.

**Gráfico 28. El Salvador: Composición del Gasto Público Social en Salud. Cifras en porcentajes del PIB**



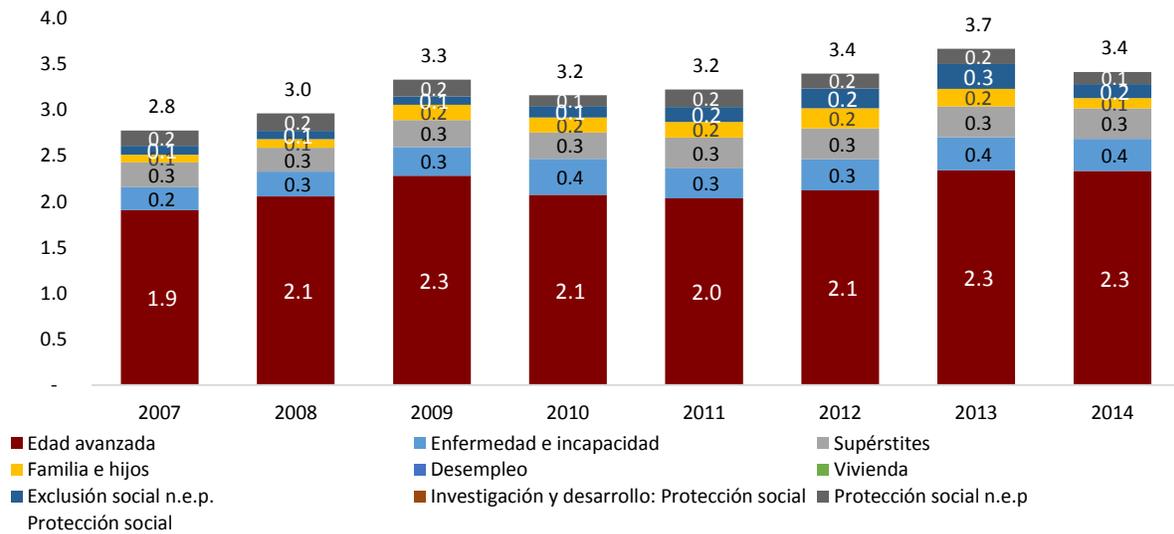
**Fuente:** Icefi con base en datos del Ministerio de Hacienda y estimaciones propias con base en la Clasificación Funcional del Gobierno del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI.

Al momento, la operativización del Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI) parece además presentar graves duplicaciones en la prestación de los servicios entre el FOSALUD, ISSS y el ISBM y poca coordinación con el Minsal, lo cual repercute en que todavía un 43% de los hogares del quintil más pobre se encuentran fuera del acceso de la atención en salud (Banco Mundial, 2014).

A pesar del progreso realizado y las inversiones efectuadas en la expansión del SIBASI, solo 31% de niños menores de 6 meses reciben lactancia materna exclusiva (dato que se incrementa a un 54% en la Ventana de los Mil Días); cerca del 9% de los niños tiene un bajo peso al nacer; alrededor del 19.2% de niños y niñas sufren de desnutrición crónica (Icefi/Unicef, 2014) y en el 20% de los niños y niñas más pobres la mortalidad infantil llegaba a los 29 por mil nacidos vivos; tasa que contrasta con los 6 por mil nacidos vivos asociada al 20% de la niñez más rica (PNUD, 2013). En 2013, 31% de la mortalidad materna sucedía en adolescentes (entre el 60% y 97.5% se consideraba prevenible) y una gran parte estaba asociada al suicidio entre el grupo etáreo de 15 y 19 años (Camacho et al., 2013).

Por su parte, la división de protección social ha registrado incrementos de 2.8% en 2007 a 3.4% en 2014. De estas inversiones, 3.0% del PIB se pueden asociar principalmente al sistema de pensiones y prestaciones por vejez, invalidez y supérstites del Instituto Salvadoreño Del Seguro Social (ISSS), el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), el Instituto De Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) y el Fondo de Protección de Lisiados Y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD).

**Gráfico 29. El Salvador: Composición del Gasto Público Social en Protección Social. Cifras en porcentajes del PIB**



**Fuente:** Icefi con base en datos del Ministerio de Hacienda y estimaciones propias con base en la Clasificación Funcional del Gobierno del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI.

A pesar del tamaño de la inversión y el sistema institucionalizado para su despliegue, la cobertura de las pensiones durante la década última no superaba el 30% de los grupos objetivos mientras su financiamiento ha caído en graves problemas que tienden hacia su insostenibilidad. Las reformas realizadas hasta ahora no solo no han incrementado la cobertura en las poblaciones más pobres, sino que han incrementado los costos de transición entre los nuevos y viejos sistema de protección social<sup>10</sup> (Banco Mundial, 2014).

Por su parte, los subsidios a la energía eléctrica, al gas licuado y al transporte público sumaban 319.0 millones de dólares en 2014, con una inversión del 1.3% del PIB comparable a la inversión total en Vivienda y Servicios Comunitarios del GPS a dicho año (1.2% del PIB). Estos subsidios son sin embargo un tema de discusión, debido a que además de estar entre los más altos en la región centroamericana, se

<sup>10</sup> El Salvador pasó de un sistema contributivo en 1998 a un sistema de pensiones de capitalización individual, denominado el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP). El cambio generó varios costos de transición dado que varias contribuciones se movieron al nuevo sistema privado, pero el Estado ha tenido que continuar pagando por las obligaciones de pensiones del esquema anterior.

estima que al menos 0.6% y 0.7% del PIB (160 millones de dólares), se invierten en asistencia social y subsidios a las familias de los quintiles más ricos. Cerca del 70% de éstas familias del quintil más rico son subsidiadas en el consumo del gas licuado y electricidad, mientras los pocos programas de transferencias condicionadas cubren tan solo el 16% de las familias en pobreza extrema (Banco Mundial, 2014).

**Tabla 12. El Salvador: Gasto Público Social en Protección Social y Subsidios por Instituciones Seleccionadas, 2014**

Institución	Monto (en millones)	Como % del PIB
<b>Subsidios</b>	<b>319.0</b>	<b>1.3%</b>
Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (Finet)	178.4	0.7%
Ramo de Economía (subsidio al gas licuado)	103.7	0.4%
Ramo de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	36.9	0.1%
<b>Protección Social</b>		
<b>Pensiones por Vejez, Invalidez y Supérstites</b>	<b>676.7</b>	<b>2.7%</b>
Instituto De Previsión Social De La Fuerza Armada (Ipsfa)	98.4	0.4%
Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos	257.8	1.0%
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	279.2	1.1%
Fondo Protección Lisiados Y Discap. a Consec. Del conflicto armado	41.3	0.2%
<b>Prestaciones y programas de protección social a familia e hijos</b>	<b>94.5</b>	<b>0.4%</b>
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	77.0	0.3%
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia	17.5	0.1%

**Fuente:** Icefi con base en datos del Ministerio de Hacienda y estimaciones propias con base en la Clasificación Funcional del Gobierno del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI.

Finalmente, es importante destacar que el programa Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas (CSRyU) muestra evidencia de mejoramiento de algunos indicadores de salud y educación de la población más pobre, aunque su cobertura es todavía baja y se haya reducido recientemente (BM, 2014). El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) por su parte sigue manteniéndose como la única opción de apoyo al ingreso y empleo en las poblaciones urbanas desfavorecidas. Entre el CSRyU (0.3% del PIB) y el PATI (0.04% del PIB) se estiman inversiones de 0.36% del PIB en 2013. En 2014, las inversiones en las CSRyU caen a 0.02% del PIB. Por su parte, otros programas tales como Paquetes Escolares (entrega de uniformes gratuitos a estudiantes de primaria), Paquetes Agrícolas (fertilizantes, etc.), el Programa de Alimentación y Salud Escolar y Ciudad Mujer (programa de desarrollo para la mujer) suman alrededor del 0.3%, 0.17%, 0.08% y 0.04% del PIB respectivamente (Banco Mundial, 2014).

### **2.3 El déficit fiscal y la deuda: Problemas en crecimiento**

Como se menciona anteriormente, como trasfondo al aumento del tamaño del Estado se encuentra un recurrente déficit fiscal producto de la insuficiencia de los ingresos tributarios para financiar la totalidad

del gasto del SPNF. Una característica de la cuenta financiera del Estado de El Salvador, es la presencia de dos resultados presupuestarios, producto de la privatización del sistema de pensiones realizado en el 2001, proceso en el cual las pensiones de aquellas personas que no migraron a ninguna de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), fueron asumidas por el Gobierno. Por lo tanto, a partir de ese año se presenta un déficit «incluyendo el sistema previsional» y un déficit «sin incluir el sistema previsional», lo que hace más complejo el análisis y comprensión de la situación financiera de El Salvador.

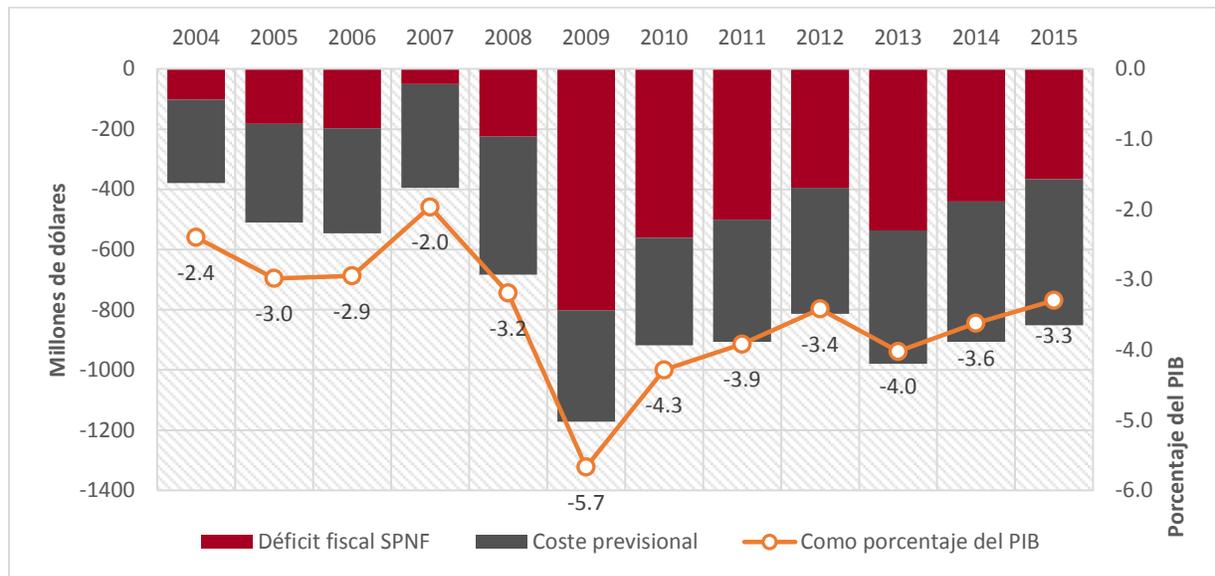
El comportamiento del déficit fiscal total entre 2004-2008 osciló entre 2 y 3.0% del PIB, a pesar de la implementación de una reforma fiscal en este período, que logró el aumento de la carga tributaria en 2% del PIB. Durante el período, el déficit no tuvo ninguna alteración sustancial, debido a que los aumentos en los ingresos, fueron acompañados por aumentos en los gastos, por ello, como se mencionará posteriormente, se produjo un aumento consecuente de la deuda pública.

Durante el período de análisis, el déficit fiscal más alto se presentó en 2009 al reportar 5.7% del PIB. Durante este año, el gobierno del FMLN continuó con la implementación de las medidas anticíclicas iniciadas por el gobierno de Elías A. Saca en 2008 y que buscaban atenuar los impactos de la crisis en la economía familiar, sobre todo con el objeto de defender a los sectores más vulnerables y evitar, así, problemas sociales y de gobernabilidad. El déficit fiscal también fue potenciado por una reducción en los ingresos fiscales del 8.2%, producto de la contracción económica característica de la época, especialmente de las importaciones asociadas al consumo.

A partir de 2010, el déficit fiscal ha promediado cerca 4.0% del PIB, a pesar de haberse implementado cuatro reformas tributarias entre 2009 y 2015. Dicha situación ha producido que el Estado deba incurrir en mayor deuda para cumplir sus obligaciones de funcionamiento.

En el gráfico siguiente podemos observar como la absorción del gasto del sistema previsional, presiona el déficit de las finanzas públicas, debido a que al excluir el mismo, el déficit del SPNF presentaría niveles de alrededor de 2% del PIB, que para una economía como la salvadoreña podría ser manejable, incluso si se considera que el Gobierno ha tenido la capacidad de generar balances fiscales primarios positivos en algunos años. No obstante, de recordarse que al final dicho análisis es estrictamente académico, derivado que al final, la administración de los pagos del antiguo SPP es responsabilidad del Estado.

**Gráfico 30. El Salvador: déficit fiscal total del sector público no financiero, incluyendo el coste previsional. Período 2004-2015**



Fuente: Icefi, con base en cifras del BCR.

En consecuencia, la situación actual del déficit primario y total de El Salvador, imposibilita que se puedan liberar recursos para pagar el servicio de la deuda, por lo que se produce un efecto en cascada, similar a *Ponzi*: para abonar los pagos de la deuda, y en muchos casos para pagar los intereses de la deuda, es necesario contratar nueva deuda.

A manera de resumen, el déficit fiscal del SPNF de El Salvador es el resultado de la incapacidad de los ingresos tributarios para cubrir las metas de gastos, que a su vez están planteadas bajo presupuestos con metas de crecimiento sobrestimadas y que no responden a una planeación específica de largo plazo del país. Esto sumado a la obligación de cumplimiento de las obligaciones del antiguo SPP, lleva al país a recurrir a financiamiento para cumplir con sus obligaciones generales.

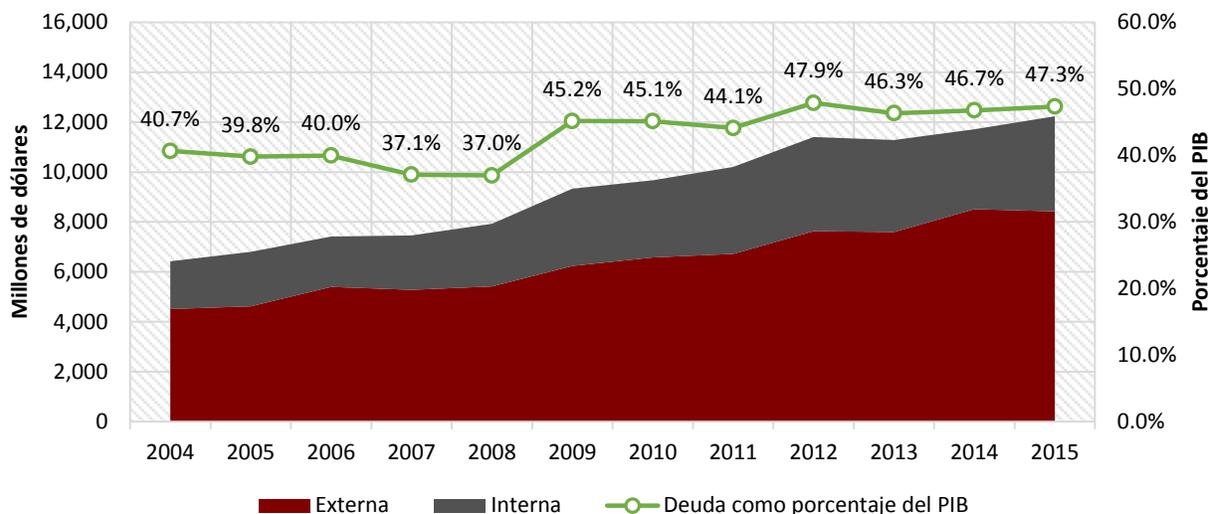
En cuanto a la deuda pública, es pertinente observar que el gobierno de El Salvador realiza sus contrataciones por medio de préstamos de apoyo presupuestario provenientes de organismos multilaterales (BID y Banco Mundial, entre otros), emisión de Eurobonos, así como por medio de la emisión de deuda de corto plazo (Letes) y los Certificados de Inversión Previsional (CIP). Estos últimos van destinados a cubrir el Fondo de Obligaciones Previsionales (FOP).

En los últimos años el endeudamiento manifiesta una trayectoria de una mayor contratación de empréstitos extranjeros, en particular por la colocación de Eurobonos emitidos por el Gobierno. La contratación de deuda interna por su parte requiere de un análisis particular, debido a que al ser el dólar la moneda de curso legal en el país, la contratación no produce presiones cambiarias, sin embargo, si puede producir un incremento de la tasa de interés nacional, de manera que sí se presenta algún tipo de asimetría con respecto a la tasa internacional, se pueden producir flujos de capitales que incluso podrían motivar a una reducción en la inversión nacional y un encarecimiento del consumo intertemporal.

La trayectoria del endeudamiento del SPNF, sin incluir la deuda derivada de la absorción del antiguo sistema previsional, está caracterizada por varias etapas: entre 2004-2008 existió una disminución del nivel endeudado como porcentaje del PIB, al registrar un paso del 40.7 a 37.0% del PIB, debido a que a pesar que el monto total de la deuda registraba crecimientos, era compensado por tasas de crecimiento económico, aunque modestas, mayores que el nivel de endeudamiento. En la segunda etapa, el gobierno debió afrontar los embates de la crisis financiera internacional, por lo que para realizar la política anti cíclica el Estado aumentó el monto de empréstitos a partir de 2009, lo que elevó la deuda 8.2% de 2008 a 2009, hasta alcanzar 45.2% del PIB. A partir del año previamente mencionado, hasta 2015, el nivel de endeudamiento del SPNF ha rondado alrededor del 46.0% del PIB, si no se incluye el saldo derivado de las obligaciones del sistema previsional.

En forma complementaria, es importante indicar que, de acuerdo a los datos disponibles en el BCR, hacia 2004 el saldo de la deuda interna ascendía a \$ 1,912.2 millones, lo que representaba el 29.8% del total adeudado, sin incluir la deuda previsional, mientras que para 2015 este valor casi se había duplicado al ser \$ 3,810.6 millones y representar 28.4% del total adeudado por el SPNF, sin incluir el sistema previsional.

**Gráfico 31. El Salvador: Saldo de la deuda del sector público no financiero, sin incluir el sistema previsional. Período 2004-2015. Cifras en dólares de Estados Unidos y porcentajes del PIB.**



Fuente: Icefi, con base en cifras del BCR.

En 2015 el 42.8% del total de la deuda externa se encontraba en manos de organismos multilaterales, entre los que destaca el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que ha financiado el 57.5% del total de este tipo de deuda y concentra el 13.2% del adeudo total del SPNF de El Salvador. Le sigue, en orden de importancia, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), con el 25.7% del adeudo con entes multilaterales y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con el 6.5%. El resto de la deuda externa corresponde a deuda comercial (52.3% del total) que, fundamentalmente, se ha generado mediante la colocación de bonos que podrían producir una fuerte vulnerabilidad para el país ante el incremento de tasas de interés y a deuda bilateral (4.8%).

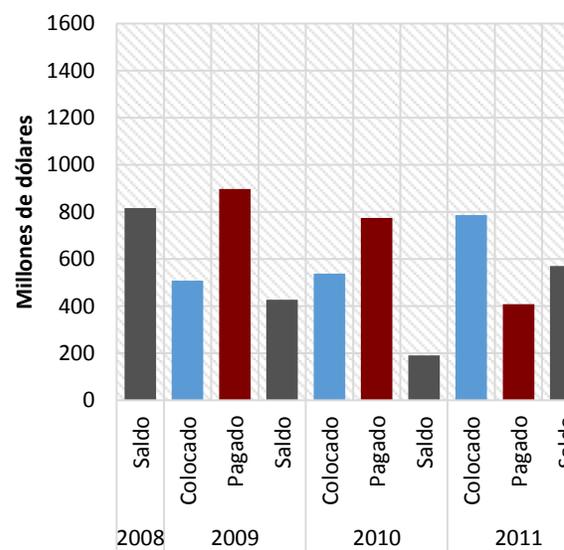
Por su parte, la mayor parte de la deuda interna corresponde a bonos que fueron negociados principalmente en el mercado internacional (30.4% del total) y a los CIP que fueron emitidos para financiar el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, que representan el 48.5% de la deuda en manos de residentes. Entre ellos destacan, obviamente, los empresarios del sector financiero. Es importante acotar que el Ministerio de Hacienda ha establecido que el 95.3% de la deuda total se encuentra expresada en dólares estadounidenses; asimismo, el grueso de la deuda (63%) tiene plazos de vencimiento mayores a los once años, y únicamente el 11% de ella será redimida en plazos menores a cinco años.

Existen dos particularidades de la deuda soberana de El Salvador que son necesarias mencionar. La primera de ellas es el manejo de las Letras del Tesoro (Letes), que han sido utilizadas primariamente para el financiamiento de gastos que no quedaron apropiadamente presupuestados, como la devolución del crédito fiscal del IVA a los exportadores. Sin embargo, la obligatoriedad de estos gastos, al no quedar debidamente establecida dentro de las asignaciones presupuestarias, lleva a la entidad responsable a acudir

a la Asamblea Legislativa para solicitar su transformación en Eurobonos, en forma recurrente. Este proceso se ha repetido en cuatro ocasiones (2002, 2009, 2012 y 2014) y en la actualidad se evalúa una nueva reestructuración para 2016, aun cuando el procedimiento ya ha enfrentado dificultades al haberse pronunciado la Sala Constitucional en contra del mecanismo seguido por la Asamblea Nacional para su aprobación.

La segunda particularidad es el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales creado en el 2006, con la finalidad de emitir títulos de deuda, denominados certificados de inversión previsional (CIP) los cuales son adquiridos por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), generando así los recursos necesarios para el financiamiento del pago de pensiones a los beneficiarios del antiguo sistema previsional. Si bien mediante la reforma se introdujo un alivio temporal al presupuesto, en la realidad lo único que se hizo fue posponer el problema, pues si bien en los primeros años el pago de intereses por la emisión de CIP era imperceptible, luego, debido a la acumulación de saldos, se generaron diversas presiones.

**Gráfico 32. El Salvador: Manejo de Letras del Tesoro (LETES). Período 2009-2015**



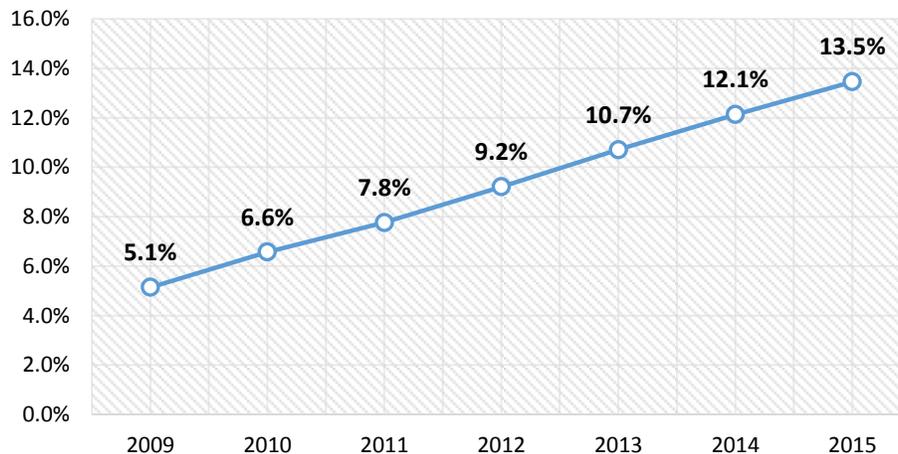
Fuente: Icefi, con base en cifras del Ministerio de Hacienda.

En la actualidad, la presión ya es significativa, al extremo de considerarse insostenible en el mediano plazo. A la fecha el saldo del FOP alcanza un monto de US\$3,478.70 millones y representa un 13.5% del PIB, el cual, como se mencionó anteriormente, no es contabilizado dentro de saldo de deuda soberana en muchos reportes del Ministerio de Hacienda. Al considerar dicho monto dentro de las obligaciones

pendientes de pago por el SNPF, se observa que la deuda total alcanza 60.8% del PIB, muy por encima de los valores recomendados por los organismos internacionales para un país del tamaño económico de El Salvador.

Al considerar la trayectoria del déficit fiscal y el saldo de la deuda pública salvadoreña, se evidencian ciertos riesgos para hacerla sostenible en el mediano y largo plazo. Un indicador sobre la sostenibilidad de la deuda es el índice de Talvi-Végh, que considera la capacidad de los estados para generar resultados primarios en sus finanzas, a partir de su crecimiento económico y de las tasas efectivas de intereses pagados, para atender los pagos de los intereses derivados del endeudamiento. Si el valor obtenido en el índice es positivo, se entiende que existen indicios de insostenibilidad de la deuda, mientras que, si el valor calculado es negativo, se estima que el valor puede ser sostenible.

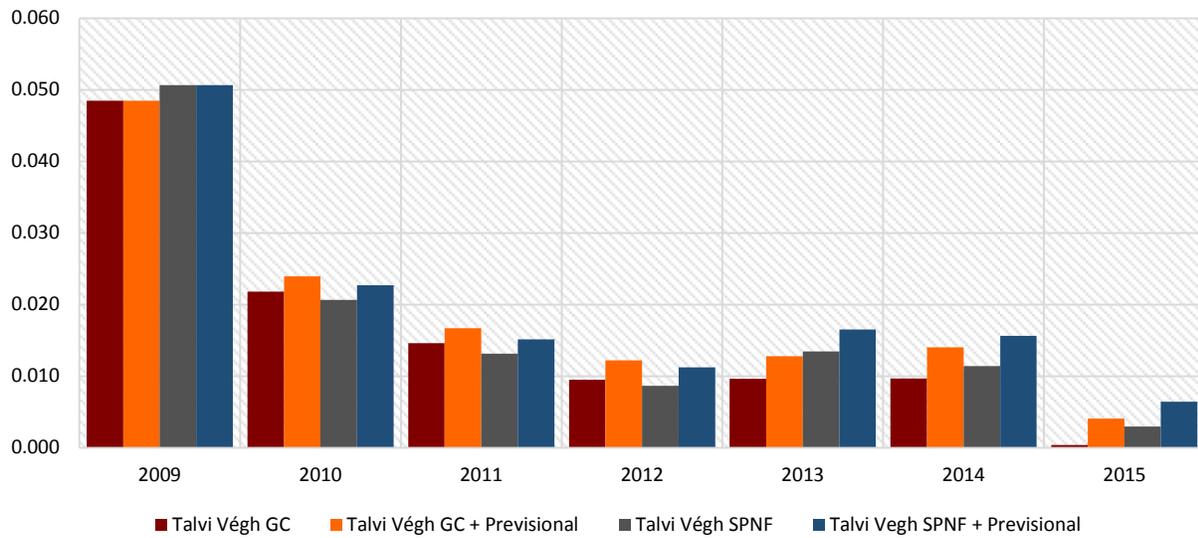
**Gráfico 33. El Salvador: Fideicomiso de obligaciones previsionales como porcentajes del PIB (2009-2015)**



Fuente: Icefi, con base en cifras del Ministerio de Hacienda.

Al realizar los cálculos del índice para los años comprendidos entre 2010 y 2015, no se puede observar indicios que permitan establecer que exista posibilidad de sostenibilidad de deuda. Es pertinente comentar que aun cuando los cálculos adjuntos se realizaron a partir del saldo de la deuda del SNPF, sin incluir los valores de la deuda previsional, los mismos continúan siendo totalmente válidos, con la advertencia que se amplifica el nivel de insostenibilidad calculado.

**Gráfico 34. El Salvador: Índice de Talvi-Végh sobre sostenibilidad de deuda soberana. Período 2010-2015**



Fuente: Icefi, con base en cifras del Ministerio de Hacienda y BCR.

### 3. Desarrollo y gestión pública. El círculo virtuoso.

Desde el principio de la vida de una persona, su nacimiento, hasta su último día, las actividades del Estado influyen de muchas formas y de muchas maneras el bienestar y su calidad de vida. Es por eso que el concepto de “lo público” se ha incluido en las discusiones contemporáneas, por lo que, sobre todo en las sociedades democráticas, es de fundamental importancia comprender el correcto equilibrio entre el sector público y el sector privado (Stiglitz, 2000)

En ese sentido, los principales problemas que han acaparado las teorías económicas y políticas de la actualidad son ¿cuál debe ser la participación del Estado en el desarrollo?; ¿cuál es la responsabilidad que este tiene sobre el crecimiento económico? y, finalmente, ¿cómo debe hacerse para que este se distribuya equitativamente entre la población?

Richard Musgrave, uno de los más importantes teóricos de las finanzas públicas del siglo XX, trató de resolver estos cuestionamientos al realizar una analogía del Estado, a un ente con tres brazos, que son útiles para agrupar y analizar la multitud de actividades que realiza en la actualidad. Estos brazos tendrían las funciones siguientes:

- i. **Estabilidad:** se refiere a la misión del Estado en la búsqueda de que la economía alcance un nivel en el que todos los recursos de la economía estén siendo utilizados completamente (pleno empleo) y con precios estables.
- ii. **Asignación:** describe la forma en que la economía asigna bienes y servicios directamente, como la defensa, educación y salud; hasta formas indirectas de influir como la tributación y otorgar subvenciones que reducen o fomentan incentivos de producción, respectivamente.
- iii. **Distribución:** se ocupa de la forma en que los bienes se producen en una sociedad y se reparten entre sus miembros.

Según Stiglitz (2000), la economía del sector público se enfoca en los últimos brazos. Sin embargo, es de reconocer que en la actualidad las actividades del Estado están ampliamente relacionadas y no pueden diferenciarse tal como lo hizo Musgrave; pero sigue vigente el uso de la analogía para entender cuáles son las actividades del Estado y para evidenciar cómo los enfoques que analizan el papel del sector público, han evolucionado con el transcurso del tiempo.

La política fiscal es la encargada de cumplir con las funciones de asignación y distribución en primera instancia y al ejercerlas repercute sobre el crecimiento de largo plazo por cuatro vías. Primero con la participación directa en la acumulación de capital, especialmente en la creación de infraestructura productiva que potencie la capacidad empresarial y social en el mediano y largo plazo. Segundo, por

medio del efecto desplazamiento que ejerce el financiamiento de las actividades públicas sobre el ahorro y la inversión privados, el cual puede ser negativo en el corto plazo, pero positivo en el largo plazo por medio del fortalecimiento de la productividad social. Tercero, por medio del control a las externalidades del mercado, teniendo cuidado en que su participación e intervención desmedida, no produzca efectos negativos sobre la demanda agregada. Finalmente, una cuarta categoría de mecanismos podría agruparse bajo el término de calidad de las políticas públicas, las cuales definitivamente tendrán un efecto positivo sobre el bienestar social (Martner, 2000).

Las intervenciones del Estado y consecuentemente la ejecución de sus políticas públicas, se materializan por medio de un conjunto de instituciones, conducidas por un gobierno, y con el propósito final de atender las demandas de la población. Es así que las políticas públicas constituyen la herramienta principal del actuar de un Estado para el cumplimiento de ciertas metas y objetivos. En consecuencia, es posible definir la gestión pública como el conjunto de espacios institucionales y los procesos, por medio de los cuáles el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de fomentar el bienestar y la calidad de vida de la población.

Una forma de operacionalizar las políticas públicas es el enfoque de la gestión por resultados –GPR-, por medio del cual, las operaciones que realiza un ente, se preparan, monitorean y evalúan a partir del alcance de ciertos efectos por parte de su gestión. Las fases comunes que deben constituirse en el pilar de la gestión pública se detallan en el gráfico 35; sin embargo, el ciclo debe ser entendido como un concepto amplio, que no es estricto en términos de contenido, secuencia y tiempo.

**Gráfico 35. Pilares de la Gestión Pública**



Fuente: Icefi, sobre la base de García y García (2010) e Idea (2008).

### **3.1 La planificación en El Salvador y su relación con la ejecución del gasto público**

El ciclo de planificación inicia cuando un problema que afecta a la sociedad en su conjunto es considerado prioridad para el Estado. Los tomadores de decisiones proceden a ensayar distintas alternativas, recibir demandas ciudadanas, negociar con los actores de poder y finalmente toman una decisión sobre la base de indicadores que surgen de la ejecución de programas anteriores.

Esta etapa es decisiva para dar solución a los problemas identificados y requiere de información sólida que realimente a los tomadores de decisiones desde cada una de las perspectivas de los actores de cada programa. La planificación de programas es el momento en el que se definen los objetivos, alcances e instrumentos.

En el campo de la gestión por o para resultados, la planificación debe caracterizarse por ser tanto operativa, como en el modelo tradicional, pero sobre todo estratégica y participativa, lo cual implica que: (i) debe tenerse claro el futuro deseado y (ii) plantear un conjunto de objetivos priorizados y jerarquizados mediante un estudio riguroso de las condiciones políticas, económicas y sociales de la población (García y García, 2010: 23).

Para hacer mucho más eficiente la ejecución de programas y proyectos, en el marco de la gestión por resultados, García y García (2010:64) mencionan que es importante que las instituciones públicas armonicen su planificación institucional con la planificación nacional; asimismo, se requiere que los planes establezcan metas anuales y plurianuales y definan a los funcionarios responsables de cumplirlas.

Dentro de la planificación, un ejercicio importante es el de la prospectiva. De hecho, la Comisión Económica para América Latina –CEPAL-, reconoce que producto del mismo han surgido iniciativas como Brasil 2022, Colombia 2019, México 2030, Perú 2021, República Dominicana 2030 y recientemente Guatemala 2032; otros países tradicionalmente han continuado la tradición de reeditar planes quinquenales de desarrollo, dentro de los que se puede mencionar: Costa Rica, Panamá y El Salvador.

Los ejercicios en los que existe la prospectiva por lo general surgen como una consolidación y superación de conflictos sociales, tal cual puede ser el caso de Colombia, Guatemala y en los casos de Ecuador y Bolivia, luego de largos procesos de inestabilidad política.

En el caso particular de El Salvador, el sistema de planificación fue totalmente abandonado con la reinstalación de la democracia en los años noventa, al amparo de gobiernos liberales que la consideraban instrumento propio del socialismo. Afortunadamente, a partir de 2009 el país viene avanzando en el

regreso a su sistema nacional de planificación, destacando que actualmente, se realizan esfuerzos por vincular la planificación y el presupuesto, en donde funcionarios de la STP y el Ministerio de Hacienda, están trabajando en acciones conjuntas para alcanzar dicho fin.

Asimismo, se está trabajando en una reforma del sistema de presupuesto que considerará pasar de un esquema de control de insumos hacia un esquema de presupuestación de servicios públicos y obtención de resultados a cambio del uso del presupuesto. En otras palabras, el principal reto es el de transformar el presupuesto que actualmente se formula por áreas de gestión, a un presupuesto por programas que estará orientado a los resultados de los bienes y servicios que se producen.

En ese sentido, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT), regula los aspectos relacionados con los instrumentos de planificación; programación, evaluación y de gestión territorial, estableciendo que la máxima autoridad para la ejecución de dicha ley es El Consejo Nacional de Ordenamiento y desarrollo Territorial y otras estructuras a nivel departamental y municipal.

**Tabla 13. El Salvador: Resumen Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019 “Unámonos para crecer”

Dentro de dicho esquema, la STP es parte del Consejo Nacional y de los consejos departamentales, así como que en la coordinación entre niveles de gobierno (departamental y local), la STP coordina el Programa Presidencial Territorios de Progreso. Complementariamente, en materia de coordinación interinstitucional, la Secretaría Técnica de la Presidencia tiene la atribución de coordinación en las

diferentes etapas de la gestión pública, como lo son, las de formulación de políticas, su ejecución y evaluación; además tiene bajo su responsabilidad la coordinación de los gabinetes económico y social.

Como producto de una actualización del Plan Quinquenal de Desarrollo para el período 2010-2014, surge el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “Unámonos para crecer”, el cual tiene como visión de país: *“El Salvador es un país próspero, incluyente, solidario y democrático que ofrece oportunidades de buen vivir a toda su población”* Las principales apuestas estratégicas se resumen en la Tabla 13.

Dentro de los hallazgos más importantes de la verificación del proceso de planificación de El Salvador, se puede destacar que el Gobierno de la República no planifica para el largo plazo, por lo que no existe un horizonte para el que se dirijan las funciones generales del Gobierno. En esencia, la planificación durante los últimos años, ha sido más resultado de la coyuntura presupuestaria en la asignación de recursos, por medio del instrumento de asignación, que derivado de una orientación de visión de país a largo plazo.

Hasta recientemente los gobiernos iniciaron por lo menos a realizar una planificación quinquenal, que, si bien es cierto, ya plantea un horizonte de mediano plazo, aún carece del sustento estratégico de largo plazo. La planificación de largo plazo, adicional a los planes quinquenales, implica la necesidad de generar instrumentos y herramientas que permitan una previsión y seguimiento plurianual de los resultados a alcanzar, las medidas que son implementadas, el diseño de políticas y estrategias para el efecto, pero también de los recursos necesarios y asignados para el efecto.

Un elemento muy importante a destacar es que la planificación de largo plazo, necesita congruencia en la toma de decisiones, particularmente en aquellas que se relacionan con el destino de los recursos y la procedencia de los mismos. Un ejemplo de contradicción se dio recientemente cuando se promulgó una reforma tributaria en agosto de 2014, pero en sentido contrario la Asamblea Legislativa decretó una nueva amnistía fiscal en septiembre de 2014, que aun cuando pueda ordenar las finanzas de los contribuyentes que se encuentran en situación de retraso o morosidad, afecta significativamente la moral tributaria de aquellos que realizan esfuerzos para mantenerse al día en el pago de sus impuestos. Dicha contradicción implica que se intenta mejorar la recaudación tributaria en el corto plazo, pero se ataca la cultura tributaria de largo plazo, lo cual puede hacer inefectivo cualquier intento de mejorar los ingresos nacionales.

Para la construcción de un modelo de desarrollo económico de largo plazo o de visión de país, es imperativo la definición de un proceso participativo, en donde todas las fuerzas vivas de la sociedad intervengan, para establecer las interrelaciones y contrapesos necesarios. Al respecto se puede citar que, en El Salvador, la participación ciudadana es muy limitada en la formulación del presupuesto, sumamente restringida en la ejecución de los recursos y prácticamente no tiene ninguna participación tanto en la

definición del horizonte potencial de largo plazo y objetivos de Nación, como en la evaluación del gasto público.

La participación social debe descansar, tanto en la participación de los diferentes segmentos sociales, como en la construcción de un aparato estadístico de amplio espectro que permita la identificación, completa, oportuna y pertinente de los datos necesarios para la toma de decisiones. Sobre este particular, resulta conveniente fortalecer institucionalmente a la Digestyc, que, si bien tiene una tarea importante y ejecuta una buena cantidad de funciones, todavía tiene algunos puntos de potencial mejora, atendiendo a lo establecido en la Ley de Desarrollo y Protección Social, Decreto 647.

En otro sentido, la planificación del GOES necesita avanzar hacia la consolidación de la formulación de un modelo de gestión basado en resultados, el cual permita evaluar permanentemente los avances de la gestión pública. También es pertinente recordar que, en el marco de política de mediano plazo, aun cuando ya se están formulando planes quinquenales generales, debe avanzarse, por lo menos en:

- Realizar proyecciones de gasto por unidad administrativa
- Realizar proyecciones de gasto por función y,
- Proyecciones de resultados.

Sobre este último aspecto, debe recordarse que, para el apropiado funcionamiento del sistema de planificación, deberá avanzarse, como complemento a la elaboración del plan quinquenal, al diseño y ejecución de planes sectoriales de mediano plazo.

### **3.2 Caracterización del proceso de evaluación del gasto público salvadoreño**

La última fase del ciclo presupuestario es la del monitoreo y evaluación. Previo a definir estas categorías debe mencionarse que ambos momentos son complementarios y tienen una relación esencial con el resto de fases del ciclo, tal como lo menciona Di Virgilio y Solano (2012). El monitoreo y la evaluación no deben ser entendidas como un proceso aislado, sino como procesos de aprendizaje y un insumo fundamental para la toma de decisiones.

Pero también es importante, diferenciar estos momentos del control interno y la auditoría, los cuales también son etapas que forman parte integral del ciclo, pero que corresponden al marco de la visión tradicional de la administración pública. El control interno y la auditoría, es un conjunto de actividades que están enfocadas en vigilar que los recursos se utilicen según los procedimientos establecidos. El actor fundamental en este aspecto es el de las Entidades Fiscalizadoras (Contraloría o Tribunal de Cuentas, según cada país) quién debe de gozar de independencia financiera.

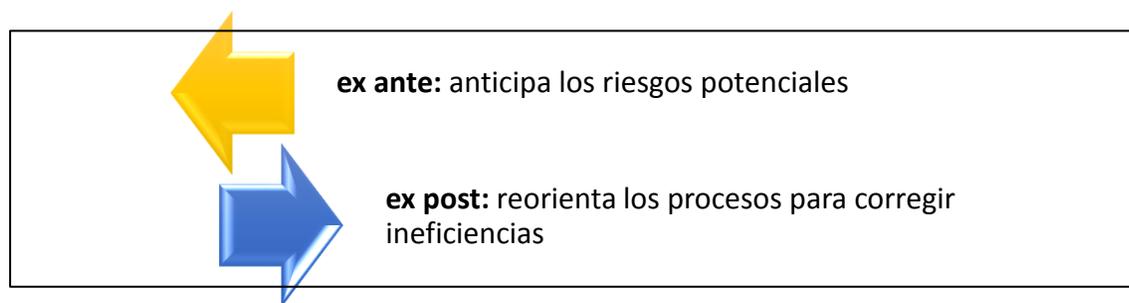
Por su parte, el monitoreo y la evaluación son mecanismos que corresponden propiamente al enfoque del nuevo modelo de gestión pública, específicamente al de gestión por resultados, por lo que, se enfoca en mayor medida en el cumplimiento de metas y no en el respeto a reglas.

Di Virgilio y Solano (2012), comentan que uno de los objetivos del monitoreo y de la evaluación, que acompaña la ejecución de cualquier actividad o acción pública, es detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y necesidades para el ajuste y el cambio de rumbo en la construcción del futuro deseado definido en la planificación.

La herramienta que permite tomar decisiones respecto a las dificultades de la gestión pública y replantear los procesos, es el proceso de evaluación. La fase mediante la cual se pone en perspectiva los resultados de los programas implementados. Es muy importante, porque de ella se derivan tanto las mediciones de cumplimiento, como los criterios y recomendaciones para las políticas posteriores o para la fase final de la política. Además, las evaluaciones se utilizan para fomentar que las instituciones y sus funcionarios aprendan de sus errores.

Según, Navarro H. et al (2006), el monitoreo y la evaluación requieren del conocimiento y manejo de métodos de investigación y técnicas estadísticas que en algunos casos pueden llegar a ser de difícil implementación. Con el propósito de facilitar la aplicación de estos métodos y técnicas, es importante tener claro dos momentos específicos en la evaluación que se describen en el gráfico 36.

### **Gráfico 36. Formas de evaluación según el momento en que se aplique de acuerdo a la ejecución de una política, programa o proyecto**



Fuente: Icefi, sobre la base de Di Virgilio y Solano (2012:41).

El desafío para que el monitoreo y la evaluación se conviertan en instrumentos de aprendizaje y enriquezca los procesos gerenciales, es definir con precisión el futuro que se desea y en esa definición especificar los indicadores que permitirán analizar el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos y metas. Otro de los retos consiste en cerrar la brecha entre lo cuantitativo y cualitativo, para lo cual

también es muy importante concretar indicadores y flujos de información pertinentes que permitan que la toma de decisiones sea mucho más precisa (Mokate, 2003).

Concretamente para el caso de El Salvador, un estudio realizado durante 2010, el BID, caracterizó su sistema de evaluación de políticas y programas de la manera siguiente:

- La institución a cargo del monitoreo del Plan de Gobierno es la Secretaría Técnica de la Presidencia. Puesto que esta es una función que la institución adquirió hace poco, las normas técnicas y las metodologías de trabajo aún se encuentran en formulación. El monitoreo se basa en un sistema de información que recoge el avance de las metas establecidas en el Plan, pero no existen criterios de corrección y de toma de decisiones basados en el seguimiento. La información sobre el monitoreo no está a disposición de la ciudadanía en Internet.
- Los sistemas de información y de estadística con los que cuenta el país en las áreas social y económica producen información relativamente confiable. Los primeros están a cargo de la Digestyc y los segundos son responsabilidad del Banco Central. Ambos sistemas tienen sitios en Internet con información abierta a la ciudadanía. Aunque esta información es confiable, aún hay aspectos que mejorar, sobre todo en lo concerniente al análisis y la aplicación de la información con fines de monitorear y evaluar las políticas y los programas de gobierno.

Más recientemente, el Decreto 647 de la Asamblea Legislativa “Ley de Desarrollo y Protección Social” (2013), estableció mecanismos de evaluación de la calidad, progresividad e impacto del gasto público. De hecho, en su artículo 39 se establece que: “la política social y los programas que la componen serán objeto de una evaluación permanente, rigurosa y objetiva, desde el enfoque de derechos y la generación de resultados con el propósito de reforzarla, corregirla o reorientarla.

Particularmente, el Capítulo IV “Pobreza multidimensional y brechas de desigualdad”, hace énfasis en los instrumentos de medición para el seguimiento y evaluación de estos problemas sociales.

Por su parte el artículo 44, indica que: “La Presidencia de la República, a través de la institución coordinadora del Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, creará una instancia de asesoría técnica, encargada de elaborar la propuesta metodológica para la medición multidimensional de la pobreza y la desigualdad, en Coordinación con la Dirección General de Estadística y Censos –Digestyc-”

El mismo capítulo en los artículos subsiguientes establece las dimensiones de la pobreza, la territorialidad de su medición, así como la periodicidad de la misma, estableciendo que para el caso de la pobreza será anual y las brechas de desigualdad se actualizarán cada dos años. También se indica que cada año, el

Sistema entregará a la Asamblea Legislativa un informe sobre el grado de avance del goce de los derechos en el país.

Sin embargo, la experiencia reciente que ha desempeñado la STP en materia de evaluación se basa en contrataciones externas, más que en desarrollo de capacidades locales de seguimiento y evaluación, por lo que aún es una materia pendiente de atender y madurar en el mediano y largo plazo.

Independientemente de lo anterior, las contrataciones realizadas por la STP han arrojado algunos resultados interesantes, sobre en funcionamiento de algunos programas. Los resultados se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 14. El Salvador: Principales conclusiones de programas evaluados por contrataciones de la STP**

Programa de Apoyo Temporal al Ingreso	<ul style="list-style-type: none"><li>• El mecanismo de autoselección está funcionando: el PATI atrajo a individuos con menor capital humano (previa focalización geográfica)</li><li>• En promedio, el Programa parece que cumple sus objetivos principales: ha incidido en reducir el nivel de pobreza extrema de los participantes a través de un aumento en la participación laboral y, por consiguiente, del aumento en el ingreso laboral</li></ul>
El Programa de Paquete Escolar	<ul style="list-style-type: none"><li>• Los resultados en matrícula y cobertura escolar son positivos y van en la vía de cumplimiento de las metas del Paquete Escolar</li><li>• Hay un efecto positivo en la economía familiar debido a la disminución en el gasto educativo vía la entrega del paquete escolar</li></ul>
Ecos Familiares	<ul style="list-style-type: none"><li>• Está desarrollando con un enfoque de equidad al facilitar el acceso de los servicios de salud a la población más vulnerable del país.</li><li>• Las metas de las actividades de prevención fueron superadas por los Ecos en 17 veces y las de actividades de promoción en 11 veces, en el período 2009-2012</li></ul>

Fuente: elaboración propia sobre la base de informes de evaluación.

En general, se puede observar que el proceso de monitoreo y evaluación de El Salvador, aún se encuentra en una etapa incipiente, sin embargo, es pertinente destacar que, junto a Guatemala, son los únicos países de la región que carecen de un modelo efectivo que permita identificar la apropiada gestión de los recursos públicos.<sup>11</sup>

En ese sentido, según información del Ministerio de Hacienda, se han realizado procesos de capacitación sobre gestión para resultados en 93 instituciones del sector público, sin embargo, aún no se desarrolla la capacidad gerencial de dirigir y evaluar proyectos o programas, ni evaluaciones de impacto. Es por ello

<sup>11</sup> <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/8/52958/P52958.xml&base=/tpl/blanco.xsl>

que la SPT ha tenido que contratar empresas extranjeras para llevarlas a cabo dentro del<sup>12</sup> Sistema Nacional de Protección Social como fuera mencionado previamente.

Parte de la falta de capacidad para monitorear y evaluar los resultados de la gestión pública, derivan precisamente de la carencia de un sistema de planificación estratégica real para el GOES, que se manifiesta, entre otros aspectos, en la inexistencia de indicadores de gerencia pública que puedan medir el desempeño institucional o sectorial a corto y largo plazo.

Sobre este particular, debe destacarse que si bien el Observatorio de Evaluaciones de El Salvador, adscrito a la STP, ha desarrollado un buen trabajo creando un Sistema de Indicadores de Resultados Estratégicos, éstos no son públicos y debiesen estar vinculados a los planes quinquenales y en el mejor de los casos a un plan de Nación de largo plazo<sup>13</sup>, sin embargo, esto todavía es una tarea pendiente.

Finalmente, aun cuando todavía está pendiente<sup>14</sup> la implementación de un modelo efectivo de monitoreo y evaluación de la gestión pública, es pertinente avanzar complementariamente en el desarrollo institucional de las entidades sujetas de evaluación, así como de aquellas que practicarán la evaluación. La Corte de Cuentas debe avanzar hacia una supervisión de planificación estratégica y la verificación no solo de la apropiada documentación de los gastos realizados, sino hacia la verificación de los resultados obtenidos con la ejecución de las erogaciones mencionadas. Por su parte los entes sujetos de evaluación, deben adquirir una cultura gerencial, por medio de la cual, los dirigentes de cada dependencia, deben auxiliarse de las herramientas de planificación, monitoreo y evaluación, para su oportuna rendición de cuentas.

---

<sup>12</sup> <http://www.sne.gob.sv/eventos-realizados/2014/5/21/pol%C3%ADtica-social-y-evaluaci%C3%B3n-de-programas-2009-2014.aspx>

<sup>13</sup> <http://www.sne.gob.sv/m%C3%B3dulos.aspx>

<sup>14</sup> Actualmente, El Salvador se encuentra en un proceso de transición de reforma al sistema presupuestario, que dispondrá de dos herramientas fundamentales: El nuevo Marco del Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP). El MGMP surge como instrumento de política para proyectar, asignar y reasignar recursos, a nivel institucional y programático, en donde las cifras son revisadas y actualizadas anualmente. Adicional a ello, el MIMP sirve como instrumento para lograr la fusión entre planificación y presupuesto. El MIMP contiene las metas de resultados, productos y presupuesto de los programas presupuestarios. Estas herramientas tienen como objetivo mejorar la calidad del gasto público en términos de eficiencia y efectividad y a la vez proveer una mayor articulación entre planificación y presupuesto, sin embargo, sus resultados se observarán paulatinamente luego de su implementación.

## 4. Evaluación del proceso presupuestario de El Salvador

En lo que se refiere al Presupuesto Público, el sustento legal y la atribución de responsabilidades puede encontrarse en la Constitución Política de la República de El Salvador, así como en el Título II de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Este último, comprende los principios, técnicas, métodos y procedimientos empleados en las diferentes etapas o fases que integran el ciclo presupuestario (Artículo 20); sin embargo, en la fase de planificación, la ausencia de un marco legal para este proceso tan importante es uno de las debilidades detectadas.

### 4.1 Planificación de la ley de presupuesto

Debido a la carencia general de un sistema de planificación de largo plazo, la planificación presupuestaria ha tenido su fundamento en los planes de gobierno de cada uno de los mandatarios recientes de El Salvador, a excepción del anterior gobierno del FMLN, en donde se presentó una planificación de mediano plazo que se trata de hacer que se convierta en el pivote sobre el que descansa la planificación presupuestaria.

La Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) en cumplimiento con la política del cambio de gobierno, formuló el plan quinquenal para 2014 – 2019, del cual sus lineamientos generales de la planificación en materia de política fiscal, para el desarrollo del país, aparecen en el capítulo VII se presentan a continuación acompañados de sus objetivos respectivos (Tabla 15).

#### **Tabla 15. El Salvador: lineamientos en materia de política fiscal del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019**

- Lineamientos de política fiscal
  - Una política fiscal sostenible que propicie inversión, generación de empleo digno y crecimiento inclusivo
  - Consolidación de un sistema tributario integral basado en los principios de justicia, equidad y eficiencia
  - Endeudamiento público externo e interno, responsable y sostenible
  - Desarrollo e institucionalización de herramientas de gestión y planificación fiscal
- Lineamientos para la inversión pública y el gasto corriente
  - Desarrollo de inversión pública productiva y eficiente
  - Calidad e impacto del gasto corriente
- Lineamientos para la movilización de recursos alternativos
  - Cooperación internacional no reembolsable, eficaz y alineada a las prioridades del país
  - Impulso de nuevas fuentes de financiamiento

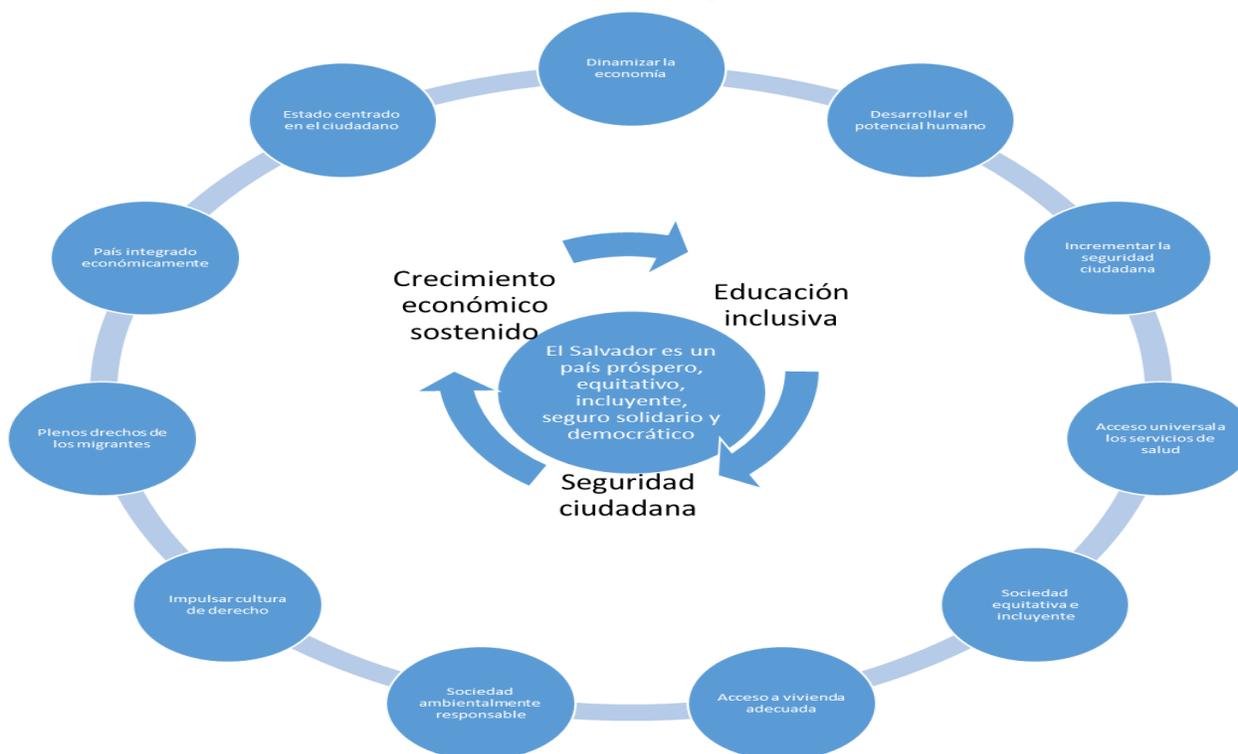
- Programa plurianual de inversiones: Derivado de la aplicación de los lineamientos y la obtención de sus objetivos, el país espera el siguiente escenario macroeconómico en materia de política fiscal para los siguientes años:

Indicadores fiscales % del PIB	Línea base 2013	2014	2016	2018	2019
Carga tributaria	16.3%	15.8%	16.5%	16.6%	17.6%
Gasto de consumo	13.1%	12.6%	12.8%	12.5%	12.4%
Inversión del sector público no financiero SPNF	3.0%	2.9%	3.2%	3.1%	3.1%
Balance primario SPNF (sin pensiones)	0.2%	0.4%	0.8%	1.4%	2.5%
Déficit global SPNF (sin pensiones)	-2.2%	-2.0%	-2.0%	-1.8%	-0.9%
Déficit global SPNF (con pensiones)	-4.0%	-3.9%	-4.0%	-3.9%	-3.2%
Deuda SPNF (sin pensiones)	46.0%	45.9%	45.9%	46.0%	45.3%
Deuda SPNF (con pensiones)	56.8%	58.1%	60.4%	62.9%	63.5%

Fuente: Icefi/Banco Mundial sobre la base de Plan Quinquenal de desarrollo 2014-2019.

Dichos lineamientos y objetivos de política fiscal, permitirán financiar un marco de desarrollo más amplio contenido en dicho plan quinquenal y que se esboza a continuación:

**Gráfico 37. Lineamientos y objetivos del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019**



Fuente: Icefi/Banco Mundial sobre la base del Plan Quinquenal de desarrollo 2010-2014.

Dentro de los avances en materia de planificación, destaca el papel de la planificación sectorial, con tres temas principales: crecimiento económico, seguridad y educación. Para llevar a cabo este ejercicio el Gobierno instaló el mecanismo de los “diálogos por El Salvador”, iniciativa que dio lugar a la creación de los Consejos de: seguridad ciudadana y convivencia; educación, sustentabilidad ambiental y vulnerabilidad; y empleo, inversión y productividad.

A la fecha, se ha instalado ya el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC) y el Consejo Nacional de Educación (CONED). El resto de Consejos están en fase de debate y diseño. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC) fue creado el 29 de septiembre de 2014, a través del Decreto Ejecutivo número 62; y el Consejo Nacional de Educación (CONED), creado por Decreto Ejecutivo el 13 de mayo de 2015<sup>15</sup>

Particularmente el CNSCC logró crear el plan El Salvador Seguro, el cual tiene cinco ejes de acción: i) prevención de la violencia, ii) control y persecución penal, iii) rehabilitación y reinserción, iv) atención y protección a víctimas y, v) fortalecimiento institucional, Todos con un costo estimado para cinco años de USD\$2,100, millones para los primeros cinco años y, a implementarse en los 50 municipios más violentos y/o más vulnerables la inseguridad. Para su implementación fue aprobada Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, que grava un 5 % sobre los servicios de telefonía, internet y televisión por cable, y además sobre el valor de los aparatos de telefonía fija y móvil, y sobre sus accesorios.

Por su parte el CONED creó el plan nacional de educación, cual se encuentra en una fase de costeo, pero ya asciende a más de USD\$9,000 millones para un período de diez años, desconociéndose los mecanismos que serán propuestos para su financiamiento.

El Plan Nacional de Educación también está estructurado en ejes, siendo estos: i) creación de un sistema nacional de profesionalización docente, ii) desarrollo educativo de la primera infancia, iii) creación de un sistema nacional de evaluación educativa, iv) construcción de ambientes escolares agradables, v) equidad, inclusión, calidad y pertinencia de la educación, vi) dinamización del currículo educativo nacional a partir de la profesionalización docente, vii) generación y fortalecimiento de condiciones para la creación de conocimiento e innovación, viii) profundización y fortalecimiento de la educación de adultos, y ix) reforma institucional y a la legislación vigente

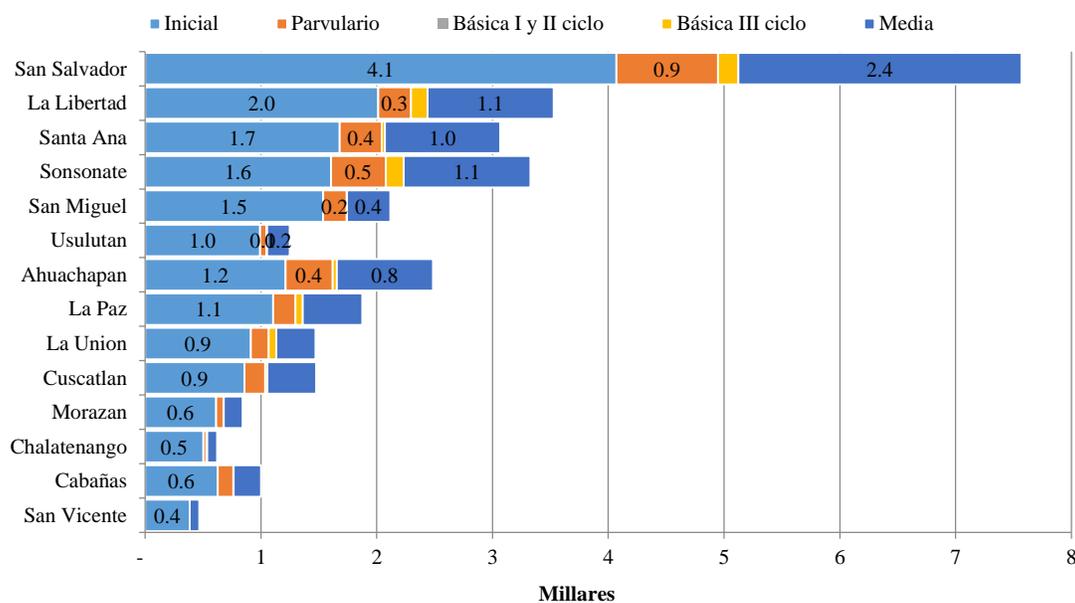
Lo positivo que han dejado estos ejercicios de planificación sectorial para la sociedad salvadoreña, en principio es el ejercicio de diálogo y consenso para resolver los grandes umbrales de desarrollo que se

---

<sup>15</sup> Consultado de: [dialogoelsalvador.com/consejos-para-la-gobernabilidad](http://dialogoelsalvador.com/consejos-para-la-gobernabilidad)

deben superar, adicional implicó que las direcciones de planificación y presupuestación de las entidades rectoras del sector pudiesen establecer las brechas de cobertura inclusive a nivel de departamento (tal como se muestra), sin embargo, también se debe reconocer que: *se debe planificar para lo posible*, es muy adecuado cuando se realizan planes sectoriales se deben colocar como desafíos metas, difíciles de cumplir. Sin embargo, ese nivel de dificultad debe ser prudente. Ello se enuncia en el sentido que las metas que ha propuesto el Mined en algunos niveles educativos para alcanzarse en un plazo de diez años, en las actuales condiciones fiscales es prácticamente imposible de cumplir, específicamente querer alcanzar 50% de matriculación en el nivel inicial, cuando en la actualidad ni siquiera se llega al 2% de cobertura. Este esfuerzo requeriría atender el 50% del déficit de cobertura en cuerpo docente e infraestructura

**Gráfico 38. El Salvador: Déficit de infraestructura de aulas por departamento y nivel educativo, 2014.**



Fuente: Base de Centros 2014 (Mined) y proyecciones de población (Digestyc)

Cada institución del sector público cuenta con una Dirección de Planificación, que usualmente depende directamente del ministro, que se encarga de formular el Plan Operativo Institucional (POI) para lo cual cuentan con una base legal específica e interna de cada institución. Como casos concretos es importante comentar que el Ministerio de Educación (MINED), tiene el sustento legal en las Normas Técnicas de Control Interno Específicas MNED-CONCULTURA vigentes, en el Capítulo II: Normas Relativas a la Valoración de Riesgos, mientras que en el caso del Ministerio de Salud (MINSAL), su propia Dirección de Planificación publicó en febrero de 2013 un Manual de Organización y Funciones que tiene como

objetivo general exponer en forma ordenada y sistemática la organización, el funcionamiento y las relaciones de trabajo de dicha Dirección y las Unidades que la conforman.

Entre las debilidades del proceso de planificación se tiene que no existe un marco legal que norme el proceso planificador y que establezca las responsabilidades de la STP en este campo. El único sustento que tiene, es el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo en dónde se le delega la tarea de definir las prioridades de inversión y dar seguimiento a la ejecución presupuestaria. Otra debilidad es la ausencia de la participación de la sociedad civil para la elaboración del Plan Quinquenal de Desarrollo; así como la falta de opinión del Organismo Legislativo acerca de su contenido.

## **4.2 Formulación**

La formulación del presupuesto en El Salvador conlleva dos productos en específico: (i) la política presupuestaria y (ii) el proyecto de presupuesto.

Según el capítulo II de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, la formulación de la política presupuestaria le compete al Ministro de Hacienda, la cual contiene las orientaciones, prioridades, estimación de la disponibilidad global de recursos, techos financieros y variables básicas para la asignación de recursos. Dicha política, debe ser entregada al Presidente de la República durante la segunda quincena del mes de abril de cada año, para ser discutida y aprobada, en el Consejo de Ministros.

En la sección I del capítulo II de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, se definen los criterios para la formulación del proyecto del presupuesto. Allí se especifica que, sobre la base de la política presupuestaria, las entidades e instituciones del sector público deben elaborar sus proyectos del presupuesto, las cuales deben ser entregadas al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General del Presupuesto (DGP) para su respectiva consideración y aprobación. Así mismo, en el artículo 35, se mencionan las especificaciones de la elaboración de los presupuestos de Órgano Legislativo y de la Corte Suprema de Justicia, quienes elaboran sus propios presupuestos haciendo las consultas necesarias al Presidente de la República para garantizar la existencia de los fondos requeridos.

La condicionante fundamental en esta etapa del presupuesto es que los estudios de pre inversión y los proyectos de inversión deben cumplir con las normas y procedimientos estipulados por la Dirección General de inversión y crédito público (Artículo 34 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado).

Tomando en cuenta los criterios de los presupuestos de cada institución o entidad pública y los lineamientos de la política presupuestaria, el Ministerio de Hacienda efectuará los ajustes necesarios y elaborará el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado.

### **4.3 Aprobación**

La aprobación del presupuesto se encuentra normada, primero en la Constitución Política de la República de El Salvador, en el artículo 131, específicamente en el inciso 8 en dónde se especifica como responsabilidad de la Asamblea Legislativa «Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas». Segundo, la aprobación se encuentra normada también en el artículo 38 de la sección II del capítulo III de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.

El proceso de aprobación del presupuesto inicia cuando el Ministro de Hacienda presenta los proyectos de Ley de presupuesto general del Estado y de los Presupuestos Especiales al Consejo de Ministros quienes lo discuten y a continuación lo presentan a la Asamblea Legislativa, por lo menos con tres meses antes al inicio del nuevo ejercicio financiero fiscal, es decir, a más tardar el 30 de septiembre de cada año.

Cabe resaltar que en el artículo 167 de la Constitución Política de la República de El Salvador, específicamente en el inciso cuarto, se destaca la responsabilidad del Consejo de Ministros de elaborar el proyecto del presupuesto de ingresos y gastos y trasladarlo a la Asamblea Legislativa.

Luego, la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea legislativa discute dicha propuesta de Ley, hace las reformas respectivas y la presenta nuevamente al Pleno de la Asamblea Legislativa para ser finalmente aprobada.

En el segundo párrafo del artículo 38 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado se menciona que, si al cierre del ejercicio financiero fiscal no se han aprobado las propuestas de Ley, se iniciará aplicando las respectivas leyes del presupuesto, tanto general, como especiales. Sin embargo, existe la posibilidad y de hecho ha sucedido, que cuando el nuevo año fiscal ya ha iniciado, la Asamblea puede aprobar el presupuesto creando un serio problema en la Administración Pública, pues mientras ya se había iniciado el año fiscal con el presupuesto aprobado del año anterior, ahora habrá que retrotraer los planes iniciales al nuevo presupuesto.

### **4.4 Ejecución y modos de contratación del presupuesto**

La ejecución del presupuesto está legislada por la Sección II del capítulo 3 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado; específicamente existen 8 artículos que van desde el 39 al 46. El Estado Salvadoreño define la ejecución presupuestaria como « [...] la etapa en la cual se aplica el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos para movilizar los recursos presupuestarios en función de los objetivos y metas establecidos en las leyes de presupuesto aprobadas».

La ley manda, además, realizar la programación de la ejecución presupuestaria de forma que haya compatibilidad entre los flujos de ingresos, egresos y del financiamiento respecto al avance físico y financiero del presupuesto.

Los datos del gobierno central muestran que para los años 2012 y 2013 (Tabla 16) la ejecución presupuestaria fue de 96.6% y 95.8%, respectivamente.

En el ámbito del gasto social que ejecuta el Gobierno Central, la finalidad de vivienda y servicios comunitarios es la que muestra menor ejecución presupuestaria 76.0% en 2012 y 66.1% en 2013, respectivamente. En ese mismo orden la protección del medio ambiente para ambos años tuvo una ejecución presupuestaria en promedio del 85.9%, salud por su parte un 91.1%. Llama la atención el hecho de que la finalidad: defensa y seguridad, en ambos años ejecuta el 100% de los recursos asignados, nótese aquí la importancia de hacer reformar a la ley de compras y contrataciones del Estado para agilizar adquisición de bienes y servicios para la población sin descuidar los criterios de transparencia y eficiencia del gasto público social. Estos porcentajes de ejecución, si bien pueden parecer altos, representan altos costos de oportunidad de inversión en cuestión de actividades o productos que podrían generar cambios, especialmente en un país con bajos niveles de desarrollo económico y social.

**Tabla 16. El Salvador: Porcentaje de Ejecución del Presupuesto de Gastos, Años 2012 y 2013. Cifras en USD**

Rubro	2012		2013	
	Cifras	Ejecución	Cifras	Ejecución
Presupuesto Modificado				
Empresas Públicas	853,134,699.1		853,878,870.2	
Entidades Descentralizadas	1,374,719,901.6		1,549,678,989.2	
Fondos De Seguridad Social	1,076,210,524.3		1,132,275,054.1	
Gobierno Central	4,493,808,198.9		4,571,949,657.5	
Instituciones Financieras	286,558,498.3		218,588,057.7	
Devengado				
Empresas Públicas	784,669,712.0	92.0%	743,445,252.2	87.1%
Entidades Descentralizadas	1,255,585,205.2	91.3%	1,396,627,349.3	90.1%

Fondos De Seguridad Social	1,002,020,075.8	93.1%	1,055,415,902.0	93.2%
Gobierno Central	4,341,542,723.6	96.6%	4,379,774,634.3	95.8%
Instituciones Financieras	236,279,582.5	82.5%	181,952,140.8	83.2%

Fuente: Icefi/ Banco Mundial sobre la base de Ministerio de Hacienda, 2013.

Además, se especifican tres momentos de la ejecución presupuestaria: (i) crédito, (ii) compromiso y (iii) devengado, los cuales se encuentran definidos y normados en cada reglamento institucional. En general, el crédito implica cuando la tesorería eroga los recursos para ejecutar los proyectos; el compromiso es la ejecución por sí misma de los programas y proyectos concertados en la formulación del presupuesto. Por último, devengado consiste en la generación del resultado producto de la inversión presupuestada.

Las Entidades Públicas consideradas como contratantes son:

- Instituciones del Estado.
- Dependencias y Organismos auxiliares de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo (Instituciones de la Administración Pública).
- Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
- Entidades que comprometen fondos públicos.
- Municipalidades.

En ese sentido, en la Ley de contrataciones y adquirentes del Estado (LACAP) (Decreto No. 686) se establecen «[...] las normas básicas que regularán las acciones relativas a la planificación, adjudicación, contratación, seguimiento y liquidación de las adquisiciones de obras, bienes y servicios de cualquier naturaleza, que la Administración Pública deba celebrar para la consecución de sus fines».

Con base a las normativas definidas en la LACAP, cada entidad de la Administración Pública establecerá una Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI), que es la responsable de la descentralización operativa y de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios.

Esta unidad es la encargada de generar las opciones de contratación correspondientes para proceder a la ejecución de los contratos requeridos las cuales son:

- Licitación o concurso público
- Libre gestión
- Contratación directa

Así mismo, la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC), dependiente del Ministerio de Hacienda, es la entidad encargada de las compras públicas; entre las funciones de esta publicar a través

de medio electrónico institucional de acceso público, un banco de información que contenga los datos de todos los proyectos, adquisiciones y contratos realizados, en ejecución y pendientes, los proveedores de dichos servicios y obras, auditorías realizadas por las instituciones competentes. Este banco en aquel medio electrónico se mantendrá permanentemente actualizado al público.

Posteriormente, dependiendo de la cantidad de adquisiciones o contrataciones, cada institución constituirá las comisiones en cada caso, para la evaluación de ofertas que estime conveniente, las que serán nombradas por el titular o a quién éste designe. Dichas comisiones podrán variar de acuerdo a la naturaleza de las obras, bienes o servicios a adquirir. Por último, la autoridad competente para la adjudicación de los contratos y para la aprobación de las bases de licitación o de concurso, es el titular, la Junta o Consejo Directivo de las respectivas instituciones.

Finalmente, en el artículo 35 de la LACAP se cuenta con una Garantía de Cumplimiento de Contrato, que se otorga a la institución contratante para asegurarle que el contratista cumpla con todas las cláusulas establecidas en el contrato y que la obra, el bien o el servicio contratado, sea entregado y recibido a entera satisfacción.

Entre las prohibiciones de la ejecución del presupuesto se tiene que no se pueden utilizar recursos para los cuales no existan fondos disponibles de créditos presupuestarios y además entrar en negociaciones, adquirir compromisos o firmar contratos que comprometan fondos públicos no previstos en el presupuesto. Es importante mencionar que esta restricción aparece también en la reciente propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal (Art. 15). Sobre el particular y atendiendo la posibilidad de emergencias se plantean algunos retos, como los siguientes:

- El primero de ellos radica en la “prohibición en el caso de gastos corrientes recurrentes” Art. 14.- Queda prohibido el financiamiento de todo gasto corriente, con ingresos temporales o endeudamiento público de ningún tipo o con transferencias de recursos provenientes del Sector Público No Financiero, o de instituciones autónomas; esta práctica deberá ejecutarse a partir del cuarto año de vigencia de la presente Ley. La pregunta que aquí surge es ¿cómo habrán de financiarse situaciones de emergencia como enfermedades estacionales, cambio climático? (entre otras)
- El segundo, en la insuficiencia de ingresos. De acuerdo al Art. 16: Cuando en un ejercicio fiscal, los ingresos reales en el presupuesto correspondiente no pudieren dar cobertura a los gastos presupuestados, se deberán adoptar dos medidas para solucionar este impase:
  - Deberá de explorarse las mejores opciones que existan en los mercados locales e internacionales, para obtener recursos que garanticen el financiamiento necesario para

solventar esta problemática, manteniendo la meta indicativa de los diez años definidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, garantizando la meta por medio de un ajuste especial.

- Reducir las asignaciones presupuestarias en las diferentes unidades ejecutoras a los efectos de mantener el equilibrio fiscal.
- El tercero, se presenta cuando en un ejercicio fiscal, los ingresos reales excedan a los estimados en el Presupuesto, se procederá a la creación de un Fondo Especial, que podrá distribuirse de la siguiente forma:
  - Un cincuenta por ciento para mitigación de riesgos climáticos y pasivos contingentes o atención a los programas sociales.
  - El otro cincuenta por ciento del total del Fondo, que deberá aplicarse para la disminución del déficit fiscal

Es preciso aclarar también que la indicada Ley hace la salvedad en su artículo 18 que las disposiciones establecidas en la presente no deben ir en menoscabo de los recursos destinados a financiar inversión y programas sociales orientados a reducir la pobreza y la exclusión social, se indica que estos programas deberán contar con financiamiento asegurado, debiéndose evaluar la eficiencia del gasto público y el impacto de éste, sobre la base de indicadores sociales y de pobreza.

Los recursos de éstos deberán ser incorporados dentro del Presupuesto General del Estado, en el rubro de gastos corrientes.

#### **4.5 Monitoreo y evaluación del presupuesto**

El monitoreo y evaluación según la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, se denomina seguimiento y evaluación. La responsabilidad esta tarea está asignada según los niveles de responsabilidad definidos en el artículo 48 de la sección IV del capítulo III de dicha ley como sigue:

- Del seguimiento y evaluación global del Presupuesto, son responsables el Ministerio de Hacienda y el Director General de Presupuesto.
- Del seguimiento y evaluación de cada presupuesto institucional, es responsable la autoridad máxima de cada entidad o institución.
- Del seguimiento y evaluación a nivel operativo institucional, es responsable el jefe de la unidad financiera institucional.

Respecto a los informes cada entidad pública deberá enviar al Ministerio de Hacienda informes mensuales sobre la gestión realizada. Estos informes serán analizados por la DGP y presentados al Ministerio a efectos de recomendar la adopción de las medidas a tomar.

Según la Constitución Política de la República de El Salvador, « [...] la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República (CCR)». De forma que la entidad protagonista en lo que se refiere al monitoreo y evaluación del presupuesto es sin duda, la CCR, el cual es el organismo encargado de fiscalizar, de forma administrativa y jurisdiccional, la Hacienda Pública en General y la ejecución del presupuesto en particular; la Constitución Política de la República además le otorga, entre otras, la tarea de fiscalizar la gestión económica de las Instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del Tesoro público o que reciban subvención o subsidio del mismo.

La CCR norma tanto las auditorías internas como externas gubernamentales en las cuales se aplican las prácticas internacionales. Por su parte, las instituciones están en la obligación de responder a los informes emitidos; sin embargo, la calidad de las respuestas es variable (García, R. y M. García, 2010). La STP también juega un papel fundamental en el monitoreo del presupuesto. Dicho monitoreo está basado en un sistema de información que recoge el avance de las metas establecidas en el Plan; sin embargo, según García, R. y M. García (2010), no existen criterios de corrección y toma de decisiones basados en el seguimiento.

En su rol de ente fiscalizador, la CCR también realiza actualmente auditorías de desempeño, comúnmente conocidas como “auditorías de gestión”. El Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador, impulsado por el Ministerio de Hacienda, considera importante la participación de dicha entidad, que tendrá a su cargo la realización de auditorías legales, financieras y de desempeño para las instituciones públicas.

Sin duda el elemento clave en cuanto a la rendición de cuentas del presupuesto es el Portal de Transparencia Fiscal que tiene por objeto proveer al ciudadano información sobre las finanzas públicas del país. Este portal pertenece al Ministerio de Hacienda y cuenta con un vínculo en cada página de las instituciones gubernamentales para que los ciudadanos puedan tener acceso a la información. Debe resaltarse que la información que no está disponible, puede solicitarse por medio del vínculo de contacto y debe ser entregada en los próximos cinco días hábiles. El problema más grave que presenta este medio de transparencia es que la información que se proporciona se encuentra únicamente disponible en formato

.pdf lo cual impide que los datos puedan utilizarse de forma oportuna, e implica un esfuerzo adicional para transformarla en un formato para su análisis sistemático.

Adicionalmente, se cuenta con la página Transparencia Activa la cual es « [...] un medio orientado a ampliar el acceso a la información y la rendición de cuentas del Gobierno de El Salvador. Su producción es realizada por las Oficinas de Comunicaciones de las dependencias del Gobierno de El Salvador, y su responsabilidad editorial corresponde a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA), de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República; de manera coordinada con la Secretaría de Comunicaciones»<sup>16</sup>.

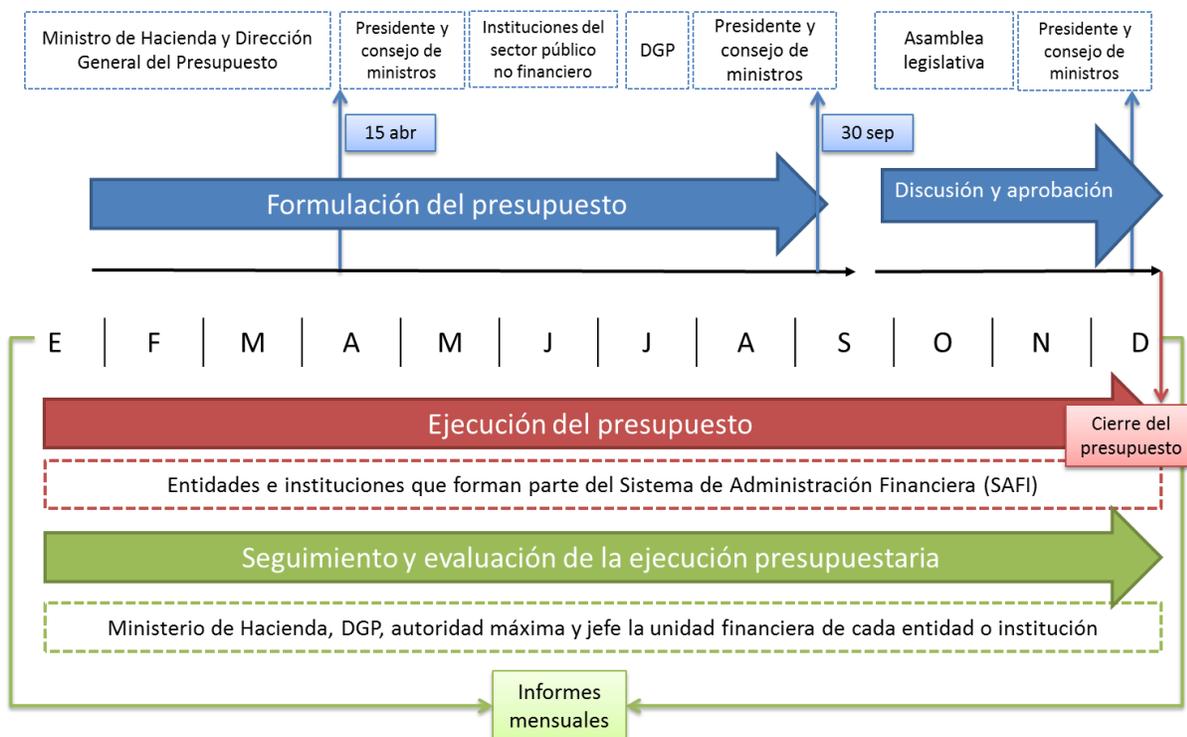
En la página de Transparencia Activa puede tenerse acceso a los discursos de rendición de cuentas que presenta el Presidente de la República cada año, al igual que la rendición de cuentas que realiza cada ministro ante la asamblea legislativa y en diferentes foros organizados para el público. Incluso, el ejecutivo cuenta con un manual específico para la rendición de cuentas, el cual presenta un conjunto de herramientas para apoyar la descripción de los actos y decisiones más relevantes de la gestión pública a la ciudadanía. Todas estas acciones están a cargo de la Subsecretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Por último, vale la pena mencionar que los sistemas de información y estadística del país son calificados como confiables, es decir, cuentan con sitios de internet con información abierta a la ciudadanía. Entre ellos puede mencionarse la Dirección General de Estadísticas y Censos, el Ministerio de Economía y el Banco Central. Sin embargo, aún hace falta avanzar en un marco legal e institucional que les permita evaluar la gestión gubernamental, sobre todo en términos de gestión (García, R. y M. García, 2010).

### **Gráfico 39. El Salvador: Cronograma del presupuesto.**

---

<sup>16</sup> <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/ta/>



Fuente: Icefi/Banco mundial sobre la base de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.

En el gráfico 39, arriba presentado, puede encontrarse las especificaciones del ciclo presupuestario en El Salvador durante un año. En el gráfico se muestran las fechas específicas de cada momento presupuestario; así como pueden diferenciarse por colores que durante un año se realizan actividades del ciclo presupuestario con distinta vigencia, es decir, con color azul son las etapas presupuestarias previas a la vigencia del año fiscal, el color rojo muestra las actividades de ejecución de un presupuesto vigente y en color verde las actividades posteriores a la vigencia del presupuesto. El gráfico también especifica las entidades responsables en cada etapa del cronograma.

#### 4.6 Reformas al Presupuesto Público

El logro de dichos objetivos conlleva una serie de etapas previas, las cuales tienen como base la reestructuración del Sistema de Administración Financiera Integrado. Este cambio se conoce como SAFI II, y permitirá incorporar los subsistemas de presupuesto, inversión pública, endeudamiento, tesorería, contabilidad, compras y contrataciones, gestión de la nómina del personal y gestión de los bienes patrimoniales. Con ello, los usuarios institucionales podrán contar con información simultánea para la elaboración de informes, estados integrados y la creación de reportes de indicadores físicos de desempeño.

Una vez finalizada la etapa de reestructuración SAFI II, existen cuatro fases complementarias. La primera corresponde al diseño de instrumentos y herramientas metodológicas; la segunda promueve el desarrollo

de las capacidades en el Ministerio de Hacienda y en las demás instituciones públicas sujetas a la Ley de Administración Financiera (Ley AFI) a fin de identificar y desarrollar los programas presupuestarios; la tercera comprende la formulación del primer presupuesto basado en programas presupuestarios; por último, la cuarta etapa implica la ejecución del presupuesto formulado en la etapa anterior.

Desde su primera edición en 2012, el plan no ha podido concretar la primera ejecución del presupuesto por programas prevista para 2015. Esto se debe a que el desarrollo de capacidades y la implementación de la nueva herramienta informática “SAFI II” necesitan de un tiempo mayor a lo inicialmente previsto. Se estima que la primera ejecución del presupuesto por programas se realizará hacia 2017, lo cual vendrá a sustituir al actual presupuesto por áreas de gestión.

Para su materialización, es necesario que la reforma del sistema de presupuesto público cuente con la determinación y apoyo político de los funcionarios del sector público, puesto que su materialización depende en buena medida de ello. Uno de los beneficios más importantes de la reforma, radica en que estará enlazada al marco de gasto e institucional de mediano plazo, lo que permitirá una contar con una visión de largo plazo. Esto será un complemento al ya adoptado Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), y un insumo vital en la elaboración y actualización futura del mismo. Si bien el planteamiento de la reforma considera la vinculación del presupuesto con la clasificación programática, el MFMP y el MGMP, aún es tarea pendiente del gobierno salvadoreño el poder materializar esta articulación.

**Tabla 17. Hitos del proceso de reforma presupuestaria, según versión del Plan**

Etapa	Primera edición	Actualización
	2012	2013
Diseño instrumental metodológico	2012	2012
Desarrollo de capacidades	2013	2013 – 2015
Formulación presupuestaria por programas	2014	2016
Ejecución presupuestaria por programas	2015	2017

Fuente: Plan de reforma del presupuesto público de El Salvador. Primera y segunda edición.

Todos los planeamientos y objetivos contenidos en la reforma son engranajes vitales para que El Salvador posea un sistema presupuestario dotado de mayor eficiencia y eficacia; sin embargo, aún no se dispone de un sustento legal sólido. En este sentido, deberán realizarse las modificaciones correspondientes a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, con la finalidad que el plan de reforma del presupuesto

público sea desde ya una estrategia legalmente sustentada y no posea simplemente el carácter de propuesta.

Derivado de lo anterior, y no menos importante, es necesario realizar una reflexión final. En la actualidad el portal de transparencia del Ministerio de Hacienda permite consultar, de manera limitada, información de carácter presupuestario, pues no es posible acceder la información de todas las instituciones que conforman el sector público, y además posee una desagregación de clasificadores presupuestarios limitado. En este contexto, es necesario que la reforma contemple el acceso irrestricto por parte de la sociedad civil a toda la información implícita; desde la formulación, elaboración y ejecución del presupuesto, hasta el avance en metas físicas, y los efectos e impactos que la sociedad experimenta. Esto contribuye a la legitimización de la política fiscal y a la creación de una cultura de auditoría ciudadana.

## **5. Análisis de los mecanismos de transparencia**

Conforme lo expresado por Cunill (2006), en el contexto de la administración pública, la transparencia puede ayudar a mejorar la calidad democrática de las decisiones y políticas públicas. Actúa como contrapeso a la impunidad, promueve el reequilibrio de las relaciones de poder, y estimula una mayor eficiencia en la gestión pública, constituyendo un vínculo entre el Estado y el ciudadano y, con ello, aplicada con éxito, se convierte en un mecanismo garante de la confianza ciudadana en sus autoridades.

El presupuesto público es el instrumento que articula todas las acciones en materia de gestión y control de ingresos orientados hacia los programas y objetivos del Gobierno, la asignación eficiente de los recursos públicos y el uso adecuado de las fuentes de financiamiento. De esta forma, la gestión transparente de las finanzas públicas o transparencia fiscal se vuelve relevante puesto que los recursos fiscales serán siempre limitados, mientras que las demandas de servicios y expectativas de población son potencialmente infinitas.

La apuesta de los Estados debe entonces orientarse a construir una nueva cultura de rendición de cuentas que revierta los efectos perniciosos de la cultura de opacidad y corrupción que ha prevalecido en nuestros contextos sociales y políticos. La transparencia en el ámbito fiscal, destaca los esfuerzos para la correcta utilización de los recursos que la sociedad provee para el funcionamiento del Estado, y que los servidores públicos deben administrar con probidad, eficacia y eficiencia para garantizar efectos positivos en el desarrollo humano y económico de cada país.

Implica reconocer que el manejo de caudales públicos conlleva la obligación de informar a la ciudadanía, con veracidad y oportunidad, sobre el cumplimiento de programas, así como la responsabilidad en la que puede incurrir el servidor público al hacer uso indebido de los recursos que le han sido confiados por la sociedad. Para respaldar estos esfuerzos, los países, incluyendo a El Salvador, se han sumado a los esfuerzos anticorrupción (vía ratificación de instrumentos internacionales y sus mecanismos de seguimiento), y se han adherido a diversas iniciativas multilaterales (como la Alianza para el Gobierno Abierto).

En este contexto, para analizar los mecanismos de transparencia de la formulación presupuestaria y en la ejecución de los mecanismos de gasto en El Salvador, el Icefi estima que se deben considerar cuatro perspectivas: 1) La legislación directa o indirectamente vinculada con la gestión transparente de las finanzas públicas; 2) La institucionalidad creada para el esfuerzo por la transparencia fiscal, o con diversos grados de responsabilidad o facultades en este esfuerzo; 3) El grado de respeto y cumplimiento al derecho de acceso a la información pública; y, 4) El grado en que la ciudadanía se apropia del esfuerzo por la transparencia fiscal, participando activamente.

## 5.1 Legislación vinculada con la gestión transparente de las finanzas públicas

El derecho de acceso a la información es vital para un régimen democrático, por ser una herramienta para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública. Constituye una herramienta fundamental para la participación ciudadana en asuntos públicos por medio del ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, es vital para la realización de otros derechos humanos (CIDH, 2011). El Salvador cuenta con una ley en esta materia desde 2010, y de acuerdo con la clasificación global del derecho de acceso a la información (*RTI Rating*),<sup>17</sup> es una de las leyes mejor evaluadas del mundo debido a que su contenido atiende de manera satisfactoria los estándares internacionales para proteger este derecho humano.

Entre los aspectos relevantes de la ley, sobresale la obligación que tienen las instituciones de publicar de manera oficiosa información que, como mínimo, permita a cualquier persona conocer la normativa, estructura orgánica, asignación y ejecución presupuestaria, directorio de servidores públicos y salarios, gastos de viáticos entre otros datos. En este ámbito, obliga al Ministerio de Hacienda a presentar y publicar semestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria del Estado, que debe contener como mínimo, el comportamiento de las actividades más relevantes por sector, así como su ejecución presupuestaria.

La normativa establece también la creación de las unidades de acceso a la información pública en cada ente obligado y desarrolla el procedimiento, los requisitos que se deben cumplir para el trámite de las solicitudes de información, así como el plazo para obtener una respuesta oficial. También se prevén de manera taxativa los supuestos en que se puede restringir el acceso a la información. Y en el ámbito del fortalecimiento institucional, destaca la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública, como el órgano especializado que se encarga de velar por la correcta interpretación y aplicación de la ley. En cuanto a las normas de ejecución presupuestaria, el Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de asegurar la compatibilidad de los presupuestos de las dependencias de la administración pública con la política fiscal y presupuestaria del Estado.

La organización y el proceso presupuestario en El Salvador se asienta en un marco legal que parte de las reglas fundamentales contenidas en la Constitución Política, que luego se concretan, precisan y detallan en leyes ordinarias. Ese marco regulatorio abarca las cinco etapas del ciclo presupuestario: formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y liquidación.

---

<sup>17</sup> Este índice es elaborado por las organizaciones no gubernamentales *Centre for Law and Democracy* (CLD, por sus siglas en inglés), de Canadá, y *Access Info Europe*, de España, desde 2010. Para información adicional, se sugiere visitar el siguiente sitio: <http://www.rti-rating.org/pdf/home.php>.

La ley anual del presupuesto de El Salvador, al igual que los demás Estados de la región, incorpora un articulado que contempla disposiciones generales que contienen criterios para la ejecución y control del presupuesto, con énfasis en su transparencia o para objetivos de política fiscal (como aquellos destinados a evitar gastos o compromisos que no cuenten con respaldo presupuestario). Estas disposiciones incluyen la elaboración y entrega de informes para el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria.

Las adquisiciones del Estado tienen un impacto significativo por la magnitud de los recursos involucrados y porque expresan diferentes vías de interrelación entre los entes públicos y el sector privado nacional, distinto grado de transparencia según los países, diferentes efectos sobre la eficiencia y otros impactos económicos. En ese sentido, una evaluación reciente sobre la calidad del marco legal sobre adquisiciones públicas en El Salvador, ha permitido identificar algunos focos de opacidad, conflicto de intereses e ineficiencia, dentro de las que destacan las siguientes (Rozenwurcel & Bezchinsky, 2012):

- No existen restricciones para los exfuncionarios públicos que, al momento de ofertar bienes o servicios, cuentan con información privilegiada;
- No existe un registro centralizado sobre el estado de situación y los avances de las adquisiciones públicas, ni un proceso de capacitación uniforme dirigido a miembros de las administraciones municipales;
- La autoridad competente para la adjudicación de los contratos y para la aprobación de las bases de licitación o de concurso es el titular (quien puede dar lugar a discrecionalidad), o la Junta o Consejo Directivo de las respectivas instituciones de que se trate;
- No se contempla la participación de la sociedad civil en la conformación de las comisiones para la evaluación de las ofertas, entre otros.

Por su parte, el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesisic) ha emitido varias recomendaciones para las autoridades salvadoreñas.<sup>18</sup> Para la contratación de obras públicas ha sugerido la implementación de sistemas de control propios de cada contrato de obra pública, que permitan adelantar veedurías cívicas o actividades de control ciudadano; impongan el deber de rendir periódicamente cuentas sobre el desarrollo del contrato; y hagan posible determinar si se obtuvo efectivamente la relación costo-beneficio esperada y si la calidad de las obras se ajustó a lo convenido. En materia de evaluaciones integrales, sugiere que estas se realicen de forma periódica para valorar la utilización y efectividad del sistema para la adquisición de bienes y servicios y, con base en sus resultados, definir y considerar la adopción de medidas específicas que permitan asegurar su transparencia, publicidad, equidad y eficiencia.

---

<sup>18</sup> Las recomendaciones están contenidas en el Informe Final de El Salvador, adoptado por el Comité de Expertos, en el marco de la Tercera Ronda de análisis. El documento está disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_III\\_inf\\_slv.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_III_inf_slv.pdf)

Las situaciones enumeradas permiten indicar que en El Salvador aún no existen las condiciones efectivas para que el país cuente con un marco normativo coherente y de cumplimiento efectivo que garantice la transparencia de las adquisiciones públicas. Algunos aspectos que podrían coadyuvar con este propósito son fortalecer los mecanismos que aseguren la eficacia de las normas correspondientes, e institucionalizar la participación ciudadana en procesos de contraloría social de las compras públicas.

En cuanto a la prevención y combate de la corrupción, El Salvador cuenta con legislación específica destinada a enfrentar los flagelos de la corrupción y el enriquecimiento ilícito. El impulso más notable que se ha efectuado para lograr la actualización de los tipos penales que hacen viable la persecución penal de los actos de corrupción proviene del seguimiento a la implementación de las convenciones contra la corrupción de la OEA y la ONU.

El Mesicic evaluó en la tercera ronda de análisis, la existencia del marco jurídico para asegurar la prevención del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, la regulación de los delitos de soborno transnacional y enriquecimiento ilícito, así como los resultados de su aplicación.<sup>19</sup> Los dos delitos indicados ya están incluidos en el Código Penal salvadoreño, y la redacción utilizada se consideró pertinente para la promoción de los propósitos de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Los resultados del marco jurídico aprobado en años recientes están por determinarse, ya que en la mayoría de países todavía no existen procesos judiciales abiertos en los que se apliquen estos tipos penales, o los pocos casos que se han registrado no mostraron avances sustantivos ni llegaron a sentencia condenatoria. En cuanto a enriquecimiento ilícito, existe además una conexión evidente con el éxito y efectividad que se obtenga de los sistemas de declaraciones juradas patrimoniales.

Los legisladores tienen también la tarea de revisar que la tipificación de otros delitos -como el cohecho activo, cohecho pasivo, tráfico de influencias, peculado, malversación, concusión, etc.-, para que refleje los estándares contenidos en las convenciones internacionales anticorrupción. Además, se requiere que las entidades responsables de la persecución penal contemplen indicadores para determinar la efectividad en la aplicación práctica de las normas. El principal desafío es superar la falta de voluntad política crónica de los legisladores para aprobar las reformas que se requieren con urgencia. Esta deviene de la profunda influencia de sectores que se han beneficiado y continúan beneficiándose de la corrupción y la manipulación del gasto público, en atención a intereses privados o políticos.

En el tema de la probidad y responsabilidad de los funcionarios, existe legislación, pero es insuficiente para motivar plenamente a los servidores públicos a observar conductas acordes con pautas de honradez e

---

<sup>19</sup> Los informes adoptados por país para la tercera ronda de análisis se pueden consultar en el Portal Anticorrupción de las Américas, en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_III\\_inf.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_III_inf.htm).

imparcialidad. Esto quiere decir que en la legislación existen fisuras que abren focos de opacidad, ineficiencia u otras fallas. Entre las debilidades comunes en los países de la región, incluyendo a El Salvador, destacan la confidencialidad de las declaraciones patrimoniales; la dificultad práctica para establecer los límites o márgenes entre la responsabilidad administrativa y las responsabilidades civiles y penales; y una regulación débil de los conflictos de interés y los remedios para resolverlos.

Por su importancia, el sistema de declaración jurada patrimonial constituye un instrumento indispensable tanto para la prevención de conflictos de interés como para la detección e investigación de delitos asociados con la corrupción, especialmente el enriquecimiento ilícito. Pese a que la Constitución Política prevé en el artículo 240 las figuras del enriquecimiento ilícito y de la declaración jurada patrimonial, persiste un déficit en su regulación ordinaria. Para estos efectos, el Mesicic ha recomendado la conveniencia de implementar una normativa específica, que incluya plazos y circunstancias razonables para exigir la presentación periódica y actualizada de declaraciones patrimoniales por aquellos sujetos obligados a hacerlo; de contar con facultades legales y sistemas que permitan efectuar oportunamente su verificación; regular las condiciones y demás aspectos que sean procedentes para permitir su publicidad cuando corresponda; además implementar los procedimientos necesarios para realizar el efectivo control del cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones.<sup>20</sup> En general, los vacíos legales producen que estos instrumentos tengan una escasa o nula utilidad para la detección de conflictos de interés o de delitos de enriquecimiento ilícito.

Sobre este último aspecto, cabe reflexionar que, en un Estado democrático de derecho, la convivencia requiere que los servidores públicos se encuentren en condiciones de rendir cuentas de sus actos, para que los electores puedan adoptar decisiones informadas, incluyendo consideraciones sobre su evolución patrimonial mientras desempeñan funciones públicas, e inclusive por un período posterior a tal desempeño. Las decisiones para fortalecer este sistema pueden incluir la publicación regular de un listado de quienes cumplen y quienes incumplen la presentación de las declaraciones, como una medida que fortalezca la reputación de los sujetos obligados, especialmente quienes ocupan posiciones de elección popular o de mayor exposición pública.

Finalmente, en materia de evasión tributaria y acceso a la información bancaria con fines tributarios, la transparencia y el intercambio de información se han convertido en uno de los asuntos de mayor interés y atención para las Administraciones Tributarias (AT), en tanto constituye una opción para contar con herramientas adecuadas para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, aplicar eficazmente las leyes fiscales y combatir la evasión y elusión tributaria.

---

<sup>20</sup> Estas recomendaciones quedaron formuladas en el informe adoptado para El Salvador en la cuarta ronda de análisis, y se puede consultar en el Portal Anticorrupción de las Américas, en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_slv\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_slv_sp.pdf).

Para frenar esos efectos perniciosos, se vienen impulsando acciones multilaterales encaminadas a la identificación y eliminación de regímenes fiscales perjudiciales, al aumento significativo de la transparencia e intercambio de información en el ámbito fiscal, así como a la implementación de estándares internacionales comunes. El principal referente en esta materia es el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en Materia Tributaria de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), del cual forman parte El Salvador.

De la región centroamericana, El Salvador es el país que muestra más avances en la regulación del secreto bancario para fines de control tributario, porque la normativa faculta a la AT para solicitar información a los bancos de forma directa, dentro de procesos ordinarios de fiscalización y autoriza el intercambio de información tributaria con otras jurisdicciones. El Foro Global supervisa y revisa la aplicación de las normas estándares de transparencia e intercambio de información mediante un proceso de revisión entre pares que se realiza en dos etapas: la Fase 1 evalúa la calidad del marco legal de una jurisdicción para el intercambio de información, mientras que la Fase 2 evalúa la implementación práctica de ese marco.

De la región centroamericana, El Salvador es el país que muestra más avances porque obtuvo la aprobación del informe de la Fase 1 en marzo de 2015<sup>21</sup> y de la Fase 2 en febrero de 2016.<sup>22</sup> Esto implica que la regulación vigente del secreto bancario para fines de control tributario faculta a la AT para solicitar información a los bancos de forma directa, dentro de procesos ordinarios de fiscalización y autoriza el intercambio de información tributaria con otras jurisdicciones. En atención a los resultados que obtuvo en cada uno de los elementos esenciales evaluados, El Salvador recibió la calificación de «Conforme en gran medida». La única deficiencia detectada en el marco jurídico es la falta de un mecanismo apropiado para identificar a los titulares de acciones al portador, aspecto que deberá mejorar en la próxima evaluación.

No obstante que El Salvador no recibió ninguna solicitud de intercambio de información durante el período de examen de la Fase 2, a criterio del Foro Global los procesos organizativos que fueron objeto de evaluación parecen ser suficientes para responder eficazmente en tiempo y forma a los requerimientos que las administraciones tributarias de otras jurisdicciones formulen en el futuro. De manera más reciente, la Ley para el Cumplimiento Fiscal de las Cuentas del Extranjero (FATCA), de los Estados Unidos, constituye otro referente sobre intercambio de información tributaria.

Dentro de la legislación general del país, existen algunas otras piezas que favorecen la transparencia fiscal, dentro de las que destacan: la *Ley de Ética Gubernamental (Decreto 1038)*, la *Ley de Servicio Civil (Decreto 507)*, la *Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Empleados y Funcionarios Públicos (Decreto*

---

<sup>21</sup> El informe está disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews-el-salvador-2015\\_9789264231306-en#page3](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews-el-salvador-2015_9789264231306-en#page3).

<sup>22</sup> El informe está disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews-el-salvador-2016\\_9789264250758-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews-el-salvador-2016_9789264250758-en#page1).

2833), la *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (Decreto 868)*, la *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Decreto 516)* y la *Ley de la Corte de Cuentas de la República (Decreto 438)*.

## **5.2 Institucionalidad creada para fortalecer la transparencia fiscal**

En el marco de la institucionalidad necesaria para hacer efectiva la transparencia y la rendición de cuentas, especialmente para evaluar la ejecución y calidad del gasto público, ocupa un lugar preponderante el rol de las entidades fiscalizadoras superiores. La legislación orgánica o regulatoria de los entes contralores de la región, sin embargo, expone algunas fallas, dentro de las que destaca que el rol del órgano contralor se concentra más en la actuación *ex post* y no en la supervisión concurrente durante la ejecución, lo que impide detectar las irregularidades en curso. Esto evidencia una intervención reactiva, no preventiva.

Adicionalmente, la legislación vigente permite mecanismos o espacios de negociación en el nombramiento de las autoridades superiores, así como en la asignación presupuestaria del ente contralor; por ello, en algunos casos, las autoridades de dichos entes actúan de manera parcializada o politizada. Existen disposiciones laxas y permisivas que otorgan discrecionalidad en el nombramiento y contratación de personal de los entes contralores. Por último, los entes contralores no cuentan con suficientes recursos (económicos, ni humanos) para emprender el rol que se les ha asignado.

En El Salvador la entidad fiscalizadora superior tiene rango constitucional, mientras que sus funciones y estructura organizativa están desarrolladas en legislación ordinaria. La Corte de Cuentas de la República, es una institución independiente del Organismo Ejecutivo en lo funcional, administrativo y presupuestario. Esta independencia se fundamenta, al menos formalmente, en el carácter técnico de la entidad, cuyas actuaciones deben ser independientes de cualquier interés particular. Es el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto en particular, así como la gestión económica de las entidades a que se refiere la Constitución del país.

No obstante, el rol constitucional asignado a la Corte de Cuentas, es preciso indicar que el desafío más relevante que enfrentan es el desarrollo de mecanismos para evaluar su desempeño, de manera que su actuación cada vez sea más eficiente, efectiva, transparente y relevante para los intereses de los actores públicos y de la población a quienes responden por sus actos. Para el efecto, puede citarse el esfuerzo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), para la

adopción de una metodología que permita evaluar el desempeño institucional de las entidades fiscalizadoras superiores de la región.<sup>23</sup>

En materia de control tributario, la Dirección General de Impuestos Internos desarrolla la gestión de tributos internos, a diferencia de países como Honduras y Guatemala que desarrollan de manera simultánea la gestión de tributos internos y de tributos aduaneros. Esta diferencia institucional puede generar resultados diversos, especialmente en materia de la independencia y la autonomía con las que la administración puede cumplir su acción fiscalizadora. Este nivel de independencia es crítico en cuanto a la aplicación efectiva de los estándares de transparencia tributaria, ya que la influencia o manipulación política por parte de sectores poderosos o grupos de interés abre o mantiene focos de opacidad y corrupción, como un privilegio fiscal injustificado.

Pese a que la administración tributaria (AT) de El Salvador está llevando a cabo un gran esfuerzo para mejorar su funcionamiento y sus niveles de eficacia y eficiencia, de tal forma que se han puesto en marcha numerosos proyectos de modernización y reforma con mejoras dirigidas a ciertas áreas funcionales, el trabajo de la misma en general no es lo suficientemente sólido, así como que las reformas emprendidas no se encuentran consolidadas. Estudios recientes demuestran que es urgente reforzar el control tributario y la cobranza para que aumente el respeto a la AT e incentivar el cumplimiento voluntario. Además, se debe seguir trabajando en el fortalecimiento de las áreas estructurales (recursos humanos, planificación, apoyo tecnológico y organización), y deben lograrse en un entorno de estabilidad en las grandes líneas estratégicas y en sus principales áreas de trabajo (BID et al, 2013).

En cuanto a la aplicación del sistema de compras y contrataciones del Estado, en los años recientes se han emitido leyes para crear entidades rectoras en este tema o fortalecer a las ya existentes. En El Salvador, la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, tiene a su cargo, entre otras funciones, la administración del portal electrónico de compras públicas (Comprasal). Además, debe emitir la normativa que asegure la utilización del portal y vigilar su cumplimiento, así como verificar la observancia de la legislación ordinaria en materia de contrataciones efectuadas con recursos públicos.

El desafío en esta materia está orientado a fortalecer el margen de gestión que corresponde a las entidades responsables de las adquisiciones públicas. Desde esa perspectiva, los esfuerzos podrían encaminarse a reconfigurar estas entidades, procurando su desarrollo mediante los instrumentos legales que fortalezcan su jerarquía institucional (sobre todo en aquellos casos en que todavía se encuentran supeditadas al Ministerio de Hacienda, como en el caso de El Salvador). Además de dotarlas de mayor fuerza legal para cumplir con el rol de ente rector y coordinador, porque esa nueva configuración les permitiría atender a

---

<sup>23</sup> Sobre los resultados de este esfuerzo, véase: <http://scarletlanderer.wix.com/cedeir-2>.

cabalidad las responsabilidades de normar y orientar, regular, asesorar, monitorear e implantar mejores prácticas en materia de adquisiciones públicas.

En la promoción de agendas de transparencia, además de las oficinas rectoras en materia de adquisiciones públicas, usualmente adscritas a los ministerios o secretarías de Hacienda o Finanzas Públicas, conviene destacar la existencia actual de tres espacios: a) las oficinas impulsadas dentro del Organismo Ejecutivo; b) las comisiones de trabajo en el Organismo Legislativo; y c) los órganos garantes del acceso a la información pública.

En el ramo de las oficinas impulsadas dentro del organismo ejecutivo, El Salvador creó en 2009 la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción y en el segundo semestre de 2014 adquirió la categoría de secretaría, denominándose como Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, adscrita a la Presidencia de la República. En cuanto al organismo legislativo, el seguimiento a la temática de transparencia suele ser más diluido debido a múltiples factores, dentro de los que destacan las tareas que el ordenamiento jurídico, tanto constitucional como ordinario, le confiere a este poder del Estado, las cuales incluyen funciones legislativas, financieras y presupuestarias, de control político, administrativas y jurisdiccionales, entre otras.

La existencia de comisiones de trabajo (ordinarias o extraordinarias) sobre probidad, integridad o transparencia, no necesariamente influye de manera decisiva en la adopción de agendas legislativas que favorezcan la transparencia, ni en el esfuerzo por lograr concordancia entre los marcos legales nacionales y los estándares internacionales contemplados en las convenciones de la materia. Esta situación se magnifica en el sentido que algunas disposiciones de transparencia que logran ser aprobadas responden a inercias políticas, correlación de fuerzas entre los bloques políticos, así como a la presión de sectores sociales, económicos o políticos. Complementariamente, la obligación de cumplir los compromisos internacionales también ha figurado como motivación para la creación de este tipo de comisión parlamentaria, en abierta reacción ante las consecuencias negativas que pueden derivar para el país si no se actualiza la normativa en determinadas áreas (como la económica o financiera).

Sobre este particular debe recordarse lo comentado por Placc (2005), en cuanto a que los organismos legislativos de la región deben tomar muy en cuenta lo expresado por la Organización Mundial de los Parlamentarios en contra de la Corrupción (Gopac), al indicar que un desempeño adecuado de las funciones legislativas básicas -como producción de leyes con rigurosidad y transparencia, control político de los poderes del Estado, y fiscalización de los actos de gobierno expresada en un tratamiento adecuado y abierto del presupuesto nacional, incluyendo seguimiento y evaluación de su ejecución-, contribuye a desarrollar un marco de seguridad legislativa o jurídica que redunde en una imagen de seriedad,

responsabilidad, mayor credibilidad y legitimidad de la institución legislativa en particular, y del sistema político democrático en general.

Por otra parte, los órganos garantes, rectores o agencias de transparencia, cumplen funciones para la protección del derecho de acceso a la información: resolver apelaciones y reclamos en caso de vulneración del derecho, pero también promoción del acceso a la información y, más ampliamente, de la transparencia gubernamental, recoger información sobre la implementación de la ley, capacitar a funcionarios y educar al público. La *Ley de Acceso a la Información Pública* salvadoreña estableció que el órgano responsable de velar por su cumplimiento es el Instituto de Acceso a la Información Pública.

La experiencia del Instituto de Acceso a la Información Pública de El Salvador, no se aleja de cierta problemática en su funcionamiento. Las lecciones aprendidas en este ámbito indican que las capacidades institucionales, organizacionales y administrativas que deben procurar los órganos garantes, y el salvadoreño como muestra, para cumplir con sus funciones no dependen únicamente de un marco normativo completo y de la eficacia de sus decisiones. Estas capacidades deben complementarse con una organización y gestión interna eficaces, con personal capacitado y profesional, capacidad de coordinación, un presupuesto adecuado al cumplimiento de sus funciones, herramientas técnicas y tecnológicas que faciliten la administración y difusión de información, y políticas de comunicación más convenientes.

### **5.3 Respeto al Acceso a la Información Pública**

Para tratar de garantizar el derecho y el respeto al acceso a la información pública, El Salvador cuenta con un Portal de Transparencia Fiscal elaborado y administrado por el Ministerio de Hacienda,<sup>24</sup> el cual se ha configurado como una herramienta relevante para proveer información financiera a la sociedad, que puede ser útil como instrumento de control social de la gestión pública y como mecanismo para evaluar el desempeño de los gobernantes, llamados a ser los principales custodios de los recursos públicos. También representa una oportunidad para promover módulos en Internet que faciliten la comprensión de información técnica.

Destacan también en este esfuerzo, el Portal de Educación Fiscal del Ministerio de Hacienda;<sup>25</sup> el Portal de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Obras Públicas;<sup>26</sup> el Portal del Tribunal de Ética Gubernamental;<sup>27</sup> el sitio electrónico oficial de Compras del Estado (Comprasal<sup>28</sup>); el Portal de

---

<sup>24</sup> <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF>

<sup>25</sup> <http://www.edufis.mh.gob.sv/>

<sup>26</sup> [http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1355:casa-de-la-transparencia-del-ministerio-de-obras-publicas&catid=47:servicios-al-ciudadano&Itemid=55](http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1355:casa-de-la-transparencia-del-ministerio-de-obras-publicas&catid=47:servicios-al-ciudadano&Itemid=55)

<sup>27</sup> <http://www.teg.gob.sv/>

<sup>28</sup> <http://www.comprasal.gob.sv/>

Estadísticas del Banco Central de Reserva;<sup>29</sup> así como el Portal de Transparencia Activa<sup>30</sup> y el Portal de Gobierno Abierto,<sup>31</sup> administrados por el Gobierno.

No obstante, lo anterior, la información sobre el sistema de administración financiera y contabilidad del Estado, está disponible solo para los funcionarios públicos, aun cuando la información puede obtenerse por medio de solicitudes directas, según el procedimiento regulado en la *Ley de Acceso a la Información Pública*, además que la información estadística sobre el funcionamiento y resultados de la Hacienda Pública han sido demoradas en su publicación en forma sostenida recientemente.

Sobre el tema de transparencia presupuestaria es pertinente destacar los avances para que se encuentren disponibles a la opinión pública salvadoreña, los ocho documentos claves que recomiendan las buenas prácticas internacionales. Sin embargo, cuando se valora la utilidad de los documentos publicados, se ha recomendado fortalecer el contenido del *documento preliminar* (que permite abordar los detalles de los programas, la dirección de las políticas públicas y las prioridades presupuestarias gubernamentales), del *presupuesto ciudadano* (que permite conocer de manera sintética el contenido del presupuesto aprobado) y del *informe de auditoría* (que permite evaluar cómo se implementó el presupuesto), porque únicamente incluyen información mínima.<sup>32</sup> Afortunadamente, el informe de *revisión de medio año*, esencial para monitorear el grado de avance en la consecución de las metas gubernamentales y realizar los ajustes pertinentes a las proyecciones macroeconómicas del país, comenzó a publicarse en 2012 al ser incluido como una categoría de la información oficiosa que prevé la Ley de Acceso a la Información Pública, a cargo del Ministerio de Hacienda.

Aun con la carencia de un informe oficial, las evaluaciones del gasto público realizadas desde sociedad civil han identificado como un problema serio, la falta de inclusión de todos los compromisos de gasto en la Ley de Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales, tales como los subsidios a los servicios básicos, las devoluciones de impuestos, la deuda flotante y otras demandas «imprevistas». Esta problemática también fundamenta la exigencia ciudadana de que las estimaciones de ingresos y gastos sean elaboradas sobre la base de supuestos realistas, con el fin de evitar la percepción de bonanza en las finanzas públicas. Ante estas prácticas de opacidad presupuestaria, el Icefi ha recomendado la adopción de pasos serios que permitan transparentar el presupuesto, así como disciplinar la ejecución del gasto.

Por último, la asignación de recursos operativos para las inversiones que se realizan, no necesariamente se basa en los análisis y estudios previos, sino en la disponibilidad de recursos para el tipo de prioridad que

---

<sup>29</sup> [http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=156:bienvenida&catid=100:oir&Itemid=359](http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_content&view=article&id=156:bienvenida&catid=100:oir&Itemid=359)

<sup>30</sup> <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/>

<sup>31</sup> <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/>

<sup>32</sup> Las observaciones y recomendaciones para El Salvador están contenidas en el informe de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2015, disponible en: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-ElSalvador-Spanish.pdf>.

pueda tener la inversión en el Plan Quinquenal de Desarrollo. En ese sentido, el plan Quinquenal, no contiene referencias sectoriales específicas y la asignación de recursos al momento del inicio de operaciones de las inversiones puede no estar priorizado.

A nivel de gobiernos su nacionales en El Salvador, el Código Municipal (capítulo IV, artículo 103) establece que el municipio está obligado a llevar sus registros contables de conformidad con el sistema de contabilidad gubernamental, el cual está constituido por principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar sistemáticamente toda la información referente a las transacciones realizadas.

En cumplimiento de las disposiciones contables, los municipios suministran a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) la información financiera y contable, y esta entidad, a su vez, la consolida en un informe denominado «Informe de Gestión Presupuestaria y Financiera del Sector Municipal». Este informe se elabora anualmente, en los siguientes seis meses luego de haber concluido el ejercicio fiscal de que se trate; en él se presenta la información consolidada de los presupuestos municipales aprobados y ejecutados (siguiendo la clasificación presupuestal del gobierno central), así como las cifras agregadas del gasto sectorial municipal.

La DGCG salvadoreña también elabora y publica, a más tardar el 30 de marzo del siguiente año fiscal, un informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal que contiene información administrativa y financiera relacionada con las operaciones de endeudamiento público del sector municipal. Para el registro de la información presupuestaria y contable, el gobierno central suministra y soporta la operación de un aplicativo informático denominado Sistema de Contabilidad General de los Entes (SICGE), el cual es utilizado por la totalidad de los municipios.

Aunque la ley no obliga a llevar el sistema, para obtener la certificación que expide la DGCG previo a un crédito es obligatorio estar al día en la contabilidad. En la actualidad se impulsa un proyecto para reemplazar el SICGE por una nueva iniciativa, denominada Sistema de Administración Financiera Municipal (Safim), que incluirá al menos cuatro módulos: presupuesto, tesorería, contabilidad y administración (GOES, PEFA, 2013).

Finalmente, el uso de la figura del fideicomiso público ha generado experiencias negativas, ya que abre oportunidades para excepciones al control y fiscalización usual del gasto público. Por lo general, estas excepciones obedecen a vacíos en la legislación, que carece de normas específicas que aseguren la publicación de información pública detallada, completa y oportuna sobre compras y contrataciones con fondos públicos fuera de su alcance, participación de personas que no son servidores públicos en el proceso de decisión, imposibilidad para una rendición adecuada, entre muchos otros factores.

En El Salvador existen herramientas e informes específicos que son de acceso público vía Internet, creados por el Ministerio de Hacienda. Estos instrumentos tienen el objetivo de facilitar el acceso a la información sobre fideicomisos públicos. Problemas asociados con la aplicación de las reformas al sistema previsional aprobadas a inicios de la década de 1990 generaron pasivos contingentes serios, por ello en 2006, el Gobierno decidió crear el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, para cuyo funcionamiento se ha emitido una cantidad considerable de endeudamiento público. La magnitud de las operaciones ha sido tan grande, que incluso las cifras oficiales para el déficit fiscal del SPNF y para el saldo de la deuda pública presentadas por el Gobierno salvadoreño, cambian sustancialmente al incluir o no lo relacionado con este fideicomiso.<sup>33</sup>

También, la existencia de gastos confidenciales o partidas secretas constituye una de las formas más flagrantes de opacidad, por lo que, en El Salvador, se conoció a inicios de 2014 la presentación de una solicitud para que se declare inconstitucional la partida «Provisión para atender gastos imprevistos», que administra de manera discrecional el presidente de la República. Los promotores argumentaron que esta partida afecta la transparencia en la ejecución del presupuesto de los ministerios.<sup>34</sup>

Esta acción es complementaria con la decisión asumida por la Corte Suprema de Justicia en 2010, por medio de la cual se declaró la inconstitucionalidad de dos artículos de la ley del presupuesto que permitían a la Presidencia de la República realizar transferencias entre partidas de distintos ramos y asignar discrecionalmente los excedentes de los ingresos previstos en otras partidas. En el fallo, la Corte expresó que se debe especificar con precisión la cantidad, finalidad y entidad que realice los gastos públicos en sus aspectos cuantitativo y cualitativo.<sup>35</sup>

Finalmente, el catálogo de reportes que deben ser publicados de manera proactiva, según la legislación de acceso a la información que se encuentra vigente en El Salvador, se puede agrupar y resumir en siete categorías de información: institucional; sobre servidores públicos; sobre presupuesto y gasto público; en materia de fiscalización; sobre patrimonio público; sobre el índice de información clasificada; y, otras obligaciones de información relevante para el ejercicio de este derecho humano.

Lamentablemente y como consecuencia de no contar con órganos garantes revestidos de independencia y autonomía, ni contar con estándares, criterios o lineamientos para homogenizar la publicación de los

---

<sup>33</sup> Para mayor referencia, se puede consultar el informe de asignaciones presupuestarias del ramo de Hacienda del componente de transferencias y obligaciones generales del Estado, del segundo semestre del ejercicio fiscal de 2013, en:

[http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/LAIP/Marco\\_Presupuestario/EstadosFinancieros/Informe\\_2o\\_semestre\\_2013\\_TOGE.pdf](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/LAIP/Marco_Presupuestario/EstadosFinancieros/Informe_2o_semestre_2013_TOGE.pdf).  
<sup>34</sup> Para mayor información, pueden consultarse las siguientes notas de prensa: <http://www.laprensagrafica.com/2014/01/24/piden-declarar-inconstitucional-partida-de-gastos-imprevistos-2014> y <http://www.newsmillennium.com/2014/01/25/piden-que-csj-declare-inconstitucional-partida-secreta/>.

<sup>35</sup> Notas de prensa que destacaron este hecho se pueden consultar en: <http://www.elfaro.net/es/201008/noticias/2323/> y <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/38351/2010/08/25/Partida-Secreta-de-la-Presidencia-es-declarada-inconstitucional>. El fallo de la Corte está disponible en: <http://www.fmoues.edu.sv/archivos/Sentencia%20Ley%20de%20Presupuesto.pdf>

reportes de información proactiva, se ha detectado que el cumplimiento de ello varía de acuerdo con las prácticas de cada sujeto obligado, las cuales dependen de la buena o mala voluntad de los funcionarios de turno. Eso produce situaciones extremas, que van desde entidades con abundante y valiosa información disponible en sus sitios de Internet, hasta instituciones que apenas publican algunos reportes, o lo hacen de manera ocasional, o la información se encuentra desactualizada. En general, no basta con que el Estado ponga información en Internet, sino que debe hacerlo de una manera que sea útil para las personas.

#### **5.4 Participación ciudadana y apropiación del esfuerzo en pro de la transparencia.**

De acuerdo con los resultados de la *Encuesta de presupuesto abierto 2015* de *International Budget Partnership* (IBP), desde 2012, el Gobierno de El Salvador ha aumentado la disponibilidad de información presupuestaria publicando el documento preliminar del presupuesto y el informe de auditoría, y la mejora de la exhaustividad del proyecto de presupuesto del Ejecutivo. Sin embargo, esa encuesta reporta que el Gobierno de El Salvador continúa sin avanzar en cuanto a publicar otros documentos o los publicados contienen información presupuestaria muy limitada. El puntaje de El Salvador de 53 en el Índice de Presupuesto Abierto 2015 es 10 puntos más alto que el puntaje que obtuvo en 2012.

Otro aspecto crítico del proceso presupuestario es el grado de participación y acceso de las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general en dos momentos: durante la formulación del presupuesto (a cargo del Organismo Ejecutivo) y durante las fases de su discusión y aprobación (a cargo del Organismo Legislativo). En ambos casos, para todos los países analizados la conclusión es la misma: el grado de participación es bajo, pues no existen mecanismos formales que permitan incorporar las opiniones de la población en el presupuesto.

Una vez que los Organismos Legislativos han aprobado el presupuesto anual, las buenas prácticas sugieren la elaboración y divulgación de otro documento clave: el presupuesto ciudadano, especie de guía simple, diseñada de manera clara y resumida por autoridades fiscales para un lector o usuario promedio, que no tenga conocimientos económicos especializados. Esta guía es un instrumento mediante el cual el Gobierno puede comunicar su perspectiva sobre el presupuesto a una audiencia amplia. En El Salvador, las Guías del presupuesto para el ciudadano se publican de forma ininterrumpida desde 2002.

Las organizaciones de la sociedad civil constituyen uno de los medios a través de los cuales la ciudadanía expresa su participación, ya que tienen la responsabilidad de alentar, no solo el debate público, sino fundamentalmente el análisis crítico de las instituciones y las propuestas de política pública para enfrentar el problema. A su vez, pueden articular criterios y opiniones consistentes, realistas y, por ende, más legítimas para explorar opciones de cambio. Esta es la propuesta de la *Cicc* y del *Mesicic* al respecto de la participación de la sociedad civil.

Con ese espíritu, el Mesicic contempla la participación de la sociedad civil en las rondas de evaluación programadas en cada país para el análisis del cumplimiento de la *Cicc*. El propósito es contar con mayores elementos de análisis. Para el efecto, según los instrumentos que respaldan este proceso y la metodología que lo regula, las organizaciones pueden presentar los documentos (informes) que consideren apropiados para facilitar la labor que realizan los expertos. También pueden, en otros momentos, presentar propuestas, sugerencias y observaciones sobre la metodología de análisis que regirá en cada ronda, así como proponer temas de interés colectivo para el Mecanismo en general y para los expertos en particular.

De las cuatro rondas de análisis que han concluido hasta la fecha, en el caso de El Salvador se han entregado informes independientes en tres rondas. Los principales temas que han sido objeto de evaluación en las diferentes rondas incluyen tópicos relacionados con la transparencia fiscal: normas de conducta y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento, conflictos de intereses, preservación de recursos, obligación de denunciar, declaración de ingresos, activos y pasivos y participación de la sociedad civil (primera ronda); contratación pública, protección a denunciantes de actos de corrupción (segunda ronda); eliminación de beneficios tributarios por pagos contra la ley anticorrupción, prevención del soborno de funcionarios públicos, soborno transnacional y enriquecimiento ilícito (tercera ronda); y, órganos de control superior, lo cual incluye a las entidades fiscalizadoras superiores (cuarta ronda).

Con sus ventajas y desventajas, el Mesicic ha ofrecido un espacio importante para que las organizaciones de la sociedad civil, de manera efectiva, influyan e incidan en cambios sustantivos en el marco legal, en la institucionalidad y en decisiones de política pública para enfrentar la corrupción. Estos espacios deben complementarse con las oportunidades que brindan el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC y el Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto, para afianzar y consolidar los avances en materia de transparencia fiscal, así como influir en la agenda que aún está pendiente en este ámbito.

En cuanto a los mecanismos de incidencia para la sociedad civil para el gobierno abierto, El Salvador fue aceptado como país miembro de la OGP en septiembre de 2011 y, como parte de sus compromisos, ha presentado dos planes de acción nacional, para cubrir los periodos de 2012-2014 y 2014-2016. El primer plan, entregado en abril de 2012, conllevó una ejecución que se dividió en dos períodos y cada uno contó con un documento guía diferente. A pesar de esta situación, ambos documentos expresaron un denominador común: que los compromisos incluidos y priorizados se construyeron mediante procesos colaborativos y de diálogo que garantizaron la participación de la sociedad civil.

De acuerdo con el documento vigente para el período de 2012 a 2013, los compromisos fueron el resultado de consultas a gremiales de medios de comunicación, gremiales empresariales e instituciones

académicas, situación confirmada por entidades como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades) y la Asociación de Periodistas de El Salvador (Apes). Por su parte, según el contenido del documento que aplicó para el periodo de 2013 a 2014, este fue producto de la realización de talleres y reuniones presenciales con especialistas en los diferentes ejes de acción que la Alianza impulsa, y contaron con la participación de representantes de diferentes entidades de la administración pública, organizaciones de la sociedad civil, ONG, sindicatos, gremiales empresariales y universidades.

El objetivo general del primer plan de acción, en su versión final, se refiere a contribuir a la construcción de un Sistema Nacional de Integridad, fundamentado en un pacto explícito o implícito entre Estado, ciudadanía y sector empresarial, para fortalecer la gobernabilidad democrática, favorecer el desarrollo del país y elevar la calidad de vida de la población. El plan definió treinta y cinco compromisos, destacando en el área de transparencia fiscal aquellos que buscaban promover la contraloría ciudadana como mecanismo para consultar el presupuesto, mejorar el portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda, implementar comités de auditoría en las instituciones públicas, incorporar mecanismos de rendición de cuentas en las instituciones privadas que reciben fondos públicos y ejecutan funciones públicas, entre otros.<sup>36</sup>

Como actores externos encargados del seguimiento y evaluación del cumplimiento del plan, se contempló la participación de nueve organizaciones no gubernamentales.<sup>37</sup> Este proceso de monitoreo se complementó con los informes de autoevaluación (de medio término y final) que presentó el Gobierno,<sup>38</sup> así como el informe elaborado y publicado por el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI).<sup>39</sup> Esta última instancia recomendó al gobierno la creación de un mecanismo de diálogo permanente con la sociedad civil para dar seguimiento a los compromisos durante la vigencia del plan, permitiéndole conocer periódica y sistemáticamente tanto los avances como los desafíos que enfrenta su implementación.

En el primer semestre de 2014 se desarrolló un nuevo proceso para la formulación del segundo plan de acción de gobierno abierto. De acuerdo con el detalle contenido en el plan, comenzó con una consulta planificada por cinco organizaciones,<sup>40</sup> que comprendió un taller presencial, un mecanismo de consulta en línea y posteriormente una discusión para sistematizar las propuestas que sociedad civil entregó al Gobierno. Las autoridades del Ejecutivo, con los insumos recibidos, realizaron a su vez talleres sectoriales, jornadas territoriales, consulta especializada y consulta en línea, para concluir con la

---

<sup>36</sup> El plan de acción 2013-2014 está disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/country/el-salvador/action-plan>.

<sup>37</sup> Las organizaciones no gubernamentales identificadas en el plan son: Iniciativa Social para la Democracia -ISD-, Fundación Nacional para el Desarrollo -Funde-, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Asociación de Periodistas del El Salvador, Fundación Maquilishuat, Foro Nacional de la Salud, entre otros.

<sup>38</sup> Las autoevaluaciones están disponibles en: <http://www.opengovpartnership.org/country/el-salvador/assessment>.

<sup>39</sup> Los informes del MRI están disponibles en: <http://www.opengovpartnership.org/country/el-salvador/irm>.

<sup>40</sup> Las organizaciones que menciona el documento son: Iniciativa Social para la Democracia -ISD-, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social -Fusades-, Fundación Democracia – Transparencia – Justicia -DTJ-, Fundación Nacional para el Desarrollo –Funde- y Open Knowledge El Salvador, con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

validación de los compromisos que conforman el segundo plan de acción que el Gobierno entregó a OGP, vigente para el periodo de 2014 a 2016.

Con relación al contenido, el segundo plan de acción está integrado por veinte compromisos. En el ámbito de la transparencia fiscal, destacan aquellos que buscan promover la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas, monitorear los resultados e impactos de las políticas públicas derivadas del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, reglamentar el ejercicio de rendición de cuentas en el Ejecutivo, instalar un observatorio para promover la producción de información para el análisis sobre las contrataciones públicas, promover la transparencia en los proyectos de construcción de la infraestructura pública, entre otros. Como estrategia de seguimiento, resalta la creación y lanzamiento en diciembre de 2015 del Observatorio de Gobierno Abierto, como un espacio que permitirá a la sociedad civil evaluar el cumplimiento de los planes de acción.<sup>41</sup>

## **6. La rigidez de la ejecución presupuestaria de las finanzas públicas salvadoreñas: flexibilidad y discrecionalidad en la definición del gasto público, el déficit fiscal o el endeudamiento público**

### **6.1 Una aproximación teórica sobre las rigideces fiscales**

---

<sup>41</sup> La información disponible sobre el Observatorio de Gobierno Abierto está disponible en: [https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga\\_challenges/seguimiento-al-plan-de-accion/aga\\_actions/observatorio-de-gobierno-abierto](https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/seguimiento-al-plan-de-accion/aga_actions/observatorio-de-gobierno-abierto).

Por su naturaleza, los presupuestos públicos poseen una amplia gama de gastos cuyo cumplimiento es ineludible para cualquier autoridad. En lenguaje técnico, estos compromisos se conocen como *rigidez del gasto público*, ya que son asignaciones presupuestarias automáticas contenidas en leyes específicas o bien por mandato constitucional. La rigidez fiscal disminuye el margen de maniobra presente para modificar el nivel o estructura del presupuesto público, tanto sobre los ingresos como sobre el gasto.

De manera general pueden distinguirse algunos elementos de política pública que generan rigideces fiscales: a) sistemas de protección y seguridad social; b) provisiones de recursos para la organización y descentralización territorial; c) ingresos excepcionales, como resultado de ventas de activos públicos (privatizaciones) o implementación de impuestos extraordinarios, con temporalidad y destino del gasto previamente definidos; d) gastos extraordinarios, como fruto de choques económicos, naturales o sociales; e) gastos para funcionamiento básico del Estado; f) aportes constitucionales y aportes por ingresos con destino específico; g) gastos prioritarios en una agenda de desarrollo; h) servicios de la deuda (pago de intereses y amortizaciones); i) reglas fiscales o cláusulas de ajuste macroeconómico para regular el ciclo de la economía; y, j) las existencia de exenciones, exoneraciones y devoluciones de impuestos contenidas en diferentes leyes tributarias (gasto tributario).

Para intentar reconocer qué tan rígidos son los presupuestos, las restricciones presupuestarias se pueden ordenan por su nivel o grado de rigidez, tomando en cuenta la normativa en la que se sustentan. Si la rigidez está contenida en la Constitución, entonces es más rígida que una cuyo fundamento sea una ley ordinaria o una disposición del Poder Ejecutivo.

En un sentido más amplio, otra forma de clasificar las rigideces es por su impacto en las funciones del Estado. En este sentido, se toman como rigideces aquellos gastos que resultan ineludibles para el quehacer público, tales como las remuneraciones, el pago de la deuda pública o los subsidios. A diferencia de la visión más legalista, esta clasificación puede ser el punto de partida para un análisis que proponga cambios en la forma de administrar los presupuestos públicos, en función de prioridades.

En cuanto a la forma en que se pre-asignan gastos, tal y como refieren Cabrera, *et ál*, (2009: 2), el mecanismo suele establecerse en términos de un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), del presupuesto de gastos, o de los ingresos corrientes, tributarios u ordinarios. Estos mecanismos afectan las posibilidades de que los recursos nuevos, resultado de reformas tributarias o el surgimiento de fuentes de ingresos alternativas en el futuro puedan añadirse íntegramente a nuevas disposiciones de gasto que atiendan nuevos pactos sociales. En otras palabras, las pre-asignaciones permiten a los gobiernos disponer solamente de un determinado porcentaje de nuevas fuentes de financiamiento, reflejando una menor autonomía fiscal o margen de maniobra de los gobiernos.

En muchos casos, el limitar las decisiones sobre la utilización de los recursos públicos tiene la intención de asegurar el cumplimiento de algún objetivo social, económico o financiero. Las rigideces pueden ayudar a que ciertos objetivos priorizados para las políticas públicas se cumplan más allá de los cambios de gobierno, evitando también la necesidad de negociaciones políticas anuales que puedan someter las asignaciones de recursos a intereses políticos o sectoriales.

Un efecto negativo de la rigidez fiscal se puede observar en los menores incentivos por mejorar la efectividad del trabajo que realizan los beneficiarios de estas pre-asignaciones automáticas, tanto por el lado gasto público como en la producción privada privilegiada fiscalmente. Es por esto que la evaluación del impacto de las rigideces debe lograr analizar qué tanto se está cumpliendo con el objetivo para el que fueron creadas. Por otra parte, frente a momentos de crisis, las rigideces fiscales pueden aumentar la ingobernabilidad, al dejar poco margen para reasignar recursos hacia elementos que enfrenten en mejor medida la situación.

Finalmente, desde el ámbito político, según la CEPAL (2009: 13) las rigideces fiscales revelan cómo diferentes puntos de vista sobre el rol del Estado y sus prioridades y cómo algunos grupos de poder, logran triunfar o protegerse ante otros actores y visiones diferentes sobre el quehacer público. Desde esta mirada política de la rigidez fiscal, resulta impostergable una discusión en un proceso social para la búsqueda de un acuerdo de sostenibilidad fiscal, el cual necesariamente debe contener el análisis de las restricciones fiscales actuales y futuras.

Si bien las rigideces fiscales pueden presentarse desde diversos frentes, el presente estudio analiza aquellas relacionadas al gasto público, describiendo su comportamiento e identificando las bases legales que sustentan su existencia.

## **6.2 Las rigideces fiscales en El Salvador**

En El Salvador las rigideces presupuestarias están integradas por dos grandes categorías: *pre-asignaciones* y *compromisos ineludibles*,<sup>42</sup> las cuales fluctúan en función de monto global de impuestos recaudados o bien de acuerdos y leyes. El sustento o base legal de estos compromisos se encuentra en la Constitución de la República de El Salvador y en otras disposiciones de carácter legal.

El más alto grado de rigidez corresponde al Órgano Judicial, pues en el artículo 172 constitucional se establece que deberá asignarse al menos 6% del total de ingresos corrientes del presupuesto del Estado. El resto de compromisos de gasto poseen una base legal sustentada principalmente en leyes de carácter

---

<sup>42</sup> Para un mayor detalle véase anexo Tabla 18. *Rigidez del Gasto Público*

ordinario,<sup>43</sup> conocida como rigidez media. Por ejemplo, la Ley de Creación para el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios<sup>44</sup>, establece en su artículo primero, que el Estado deberá realizar un aporte anual equivalente al 6% de los ingresos corrientes hacia las municipalidades. Si bien las asignaciones al Órgano Judicial y las municipalidades poseen bases legales distintas, ambas absorben 12% del total de ingresos corrientes.

Por su parte, el gasto de contribuciones especiales, como las establecidas por la Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud<sup>45</sup> (Fosalud), la Ley de la Corporación Salvadoreña de Turismo<sup>46</sup> (Corsatur) y la Ley del Fondo de Conservación Vial<sup>47</sup>, posee un sustento legal diverso. En el caso de Fosalud, el artículo 12 de la referida Ley Especial indica que deberá transferírsele un aporte no menor a US\$ 20 millones o bien el 35% de los ingresos provenientes de la venta de bebidas alcohólicas, tabaco y armas de fuego. La Ley de la Corsatur por su parte, dispone de todos los ingresos percibidos por la administración de instalaciones y tarifas o servicios cobrados. En relación al Fondo de Conservación Vial, el artículo 26 de su ley establece que deberán asignársele US\$ 0.20 por la venta de cada galón de diésel, gasolina o la mezcla de estos con otros carburantes, exceptuándose únicamente los combustibles destinados a la pesca.

---

<sup>43</sup> Solamente los Gastos Electorales poseen un nivel de rigidez bajo en relación a su base legal. El Código Electoral en sus artículos 42 y 274 establece que el Tribunal Supremo Electoral establecerá el monto de recursos que cubran sus necesidades, considerando para ello los períodos pre-electorales y electorales.

<sup>44</sup> Decreto de la Asamblea Legislativa No. 74 y sus reformas.

<sup>45</sup> Decreto de la Asamblea Legislativa No. 538.

<sup>46</sup> Decreto de la Asamblea Legislativa No. 779 y sus reformas.

<sup>47</sup> Decreto de la Asamblea Legislativa No. 208 y sus reformas.

**Tabla 18. Rigidez del gasto público y su base legal**

Rigidez	Base Legal	Monto	Nivel de Rigidez		
			Alto	Medio	Bajo
<b>Pre-asignaciones</b>					
Órgano Judicial	Constitución de la República (artículo 172)	≥ 6% de ingresos corrientes	x		
Corte de Cuentas	Ley de la Corte de Cuentas de la República (artículo 2)	Elabora su propio presupuesto		x	
Órgano Legislativo	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (artículo 35)	Elabora su propio presupuesto y sistema de salarios		x	
Municipalidades - Transferencia FODES	Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (artículo 1)	6% de ingresos corrientes		x	
Gastos Electorales	Código Electoral (artículos 42 y 274)	Necesidades autodeterminadas por el Tribunal Supremo Electoral			x
Servicios de la Deuda Pública	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (artículo 93) y contratos de deuda.	Suficiencia de recursos para cumplir con servicios de deuda. El Ministerio de Hacienda podrá debitar de instituciones autónomas el monto de servicios incumplidos por estas.		x	
Fondo de Amortización y Fideicomiso del SPP	Ley del Fideicomiso y Obligaciones Previsionales (artículo 5)	Prioridad establecida, no especifica monto.		x	
Gasto de Contribuciones Especiales	Ley Especial para la constitución del Fondo Solidario para la Salud (artículo 12); Ley de la Corporación Salvadoreña de Turismo - CORSATUR (artículo 5); Ley del Fondo de Conservación Vial (artículo 26)	Fosalud: 35% o ≥ US\$ 20 millones, de ingresos provenientes de alcohol, tabaco y armas de fuego. CORSATUR: ingresos por administración de instalaciones y productos por tarifas o servicios administradas por CORSATUR. Conservación vial: US 0.20 por venta de galón de diésel, gasolina o sus mezclas con otros carburantes, excepto lo destinado a actividades de pesca.		x	
<b>Compromisos Ineludibles</b>					
Remuneraciones resto de instituciones	Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero Fiscal y contratos suscritos con servidores públicos.	No específico, vital para el funcionamiento del aparato estatal		x	
Bienes y servicios resto de instituciones <sup>a/</sup>	Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero Fiscal	No específico, vital para el funcionamiento del aparato estatal		x	
Financiamiento al transporte y al subsidio del gas licuado	Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo (artículo 7) y Ley Reguladora del Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo (artículo 9)	Transporte: US\$ 200 a microbuses y US\$ 400 a autobuses. Gas licuado: no específico		x	
Financiamiento al subsidio de la energía eléctrica	Ley del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía y Disposiciones Transitorias al Reglamento de la Ley del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía	No se asigna monto específico. Los recursos dependen del rango de consumo y la temporalidad por kilovatio hora establecido.		x	
Programa anual de inversión pública (PAIP) y otros gastos de capital no incluidos en el PAIP	Ley del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y Política de Inversión Pública 2010/2014	El Marco Fiscal de Mediano Plazo establece un nivel de inversión pública de 3.2% del PIB		x	

\*/ Se considera un nivel alto de rigidez aquellas restricciones que derivan de la Constitución de la República; el nivel medio está comprendido por rigideces contenidas en leyes ordinarias y, el nivel bajo está compuesto por rigideces dispuestas en acuerdos gubernativos.

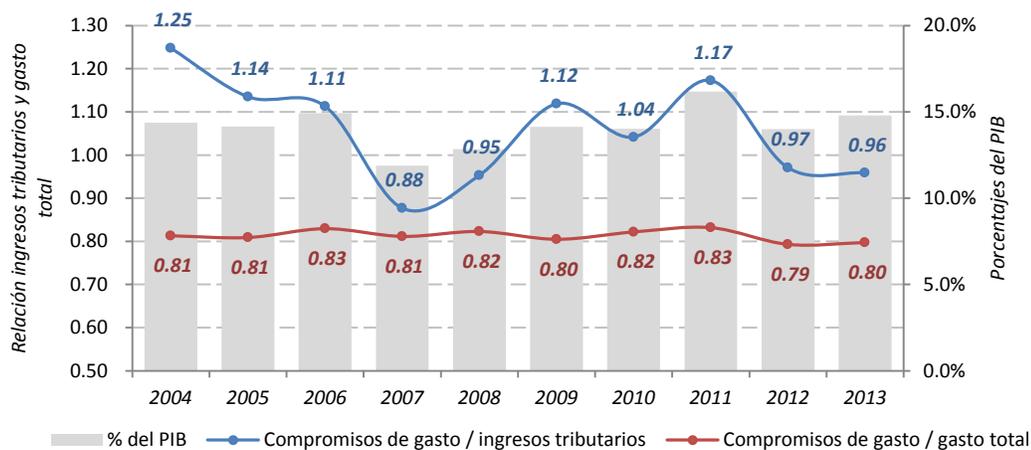
a/: Algunos bienes y servicios no son necesariamente ineludibles puesto que su presupuesto puede variar en función a las políticas de austeridad implementadas anualmente.

Fuente: Icefi con base en Asamblea Legislativa y Ministerio de Hacienda.

Con relación al Organismo Legislativo, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado<sup>48</sup> (Ley AFI) en su artículo 35, concede a dicho organismo la libertad de elaborar su propio presupuesto y sistema de salarios. Para ello se debe consultar al Presidente de la República, para el solo efecto de garantizar la existencia de los fondos necesarios. La Ley AFI, también funge como base legal para otros compromisos de gasto, entre ellos la deuda pública y el Programa Anual de Inversión Pública (PAIP). Entre otras,<sup>49</sup> las remuneraciones y bienes y servicios del resto de instituciones del Gobierno Central – recursos vitales para la funcionalidad del aparato público -, poseen su base legal en la Ley de Presupuesto General.

Se estima que a nivel de Gobierno Central, en el período comprendido de 2004 a 2013, la rigidez del gasto público salvadoreño representa aproximadamente 81.3% del gasto público total.<sup>50</sup> Desde otra perspectiva, por cada dólar de ingresos tributarios que El Salvador percibe, los compromisos equivalen aproximadamente a noventa y nueve centavos de dólar en 2014,<sup>51</sup> relación que ha mejorado si se compara con 2004, ya que en ese entonces los compromisos de gasto sobrepasaban en casi 25% la disponibilidad de ingresos tributarios.<sup>52</sup>

**Gráfico 40. Relación compromisos de gasto contra ingresos tributarios y gasto total (compromisos de gasto como proporción de los ingresos tributarios y gasto total)**



Fuente: Icefi con base en Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

Dada su naturaleza, buena parte de las rigideces están compuestas principalmente por gastos de funcionamiento del aparato estatal – remuneraciones, bienes y servicios –. Además, existen importantes asignaciones de recursos destinados al pago de la deuda pública, pues como es sabido, su incumplimiento imposibilitaría al Estado la obtención de más recursos a futuro, entre otros muchos problemas. Solamente

<sup>48</sup> Decreto de la Asamblea Legislativa No. 516 y sus reformas.

<sup>49</sup> Ver tabla 18

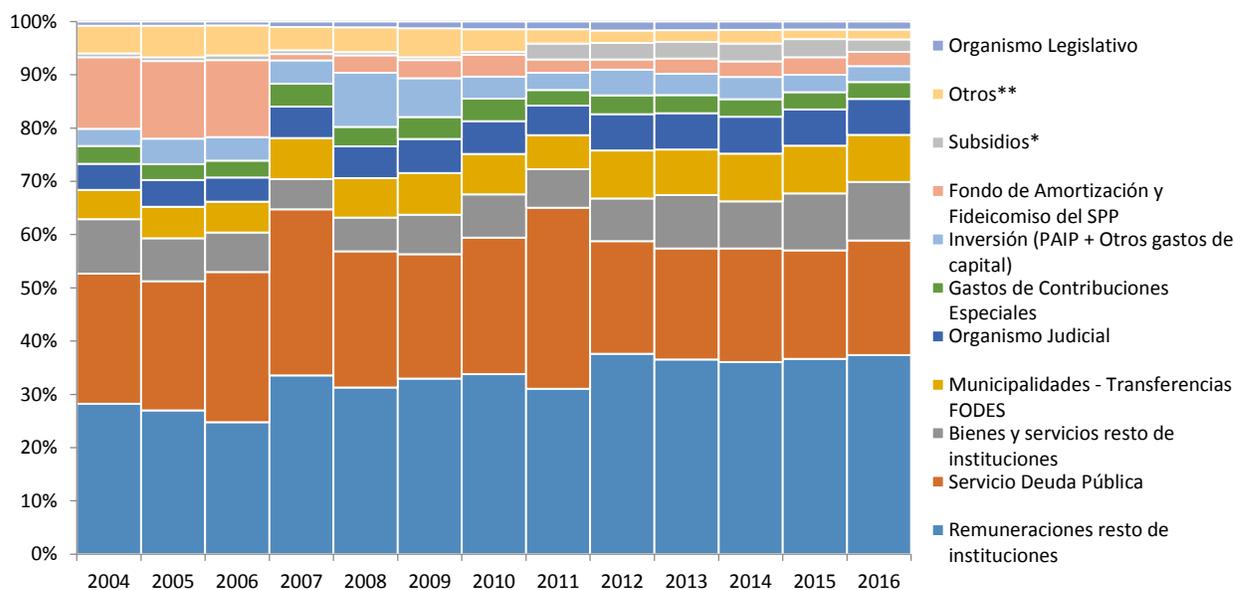
<sup>50</sup> Cifras referidas a presupuestos votados.

<sup>51</sup> Este cálculo relaciona los ingresos tributarios netos estimados por Icefi (2014) y el total de compromisos de gasto contenidos en el presupuesto votado. Tras varias solicitudes no se logró obtener este último dato en relación a lo devengado.

<sup>52</sup> En el período comprendido de 2004 a 2013, los ingresos tributarios representan el 93.6% del total de ingresos corrientes. Más específicamente, el ISR aporta 32.2%, mientras que el IVA aproximadamente 46.8%.

el servicio de la deuda pública y las remuneraciones, bienes y servicios (exceptuando lo contenido en la asignación al Organismo Legislativo, Judicial, entre otros), representan alrededor del 65.5% del total de todos los compromisos de gasto, e inclusive en 2011 sobrepasaron el 70% del total de compromisos. Para tener idea de la magnitud de estos se cita el caso de los servicios de la deuda pública en 2014, que equivalen a 1.4 veces el presupuesto vigente del ramo de salud.

**Gráfico 41. Composición de la rigidez del gasto público. (Estructura porcentual)**



Fuente: Icefi con base en Ministerio de Hacienda (Panorama del Presupuesto General de la Nación 2010, Análisis del Presupuesto General

Fuente: Icefi con base en Ministerio de Hacienda.

Uno de los rubros que ha mostrado una disminución considerable, es el *Fondo de Amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público (SPP)*, pues en 2006 se implementó el Decreto 100: *Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. A partir de ese año, la mayor parte de los recursos destinados al financiamiento del sistema previsional tienen como origen la emisión de títulos previsionales de muy bajo rendimiento, denominados Certificados de Inversión Previsional (CIP), los cuales son adquiridos por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de carácter privado. En otras palabras, el sistema previsional salvadoreño está sostenido principalmente con endeudamiento de baja rentabilidad, lo que atenta contra su propia sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

A pesar de todo, es innegable la presencia de un leve grado de mejora. Sin embargo, los niveles de rigidez aún son altos. La desventaja que esto conlleva es la baja capacidad de maniobra que el gobierno salvadoreño posee al momento de desarrollar, o inclusive mantener, políticas con naturaleza social o de inversión pública. Cabe recordar que la rigidez del gasto público salvadoreño está fuertemente vinculada al nivel de recaudación. Por ello, las reformas tributarias implementadas tienden a desplazar los

compromisos de gasto en la misma dirección respecto a la recaudación, lo que ocasiona un efecto nulo en los niveles de maniobra presupuestaria –que incluye también limitantes para las nuevas políticas sociales y de inversión.

La elevada rigidez tiene entre sus causas, de acuerdo con Schneider (2014: 203), que la progresividad del sistema tributario es desfavorable, pues el coeficiente de GINI –como indicador de desigualdad – inclusive se ve incrementado posterior a la tributación, es decir, la sociedad se vuelve más desigual después que el gobierno recauda sus impuestos. Esta inequidad<sup>53</sup> es originada principalmente por la estructura y progresividad, tanto el IVA como el ISR – siendo el primero aplicado de manera independiente al nivel de riqueza lo cual perjudica a las personas en condición de pobreza; mientras que el segundo limita su progresividad debido a las exenciones. Bajo este contexto, las reformas tributarias que se diseñen en el mediano y largo plazo deberán tener en consideración el impacto redistributivo de la política fiscal y, a la vez, acompañarse de estrategias legales que ayuden a ventilarlos altos niveles de rigidez presupuestaria. Adicional a ello, la construcción de sólidos y robustos sistemas de evaluación de gestión pública, pueden ayudar a justificar el re direccionamiento de recursos hacia áreas más prioritarias y que otorguen mejores resultados.

Además de las limitantes estructurales, el alto grado de rigidez puede tener repercusiones en el déficit y endeudamiento público, sobre todo ante choques externos. Por ejemplo, la crisis financiera internacional de 2008-2009 obligó a los gobiernos a optar una postura anticíclica,<sup>54</sup> que significó un mayor nivel de endeudamiento público dada la caída en la recaudación tributaria que trajo con sí el bajo dinamismo económico mundial – principalmente los Estados Unidos de América. En el caso del Gobierno Central, el financiamiento externo pasó de representar 2.5% del total en 2008, a cerca de 10.8% (2.5% del PIB) en 2009. Las repercusiones también fueron sensibles en el déficit fiscal, pues en los años anteriormente mencionados se incrementó 4.36% del PIB, al pasar de 0.62% del PIB a 3.74% del PIB, respectivamente.

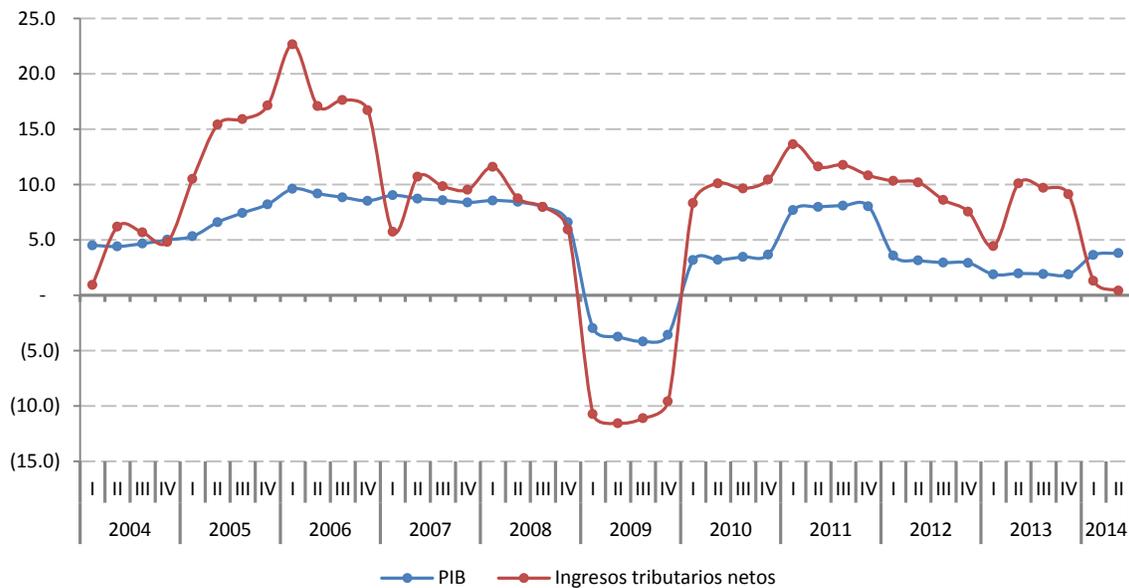
En la actualidad, El Salvador enfrenta un estancamiento en el nivel de actividad económica –medida a través del comportamiento del PIB trimestral – pues al segundo trimestre de 2014, el PIB a precios corrientes no ha alcanzado inclusive el ritmo de crecimiento reportado en 2011.

#### **Gráfico 42. Crecimiento trimestral interanual del PIB y los ingresos tributarios. (Variaciones interanuales de montos acumulados sobre valores nominales)**

---

<sup>53</sup> A nivel nacional, el IVA se aplica de manera independiente al nivel de riqueza. Por su parte las exenciones al ISR, la elusión fiscal y los privilegios fiscales, son condiciones contribuyen al deterioro de la progresividad del sistema tributario de El Salvador.

<sup>54</sup> Durante 2008, el Gobierno salvadoreño implementó subsidios generalizados por un monto equivalente al 1.8% del PIB, destinados al consumo de energía eléctrica, agua, gas licuado y transporte. Hacia 2009, el subsidio a la energía fue focalizado y se implantaron precios de referencia para gasolina y diésel. En este último año también se anunció el *Plan global contra la crisis*, el cual incluyó un programa de fortalecimiento de las finanzas públicas; medidas de austeridad y ahorro; estrategias de combate a la evasión y elusión tributaria, así como acciones de combate a la corrupción y el contrabando. Para más información véase *Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central – Boletín 14*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.



Fuente: Icefi con base en Banco Central de Reserva de El Salvador

Este bajo dinamismo en la actividad económica dificulta la capacidad recaudatoria del Gobierno, lo que aunado con los compromisos de gasto que el Gobierno debe asumir, repercute directamente en los niveles de déficit fiscal y endeudamiento público. Cabe recordar que, de acuerdo con Icefi (2014: 9), el 30 de julio de 2014 fue aprobado un paquete de reformas tributarias en el que se incluyó la creación de algunos nuevos tributos y de medidas para fortalecer la capacidad de la administración tributaria, sin embargo, aún no se han percibido efectos por la vigencia de dichos mecanismos, así como que los mayores efectos serán evidentes hasta el próximo año. De momento, el Ejecutivo está tratando de implementar un llamado de austeridad, que dio inicio con el Gobierno del Presidente Sánchez Cerén. Si bien la implementación de estos mecanismos data de 2006, las autoridades aún desconocen el monto que estos esfuerzos han representado, puesto que el ahorro generado fue reorientado por las mismas instituciones hacia áreas prioritarias e ineludibles que no disponían de asignación presupuestaria.

Sin embargo, las medidas de ingreso deben de tener una visión de largo plazo, es decir, congruencia. Luego de esa reforma fiscal (agosto 2014), la Asamblea Legislativa promulgó una nueva amnistía fiscal (5 de septiembre 2014). Esta política de por un lado incrementar, y por otro reducir ingresos, posiblemente tendrá un efecto neto prácticamente nulo.

Bajo este panorama, las autoridades salvadoreñas deben desarrollar un plan de estímulo económico, pues se corre el riesgo que en el mediano y largo plazos los problemas de insostenibilidad de la deuda se agudicen. Mientras no se adopten mecanismos que permitan una mayor maniobrabilidad de un gasto público rígido, y los mecanismos de recaudación sean insuficientes, la política fiscal podrá verse inmersa en un círculo vicioso que limitará el impacto en el bienestar y la calidad de vida de los habitantes.

## **7. Reglas fiscales: experiencias internacionales para limitar o reducir gasto público, déficit fiscal o endeudamiento**

### **7.1 Una aproximación teórica sobre las reglas fiscales**

El comportamiento de la política fiscal, condicionado en ocasiones por la tendencia inercial del gasto (rigidez), la incipiente cultura de evaluación de resultados y las limitantes estructurales que impiden la implementación de reformas tributarias más justas y equitativas, dibujan un horizonte de insostenibilidad fiscal para países que cumplen con estas características. En respuesta de ello, han surgido estrategias que trazan rutas que, bajo condiciones propicias, pueden contribuir a la construcción de un futuro más sostenible en relación a los recursos públicos, entre ellas las denominadas reglas fiscales.

En concordancia con lo establecido por Kopits y Symansky (1998), citado por Cepal (2009: 55), las reglas fiscales se definen como una restricción permanente (o duradera) de la política fiscal, que se expresa a través de indicadores de resultados fiscales, tales como el déficit fiscal, el nivel de endeudamiento, parámetros del presupuesto y los ingresos públicos. Por lo tanto, las reglas fiscales tienen como finalidad proveer responsabilidad fiscal y sostenibilidad de deuda.<sup>55</sup>

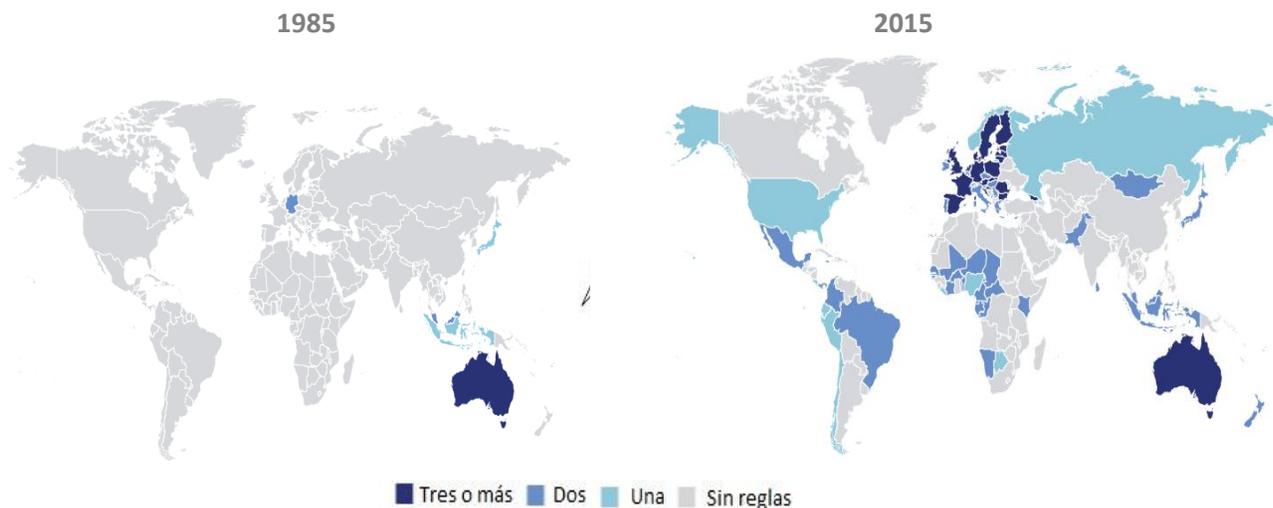
En el campo investigativo internacional, las reglas fiscales pueden referirse a dos principales ámbitos: procedimientos cualitativos y reglas cuantitativas. El primero de ellos, está relacionado con normas, cuyo fin es regular procesos en la toma de decisiones; la segunda – cuyo enfoque es parte del presente estudio – se refiere a límites puramente cuantificables, es decir, metas o parámetros establecidos con números. Por ejemplo, establecer un límite de déficit no superior al 3% del PIB, o utilizar el 70% del endeudamiento en programas de inversión.

En 1985 pocos países habían implementado alguna regla fiscal. Entre ellos Alemania, Japón, Malasia, Indonesia y Australia. Con el paso de los años, cada vez más países han adoptado este tipo de medidas, a tal grado que, en 2015, el Fondo Monetario Internacional reportó 89 países que habían adoptado reglas fiscales de diferentes tipos y alcances.

---

<sup>55</sup> *Fiscal Rules Dataset*. Fondo Monetario Internacional. <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>

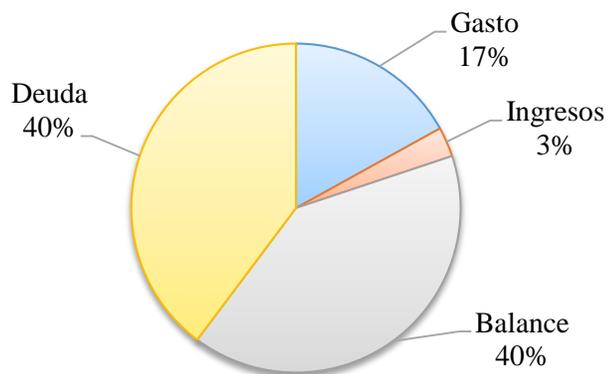
### Gráfico 43. Mapa de Implementación de reglas fiscales a nivel mundial



Fuente: Fiscal Rules Dataset. Fondo Monetario Internacional.

Para 2015 la implementación de estos mecanismos ha estado enfocada mayormente a aspectos relacionados con los balances o déficit presupuestarios (40%), siguiendo en importancia la deuda pública (40%). Estas dos categorías representan 8 de cada 10 reglas fiscales adoptadas.

### Gráfico 44. Reglas fiscales mundiales implementadas en 2015 según tipo



Fuente: Fiscal Rules Dataset. Fondo Monetario Internacional.

El alcance de las reglas implementadas puede darse a distintos niveles del sector público,<sup>56</sup> como, por ejemplo, medidas que afectan únicamente al gobierno central, o a un nivel más amplio, aplicadas al

<sup>56</sup> El gobierno central está compuesto por todas aquellas instituciones y órganos que componen la administración central, entre ellas: Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo, Órgano Judicial, Corte de Cuentas, Ministerio Público. Por su parte el Gobierno General, resulta de la consolidación del Gobierno Central, instituciones descentralizadas no empresariales y municipalidades.

gobierno general. La dificultad en este último caso, radica en que para tener una correcta sincronización y seguimiento a un amplio nivel del sector público es necesario contar con la solidez y articulación institucional suficiente que permita movilidad, continuidad y evaluación a todo el engranaje burocrático e institucional del Estado.

Estos requerimientos de articulación institucional representan una limitante fuerte, sobre todo en los países centroamericanos, en los cuales las políticas de ajuste estructural y debilitamiento del sector público de las décadas de 1980 y 1990 legaron instituciones débiles, con baja capacidad financiera y planificación, monitoreo y gestión en el que hacer público. Aquí radica la importancia de acompañar la adopción de reglas fiscales con procesos de fortalecimiento y un marcado compromiso de voluntad política institucional a todo nivel. De acuerdo con Braun *et ál.*, (2007: 53) cuando existe reputación fiscal baja y una institucionalidad débil, las reglas no solamente pueden resultar ineficaces, sino que su cumplimiento puede deteriorar más el contexto institucional que ya es frágil.

Dada su naturaleza, las reglas fiscales – atendiendo a su propósito de contener presiones de gastos excesivos y asegurar la responsabilidad y sostenibilidad fiscal – pueden agruparse en cuatro áreas principales (FMI, 2014: 4):

- *Reglas de endeudamiento*: establece límites en el saldo de deuda pública. Por ejemplo, Liberia y Kosovo han establecido techos de deuda por 60% y 40% del PIB, respectivamente.
- *Reglas de saldos o balance presupuestario*: restringe el tamaño del déficit y por ende posee impactos sobre el control de la deuda. Por ejemplo, Indonesia e Israel con un techo de déficit de 3% del PIB.
- *Reglas de gasto*: establece un límite al gasto corriente, ya sea estableciendo un techo en relación a su crecimiento o a su participación en relación al PIB. Por ejemplo, en Perú se estableció una tasa de crecimiento real del gasto público corriente de 4%.
- *Reglas de ingreso*: establece pisos o techos al ingreso fiscal, así como al uso que se les da a ingresos extraordinarios. Por ejemplo, en Kenia, los ingresos fiscales deben oscilar en un rango de entre 21% y 22% del PIB.

El beneficio que la aplicación de estas reglas pueda tener depende de la situación particular de cada país. En países muy desiguales, con bajo nivel de ingresos tributarios y una enorme brecha en la redistribución

del ingreso, el uso de reglas que restringen el gasto público requiere cuidado especial, pues de afectarse el gasto público social,<sup>57</sup> los resultados podrían ocasionar daños colaterales en el bienestar.

La aplicación de reglas fiscales puede ocasionar algunos inconvenientes. Algunas pueden obligar a los gobiernos a optar una postura procíclica en tiempos de depresión económica. Su orientación, además, suele recaer sobre variables económicas muy agregadas, lo cual puede provocar un efecto nocivo en la calidad de la propia política fiscal, además de desviar la atención de otras prioridades. Incluso podrían impulsar bajas en los niveles de transparencia, debido a la conveniencia para algunos Gobiernos en cuanto distorsionar políticamente los resultados en pro de obtener mejores calificaciones en las evaluaciones de organismos financieros internacionales y calificadoras de riesgo país.

Bajo este contexto, el cuadro siguiente resume las ventajas y desventajas en la aplicación de estos mecanismos.

**Tabla 19. Propiedades según tipo de regla fiscal**

<i>Tipo de regla</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Deuda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación directa con la sostenibilidad de deuda</li> <li>• Fácil de comunicar y monitorear</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carece de guía operativa clara en el corto plazo y su impacto en los niveles de endeudamiento no es inmediato</li> <li>• Puede ser procíclica</li> </ul>
Saldo o balance presupuestario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía operativa clara</li> <li>• Relación cercana con la sostenibilidad de la deuda</li> <li>• Fácil de comunicar y monitorear</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede ser procíclica</li> <li>• Los objetivos que persigue pueden verse afectados por factores exógenos al Gobierno (bajo dinamismo o recesión económica)</li> </ul>
Balance estructural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía operativa relativamente clara</li> <li>• Relación cercana con la sostenibilidad de la deuda</li> <li>• Posee función de estabilizador económico</li> <li>• Permite monitorear otros factores relacionados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad en la corrección de la tendencia del ciclo económico, especialmente en países que deben atravesar cambios estructurales</li> <li>• Necesita predefinir su respuesta ante factores temporales para evitar un uso discrecional</li> <li>• Su complejidad la hace difícil de comunicar y monitorear</li> </ul>
Gasto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía operativa clara</li> <li>• Permite estabilización económica</li> <li>• Dirige el tamaño del Gobierno</li> <li>• Fácil relatividad en cuanto a su comunicación y monitoreo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se relaciona directamente con la sostenibilidad de deuda, ya que carece de restricciones por el lado de los ingresos</li> <li>• Puede ocasionar reorientación de gastos si, para alcanzar el techo establecido, asigna recursos a categorías no cubiertas o establecidas en la regla</li> </ul>

<sup>57</sup> De acuerdo al Manual de Estadística de las Finanzas Públicas (2001), del Fondo Monetario Internacional, y en concordancia con Cepal, el Gasto Público Social (GPS) está integrado por las siguientes funciones: protección del medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios; salud; actividades recreativas, cultura y religión; educación; protección social.

<i>Tipo de regla</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirige el tamaño del Gobierno</li> <li>• Puede fortalecer la política y administración en materia de ingresos</li> <li>• Puede evitar el gasto pro-cíclico si incluye reglas que limiten el uso de recursos extraordinarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se relaciona directamente con la sostenibilidad de la deuda, ya que carece de restricciones por el lado del gasto (excepto reglas que restringen el uso de recursos extraordinarios)</li> <li>• Puede ser procíclica</li> </ul>

Fuente: Icefi con base en Fondo Monetario Internacional.

La adopción de una regla fiscal es una decisión que se debe tomar con en las condiciones más favorables posibles. Si bien, garantizar la sostenibilidad en el mediano y largo plazo es algo sumamente positivo para cualquier país, el sacrificio o costos asociados a la adopción de una regla fiscal no deben mermar la calidad de vida de sus habitantes, principalmente en países con brechas de desigualdad significativas, en donde buena parte de los desfavorecidos depende del gasto público – y muy especialmente de la educación, la salud pública y la protección social. Por ejemplo, la adopción de un mecanismo para contener el crecimiento del gasto corriente o de funcionamiento, puede limitar al gobierno a contratar nuevos maestros obteniendo como resultado un deterioro en las tasas de matriculación y, por ende, una reducción en los años de escolaridad promedio de sus habitantes.

El Fondo Monetario Internacional (2014: 30) ha diseñado una serie de recomendaciones para la implementación de reglas fiscales en países en desarrollo. Uno de los requisitos básicos para la adopción de reglas consiste en lograr sistemas de gestión financiera sólidos, lo cual incluye una previsión de ingresos confiable.

El diseño también debe responder o identificar claramente el problema que intenta corregir. El objetivo principal en la mayoría de los casos se relaciona con la sostenibilidad de la deuda, para lo cual deben establecerse claramente los mecanismos a implementar. Adicionalmente, la regla debe permitir que el presupuesto se ajuste ante choques exógenos, incluyendo correspondencia con las fluctuaciones cíclicas en materia de ingresos.

## **7.2 Experiencias en materia de reglas fiscales**

En Latinoamérica varios países han adoptado reglas fiscales. Por ejemplo, Chile ha incluido medidas del tipo balance estructural ajustadas al ciclo económico, lo que ha permitido el ahorro de fondos en períodos de bonanza económica, para utilizarlos en situaciones de depresión económica. Sin embargo, el éxito de la experiencia chilena está muy vinculado con las ventajas derivadas de la explotación minera, lo que permite obtener fuertes sumas de ingresos adicionales.<sup>58</sup> Desde su instauración, la regla fiscal chilena tuvo como objetivo aislar los efectos del ciclo económico sobre los ingresos, tanto en nivel de actividad

<sup>58</sup> En el caso de Brasil, el alto grado de rigidez presupuestaria ha dificultado efectividad en la aplicación de reglas fiscales.

económica, como en los precios de materias primas clave (Ministerio de Hacienda, Chile, 2011: 17). De acuerdo a Marcel (2010), citada por el BID, la experiencia chilena ha dejado lecciones aprendidas en cuanto a la articulación y perfeccionamiento de las reglas del tipo estructural. Algunas de ellas son:

- Una buena regla fiscal debe ser medible y abierta a evaluación, ajustes y mejoras
- La efectividad de una regla de balance estructural descansa en su credibilidad
- La credibilidad de la regla fiscal depende de la transparencia y previsibilidad
- Debe ser de fácil entendimiento para ciudadanos y políticos
- Las reglas de balance estructural son más efectivas estabilizando el gasto público y no necesariamente el PIB.

Perú posee desde 1999 cierto tipo de reglas fiscales. De acuerdo al BID (2012: 33) este país suramericano posee ya condiciones propicias para ajustar sus reglas fiscales al ciclo económico, puesto que ha realizado avances significativos en la consolidación de su política fiscal, información financiera y transparencia. En la actualidad, la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal<sup>59</sup> establece reglas fiscales en distintos ámbitos y niveles, por ejemplo: para el sector público no financiero, el déficit fiscal en períodos no electorales no podrá ser mayor al 1.0% del PIB; mientras que, en períodos electorales, el resultado del primer semestre no podrá exceder el 40% del déficit previsto para ese año. Existen casos desalentadores como el de Argentina,<sup>60</sup> en donde los contextos de debilidad institucional y bajo apoyo político<sup>61</sup> limitaron los beneficios esperados. En un período de tan solo 5 años (1999-2004), se implementaron dos leyes distintas. Si bien la regla implementada en 1999 tuvo serias limitantes debido a la crisis macroeconómica argentina de 2001, las disposiciones contenidas en la implementada en 2004 mostraron bajos niveles de cumplimiento, lo que ocasionó descrédito y la no consecución de logros.<sup>62</sup>

En Centroamérica solamente Costa Rica y Panamá han implementado reglas fiscales. En el caso costarricense, la regla (implementada en 2001) tiene como objetivo<sup>63</sup> restringir el uso de la deuda únicamente para financiar la inversión pública, puesto que en décadas recientes ha existido un crecimiento sostenido del gasto público y una alta rigidez del gasto, no compensada correctamente con los niveles de ingreso. Panamá adoptó reglas fiscales en 2012, una de las cuales establece que a partir de 2015 todas las transferencias anuales que la Autoridad del Canal de Panamá realice al presupuesto, cuyos montos excedan el 3.5% del PIB, serán destinados a un fondo de ahorro. En los casos en que estas transferencias

---

<sup>59</sup> Decreto del Congreso de la República No. 27245 y sus reformas.

<sup>60</sup> La regla argentina consiste en que el crecimiento nominal del gasto público primario sea menor al crecimiento nominal del PIB.

<sup>61</sup> El Poder Ejecutivo modifica leyes con mucha facilidad y frecuencia.

<sup>62</sup> CEPAL (2007)

<sup>63</sup> Con base en *Fiscal Rules Dataset*. Fondo Monetario Internacional.

sean menores al límite anterior mencionado, pero superiores al 3.0% del PIB, el Gobierno podrá adquirir esa diferencia mediante endeudamiento. Otras de las reglas fiscales panameñas marcan límites al déficit fiscal que van desde el 2.0% del PIB en 2015 hasta el 0.5% del PIB en 2018.

En El Salvador, durante junio de 2014 se realizó el taller *Reglas Fiscales: ejes principales y experiencias internacionales, opciones para El Salvador*, el cual fue impulsado por el Ministerio de Hacienda y la cooperación internacional a través de la GIZ y el BID. Durante este taller se reconocieron una serie de medidas iniciales encaminadas al logro de la sostenibilidad fiscal, entre ellas:

- Control y reducción sistemática del déficit fiscal
- Consecución de balances primarios sostenibles
- Incremento de la carga tributaria a 17.0%, posterior al período de estabilización
- Límites al gasto corriente no superiores al 19% del PIB
- Nivel de endeudamiento no mayor al 47% del PIB para el SPNF al final del período de sostenibilidad fiscal – excluyendo la deuda del sistema previsional

La apertura de discusión al tema de sostenibilidad fiscal es una señal positiva, pues denota la preocupación por parte de autoridades, sociedad civil y profesionales independientes. Si bien la implementación de una regla fiscal debe sustentarse en un análisis robusto de las condiciones económicas, políticas y sociales, este primer ejercicio es un paso en la dirección correcta. Los aportes derivados de este taller pueden tomarse como referencia o punto de partida en futuras discusiones y acuerdos por parte del Ministerio de Hacienda.

## **8. La posibilidad de implementar reglas fiscales en El Salvador y los temas que podrían incluirse en la discusión de un acuerdo nacional de sostenibilidad fiscal**

Tanto el análisis de los aspectos teóricos como de la experiencia en otros países indican que la aplicación de reglas fiscales plantea desafíos, pero, sobre todo, riesgos tanto de naturaleza técnica como política, ámbitos que no deben separarse y que, en el escenario óptimo, se complementan. Los desafíos técnicos refieren a la posibilidad de diagnosticar correctamente los riesgos de insostenibilidad fiscal de un país, y con base a ese diagnóstico, decidir primero si es conveniente o necesaria la aplicación de reglas fiscales, para luego elegir qué tipo de regla es la más apropiada (sobre deuda, saldo o balance presupuestario, balance estructural, gasto o ingresos).

El desafío en el ámbito político se plantea por dos vertientes. Una, lograr el máximo grado de acuerdo posible, idealmente el consenso, para que los costos y riesgos de implementar una u otra regla fiscal (que siempre existen), sean asumidos por el colectivo social con sentido de responsabilidad compartida. Y otra, evitar que la regla fiscal se instrumentalice como una herramienta de un sector o grupo, para limitar la capacidad de acción, o peor aún, atacar a otro que está haciendo gobierno. Quizá una tercera vertiente del desafío político consista en evitar extremar la ideologización de las reglas fiscales en un ambiente político muy polarizado, que resulte “etiquetando” las reglas con alguna ideología o corriente de pensamiento económico.

Según los hallazgos y conclusiones del presente estudio, si El Salvador decide optar por implementar reglas fiscales, entonces deberá superar todos estos desafíos, tanto los técnicos como los políticos. Y debido a que el grado de polarización política en El Salvador es uno de los más altos de la región,<sup>64</sup> los desafíos políticos son particularmente relevantes.

Sin duda, en una sociedad políticamente tan polarizada como la salvadoreña, existe el riesgo importante de que un sector que ha hecho gobierno en el pasado y que hoy juega el rol de oposición política busque impulsar reglas fiscales para limitar el margen de acción de la administración gubernamental de su adversario político. En la coyuntura actual (2015-2016), el sector opositor que podría seguir este curso de acción sería el integrado por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (Anep), el partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena), centros de pensamiento afines y en general la ciudadanía posicionada con la derecha ideológica e identificada con el pensamiento conservador o liberal. El sector oficialista que buscaría evitar un ataque político por la vía de reglas fiscales sería el identificado con el Gobierno del Presidente Sánchez Cerén, el partido Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y en

---

<sup>64</sup> Véase, por ejemplo, la sección “ideología” en la página 2 de la edición número 34 de la publicación “Élites Parlamentarias Latinoamericanas” de octubre de 2008, disponible en línea en: [http://americo.usal.es/oir/elites/Coleccion\\_paises.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/Coleccion_paises.htm).

general con la ciudadanía posicionada con la izquierda ideológica e identificada con el pensamiento progresista. Sin embargo, no se descarta que estos roles podrían permutarse ante la alternancia del poder esperada en un sistema electoral democrático. La tensión y polarización política apunta a que la aprobación o bloqueo de reglas fiscales podría ser un escenario sub-óptimo, es decir, sin beneficios o con posibles efectos nocivos: sin medidas necesarias para contribuir a la sostenibilidad fiscal, o con medidas nocivas.

Estas consideraciones permiten extraer una primera conclusión: en el caso de El Salvador, la implementación de reglas fiscales puede resultar inconveniente o nociva (por lo menos, sub-óptima), si son el resultado de la acción unilateral de un grupo o sector para atacar a su adversario político. O, dicho en términos propositivos, la implementación de reglas fiscales es una opción de política cuya implementación podría considerarse en El Salvador única y exclusivamente si son el resultado de un acuerdo político plural, con el consentimiento y la participación activa de los principales adversarios políticos e ideológicos, la sociedad civil organizada y otras fuerzas vivas de El Salvador, habiendo alcanzado el máximo grado de acuerdo posible, y que el rechazo provenga de una verdadera minoría políticamente marginal o ubicada en los extremos del espectro ideológico. En términos prácticos para la coyuntura actual de El Salvador, la implementación de reglas fiscales puede considerarse única y exclusivamente si son el resultado de un acuerdo político entre la sociedad civil organizada, la Anep/Arena y el Gobierno/FMLN.

Las posibilidades de un acuerdo político de esta naturaleza son las planteadas por el Icefi en el capítulo IV de este estudio, y por ello, se adelantan las recomendaciones allí planteadas. En particular asumir como condiciones previas o premisas: 1) bases de confianza y credibilidad, especialmente de las autoridades gubernamentales; y, 2) apertura y disposición al diálogo de los actores que participarían en el proceso de negociación.

Estas recomendaciones conllevan de forma implícita que los objetivos no deben limitarse a la aprobación e implementación de reglas fiscales. Según el Icefi, un acuerdo nacional sobre sostenibilidad fiscal, además de considerar la posibilidad de implementar reglas fiscales, debería considerar varias bases para garantizar un resultado favorable y óptimo en un esfuerzo político de esa envergadura, las que podrían incluir: fundamento en la Constitución y las leyes; equilibrio entre aspectos políticos y técnicos; visión estratégica; reconfigurar la política fiscal; un esfuerzo de diálogo preparatorio; un diagnóstico creíble de la situación actual y futura de las finanzas públicas; y, evitar el desgaste del diálogo.

El Icefi también recomienda que un nuevo acuerdo fiscal en El Salvador debería concentrarse en un número reducido de componentes o ejes temáticos (tres, a lo más cinco). En particular recomienda como marco prioritario: visión del Estado y precisión de sus responsabilidades estratégicas; las orientaciones

estratégicas, objetivos e instrumentos de la política fiscal; y, fortalecimiento de la institucionalidad pública relacionada con la política fiscal. La posibilidad de impulsar reglas fiscales debe partir de considerar agregar el tema a esta lista, para lo cual entonces las opciones de tipos de reglas deben sopesarse en términos de prioridad con otros ámbitos de la política fiscal que deben asumirse como prioridad para El Salvador.

El ordenamiento de las prioridades de los desafíos fiscales de El Salvador no es un aspecto menor. Como este estudio ha abordado con detalle, la rigidez del gasto público, una de las características del gasto público salvadoreño, plantea alertas que deben tomarse muy en cuenta. Esta situación plantea la pregunta siguiente: ¿qué es más prioritario para El Salvador: adoptar reglas fiscales que podrían agudizar la rigidez existente del gasto público, o medidas que podrían reducir el alto grado de rigidez presupuestaria? Sin duda una pregunta cuya respuesta es compleja, tanto desde el punto de vista técnico como político. Pero, sea cual sea la respuesta, requiere validación política, para lo cual el Icefi plantea que debe emanar de un proceso plural y transparente que culmine en un acuerdo para la sostenibilidad fiscal.

Adicionalmente, es posible que quienes participen en un proceso para un acuerdo nacional, identifiquen otros temas de relevancia fiscal con más prioridad que la adopción de reglas fiscales. Entre estos, posiblemente la solución al problema del sistema previsional (con un impacto significativo sobre las finanzas públicas), o un diálogo democrático y transparente sobre la evaluación de mantener o no la dolarización. Sin duda, la discusión de adoptar o no reglas fiscales en El Salvador debe tener lugar, teniendo en mente un diagnóstico amplio y profundo de la fiscalidad pública, y de allí fundamentar técnicamente la decisión sobre las prioridades.

## 9. Conclusiones

- a. La economía de El Salvador manifiesta una trayectoria de bajo crecimiento durante el período de estudio, producida entre otros factores por los insuficientes niveles de inversión pública y privada, un alto y creciente grado de informalidad laboral y el agotamiento de un modelo de crecimiento que pretendió el fomento de la actividad del mercado, sin atender apropiadamente la potenciación de las capacidades productivas de la sociedad y de la población en general.
- b. Los resultados económicos de El Salvador han sido influenciados por la unificación monetaria realizada en la década pasada, que eliminó la posibilidad en el país de utilizar la política monetaria como una herramienta de crecimiento y estabilidad económica, así como por la adopción de una estrategia de promoción de exportaciones que fortaleció la capacidad del país de vender productos hasta el resto del mundo, sin tomar en consideración la necesaria mejora y desarrollo del mercado interno.
- c. Paradójicamente, el flujo de remesas que envían los familiares de salvadoreños que trabajan en el exterior, y que fueron desplazados tanto por el conflicto armado interno, como por la carencia de políticas desarrollistas en el país, son una fuente potencial de estabilidad económica, derivado a que representan el financiamiento para alrededor del 16% del consumo, además que compensa significativamente el déficit comercial del país. Lamentablemente, el consumo financiado por las remesas, de acuerdo a estudios realizados, mantiene actualmente el crecimiento económico por encima de su potencial.
- d. La falta de orientación estratégica nacional de El Salvador ha llevado a que la situación fiscal sea sumamente complicada y se caracterice por la existencia de déficits fiscales permanentes; niveles de deuda que amenazan con convertirse en insostenibles en el corto plazo; una rigidez presupuestaria significativa ocasionada por el establecimiento histórico de candados en la ejecución del gasto; y una insuficiente cantidad de recursos financieros para afrontar los compromisos vigentes.
- e. El aparato estatal de El Salvador ha tenido un crecimiento lento, pero sostenido durante la última década, al pasar de representar alrededor de 18.7% en 2004 al 21.4% en 2015. No obstante, lo anterior, tanto por las experiencias de gasto de países similares al tamaño económico de El Salvador, como por las necesidades no satisfechas de la población, es pertinente realizar una evaluación estratégica general, para establecer el tamaño apropiado de largo plazo.
- f. El gasto público social ha mostrado una tendencia creciente, con inversiones que pasaron de 10.5% del PIB en 2007 (sin incluir subsidios) a 12.5% del PIB en 2014; en dicha dinámica destaca el empuje de las inversiones en salud, educación y protección social que desde el 2010 se sostienen entre el 3.2% y 3.8% del PIB.

- g. Durante el período de estudio, el déficit fiscal de El Salvador se mantuvo en promedio en alrededor del 4% del PIB, sin embargo, cerca del 50% de dicho valor corresponde a los gastos vinculados con el antiguo sistema previsional. No obstante, y aun cuando persiste la práctica en el gobierno salvadoreño de publicar las cifras “con sistema previsional” y “sin incluir el sistema previsional”, ambos valores corresponden a obligaciones del Estado, por lo que lo correcto es tomar en consideración el valor total del déficit.
- h. El saldo de la deuda del SPNF de El Salvador, asciende a 47.5% del PIB al final de 2013, sin embargo, al incluir la emisión de CIP para financiar la atención al antiguo sistema previsional, la deuda total es del 60.8% del PIB, muy por encima de los estándares recomendados por los organismos internacionales para países del tamaño económico de El Salvador.
- i. Uno de los elementos de mayor preocupación en la gestión del déficit fiscal y de la deuda pública salvadoreña, es el tratamiento que se le da a la emisión de Letras de Tesorería (Letes), debido a que las mismas regularmente se utilizan para financiar gastos que se encuentran por fuera del presupuesto, dentro de ellos, la devolución de impuestos. En consecuencia, en la preparación presupuestaria, regularmente se minimizan los valores del gasto, déficit y deuda pública, así como que se consideran valores recaudatorios por encima de la realidad.
- j. El análisis de sostenibilidad de la deuda pública realizada, por medio del uso del indicador de Talvi-Végh, muestra que en general los resultados fiscales manifiestan indicios de insostenibilidad fiscal, atendiendo al hecho que, para amortizar la deuda y los correspondientes intereses, se debe recurrir a nuevo endeudamiento, lo que hace pensar en una trayectoria creciente de los valores endeudados por el gobierno.
- k. El sistema de planificación de la gestión pública fue totalmente abandonado por los gobiernos de corte liberal que administraron al país, posteriormente al restablecimiento de la democracia y por ende la planificación de las actividades de gobierno se realizaba en el Presupuesto. El proceso de planificación se orienta actualmente por la existencia de planes de mediano plazo, denominados planes quinquenales, aun cuando de todas formas se carece de elementos estratégicos de largo plazo.
- l. En El Salvador, la participación ciudadana en el ciclo presupuestario, es muy limitada y generalmente se encuentra en la formulación del presupuesto. Complementariamente, es sumamente restringida en la ejecución de los recursos y prácticamente no existe en la definición del horizonte potencial de largo plazo y objetivos de Nación, como en la evaluación del gasto público.
- m. La actividad del GOES necesita avanzar hacia la consolidación de la formulación de un modelo de gestión basado en resultados, el cual permita evaluar permanentemente los avances de la gestión pública. Este proceso requiere adicionalmente que se realicen proyecciones de gasto por unidad administrativa; proyecciones de gasto por función y proyecciones de resultados.

- n. Los procesos de monitoreo y evaluación de El Salvador, aún se encuentran en una etapa incipiente, y destaca que, junto a Guatemala, son los únicos países de la región que carecen de un modelo efectivo que permita identificar la apropiada gestión de los recursos públicos.
- o. Parte de la falta de capacidad para monitorear y evaluar los resultados de la gestión pública, derivan precisamente de la carencia de un sistema de indicadores de gerencia pública que puedan medir el desempeño institucional o sectorial a corto y largo plazo. Sobre este particular, el Observatorio de Evaluaciones de El Salvador ha desarrollado un buen trabajo creando un Sistema de Indicadores de Resultados Estratégicos, sin embargo, éstos no son públicos y debiesen estar vinculados a los planes quinquenales y al plan de Nación de largo plazo.
- p. Como complemento a la definición de un modelo efectivo de monitoreo y evaluación de la gestión pública, también es pertinente avanzar en el desarrollo institucional de las entidades sujetas de evaluación, así como de aquellas que practicarán la evaluación. La Corte de Cuentas debe avanzar hacia una supervisión de planificación estratégica y la verificación no solo de la apropiada documentación de los gastos realizados, sino hacia la verificación de los resultados obtenidos con la ejecución de las erogaciones mencionadas. Por su parte los entes sujetos de evaluación, deben adquirir una cultura gerencial, por medio de la cual, los dirigentes de cada dependencia, deben auxiliarse de las herramientas de planificación, monitoreo y evaluación, para su oportuna rendición de cuentas.
- q. Para la formulación y ejecución del proceso de planificación presupuestaria, cada institución del sector público cuenta con una Dirección de Planificación, que usualmente depende directamente del ministro, que se encarga de formular el Plan Operativo Institucional (POI) para lo cual cuentan con una base legal específica e interna de cada institución. No obstante, entre las debilidades del proceso de planificación se tiene que no existe un marco legal que norme el proceso planificador y que establezca las responsabilidades de las dependencias en este campo.
- r. Para analizar los mecanismos de transparencia de la formulación presupuestaria y en la ejecución de los mecanismos de gasto en El Salvador, se deben considerar cuatro perspectivas: 1) La legislación directa o indirectamente vinculada con la gestión transparente de las finanzas públicas; 2) La institucionalidad creada para el esfuerzo por la transparencia fiscal, 3) El grado de respeto y cumplimiento al derecho de acceso a la información pública; y, 4) El grado en que la ciudadanía se apropia del esfuerzo por la transparencia fiscal, participando activamente.
- s. Una evaluación reciente sobre la calidad del marco legal sobre adquisiciones públicas en El Salvador, ha permitido identificar algunos focos de opacidad, conflicto de intereses e ineficiencia, dentro de los que destacan la inexistencia de restricciones para la participación con información privilegiada por parte de exfuncionarios públicos y la carencia de un registro centralizado sobre el estado de situación y los avances de las adquisiciones públicas.

- t. En el tema de la probidad y responsabilidad de los funcionarios encargados de la administración del erario público, la legislación existe, pero es insuficiente para motivar plenamente a los servidores públicos de observar conductas acordes con pautas de honradez e imparcialidad, por lo que aún existen fisuras que abren focos de opacidad, ineficiencia u otras fallas. Uno de los elementos más importantes sobre este particular es la confidencialidad de las declaraciones patrimoniales.
- u. De la región centroamericana, El Salvador es el país que muestra más avances en la regulación del secreto bancario para fines de control tributario. La normativa faculta a la AT para solicitar información a los bancos de forma directa, dentro de procesos ordinarios de fiscalización y autoriza el intercambio de información tributaria con otras jurisdicciones.
- v. Sobre el tema de transparencia presupuestaria es pertinente destacar que aun cuando se encuentran disponibles para la opinión pública salvadoreña los ocho documentos claves que recomiendan las buenas prácticas internacionales, aún resulta necesario perfeccionar el contenido de los mismos, para que atiendan las demandas de la población y además que cumplan con los estándares internacionales.
- w. Aun con la carencia de un informe oficial, las evaluaciones del gasto público realizadas desde sociedad civil han identificado como un problema serio, la falta de inclusión de todos los compromisos de gasto en la Ley de Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales, tales como los subsidios a los servicios básicos, las devoluciones de impuestos, deuda flotante y otras demandas «imprevistas».
- x. Finalmente, el uso de la figura del fideicomiso público ha generado experiencias negativas, ya que abre oportunidades para excepciones al control y fiscalización usual del gasto público. También, la existencia de gastos confidenciales o partidas secretas constituye una de las formas más flagrantes de opacidad en El Salvador.
- y. Lamentablemente y como consecuencia de no contar con órganos garantes revestidos de independencia y autonomía, ni contar con estándares, criterios o lineamientos para homogenizar la publicación de los reportes de información proactiva, se ha detectado que el cumplimiento de ello varía de acuerdo con las prácticas de cada sujeto obligado, las cuales dependen de la buena o mala voluntad de los funcionarios de turno.
- z. Las rigideces presupuestarias, por el lado del gasto, absorben en buena medida la disponibilidad de recursos. En la actualidad por cada dólar de ingreso tributario recaudado, los compromisos y gastos ineludibles equivalen a 99 centavos y representan al menos el 81.3% del gasto total. Si bien las rigideces condensan el mayor monto de recursos para garantizar la funcionalidad del estado, convendría evaluar el nivel de resultado que las mismas generan. Una vez evaluado su impacto, es posible modificar la base legal de aquellas que no generen los efectos positivos deseados a fin de re direccionar recursos hacia áreas más prioritarias y de carácter estratégico.

- aa. Las reglas fiscales son comúnmente utilizadas para alcanzar ciertos objetivos de estabilización, sostenibilidad y crecimiento de las finanzas públicas. Sin embargo, de por sí una regla no puede darle cierta coherencia al manejo de la política fiscal.
- bb. Es importante anotar que previo a la adopción de una regla fiscal en la ejecución presupuestaria, debe realizarse un análisis intertemporal de la política fiscal, de tal forma que no se vaya a perjudicar el desarrollo de largo plazo de la comunidad, por el simple establecimiento de una rigidez de corto plazo.
- cc. Atendiendo al hecho que no existe una apropiada coordinación interinstitucional en El Salvador, resulta poco conveniente la implementación de reglas fiscales, que además implicarían una rigidez adicional para el país, como ya lo es la unificación monetaria. De acuerdo al análisis efectuado es más recomendable implementar un sistema de gestión por resultados que una regla fiscal, ello para incidir en la calidad del gasto público.
- dd. No obstante, y aun cuando existen ciertas dudas en torno a la eficacia de un sistema de reglas fiscales en El Salvador, si existen ciertas áreas en donde su implementación podría incidir en mejores resultados, por ejemplo: la composición del gasto público; techos para los incrementos de los gastos corrientes que no cuenten con recursos financieros para su ejecución.
- ee. En general, aun cuando en términos prácticos la adopción de reglas fiscales podrían ser un verdadero desafío técnico, lo más importante es que su incorporación devenga exclusivamente de un acuerdo político entre la sociedad civil, el sector privado empresarial, los partidos políticos y los representantes del gobierno.

## 10. Referencias Bibliográficas

- Asamblea Legislativa de El Salvador (1983). *Constitución de la República de El Salvador*. San Salvador, diciembre 2013.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (1990). *Ley del Sistema Nacional de Inversiones Públicas*. San Salvador, noviembre 1990.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (1995). *Ley de la Corte de Cuentas de la República*. San Salvador, agosto 1995.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (1995). *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado*. San Salvador, diciembre 1995.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (1988). *Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios*. San Salvador, marzo 1999.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (2000). *Ley de adquisiciones y contrataciones de la administración pública*. Decreto Legislativo No. 868.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (2004). *Ley especial para la constitución del Fondo Solidario para la Salud*. San Salvador, diciembre 2004.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (2007). *Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros*. San Salvador, noviembre 2007.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (2013). *Código Electoral*. San Salvador, julio 2013.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (2014). *Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social*. El Salvador.
- Banco Central de Reserva (2014). *Base de datos económica*. Sitio web disponible en: <http://bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>
- Banco Mundial (2011). *Fiscal Rules at Subnational Level*. Brasilia, diciembre 2011.
- Banco Mundial (2014). *Central America Social Expenditures and Institutional Review*. El Salvador, (No editado).
- Banco Mundial (2014). *Fiscal Rules and Small States. A Brief Overview*.
- BID (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Segunda edición.
- BID (2012). *The fiscal Institutions of Tomorrow – Institutions for people*. Washington, 2012.
- Cabrera, et ál. (2008). *Rigidez Fiscal en América Central: los casos de Guatemala, Costa Rica y Honduras*. Guatemala, junio 2008.
- Camacho V, Rodríguez H, Vélez, GA et al (2013). *Suicidio Relacionado al Embarazo: estudio multi-céntrico en países seleccionados de América Latina: Honduras, El Salvador y Guatemala*.

Cepal (2007). *¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina*. Revista 91. Santiago de Chile, abril 2007.

Cepal. (2007). *El Salvador: Evolución económica durante 2007 y perspectivas para 2008*. México: Estudios Económicos.

Cepal (2009). *Rigideces y Espacio Fiscal en América Latina: un estudio de experiencias comparadas*. Santiago de Chile, diciembre 2009.

Cepal (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación. Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile.

Chica V., S. (2011). *Mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública*. Revista Administración y Desarrollo 39 (53): 54-74. Bogotá.

CIDH (2011). *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en las Américas: documentos básicos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Módulo II, p. 5.

Collazo, Oscar Juan (1984). *“Administración Pública”*. Ed. Macchi Bs. Aires Tomo II.

Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, actualizada hasta reforma introducida por el DL N°56, del 06.07.2000

Di Virgilio, M.M. y R. Solano (2012). *Monitoreo y Evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y Fundación CIPPEC. Buenos Aires: 2012. P: 125

Flores, G. y J. Nef (1983). *Nuevos enfoques en administración pública*. Revista Centroamericana de Administración Pública (5): 57-70, 1983.

Fondo Monetario Internacional (2001). *Manual de Estadística de las Finanzas Públicas*. Washington

Fondo Monetario Internacional (2009). *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. Washington, diciembre 2009.

Fondo Monetario Internacional (2014). *Fiscal Rule Dataset*. Sitio web disponible en: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>

Fondo Monetario Internacional (2014). *Staff Guidance Note on the Fund’s Engagement with Small Developing States*. Washington, marzo 2014

Fondo Monetario Internacional (2014). *World Economic Outlook, 2014*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, pp. 216.

García L., R. y M. García M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo –BID-

Gobierno de Chile (2011). *Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile*. Santiago de Chile, octubre 2011.

GOES (2010). *Plan Quinquenal de desarrollo 2010-2014*. Gobierno de El Salvador. San Salvador.

Harmon, M. y R. T. Mayer (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Fondo de cultura económica, México: 1999. P: 505.

IBP (2012). *Encuesta de presupuesto abierto*. International Budget Partnership. Washington, DC

Icefi/Unicef (2014). *Espacios fiscales para mejorar el financiamiento de programas para niñez y adolescencia en El Salvador*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Guatemala.

Icefi/Unicef. (2014). *Contamos Boletín No. 13: De sistema de información a sistemas de gestión, Análisis de sistemas de gestión pública para la toma de decisiones en el presupuesto educativo de Guatemala*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) Guatemala: 2014 p.58

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2014). *Perfil Macrofiscal de los países de Centro América*. Guatemala, noviembre 2014.

IDEA (2009). *Gestión pública: material de trabajo*. Institute for Democracy and Electoral Assistance. Lima, Perú: 2009. p. 134.

Makón, M.P. (2000). *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación económica y social (ILPES, Cepal). Santiago de Chile: 2000. P: 40.

Martner, R. (2000). *Gestión pública y programación plurianual: desafíos y experiencias recientes*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación (ILPES, Cepal). Santiago de Chile: 2000.

Mezones, F. (2004). *Gestión Estratégica*. Guatemala, Guatemala.

Mezones, F. (2005). *El valor público en los programas sociales*. Guatemala.

MH (2013). *Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano: Ejercicio Fiscal 2013*. Ministerio de Hacienda. San Salvador, El Salvador.

MINED (2012): *La educación de El Salvador en cifras, período 2004-2011*. Ministerio de Educación de El Salvador. El Salvador.

MINED (2015): *PAES 2015 aumenta una décima en comparación al 2014*. Noticias del Ministerio de Educación de El Salvador. Disponible en: <http://www.mined.gob.sv/index.php/noticias/item/7864-paes-2015-aumenta-una-d%C3%A9cima-en-comparaci%C3%B3n-al-2014>. Consultado el 14 de abril de 2016.

Ministerio de Hacienda. (2012). *Plan de reforma del presupuesto público de El Salvador*. Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ). San Salvador, El Salvador.

Ministerio de Hacienda (2013). *Análisis del Presupuesto General del Estado*. Mesa permanente del dialogo y transparencia fiscal. San Salvador, noviembre 2013.

Ministerio de Hacienda (2014a). *Sección de transparencia fiscal*. Sitio web disponible en: <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Transparencia>

Ministerio de Hacienda. (2014b). *Experiencias latinoamericanas en el tema de responsabilidad fiscal. Taller sobre reglas fiscales*. San Salvador, El Salvador. Junio de 2014.

MINSAL (2013). *Manual de organización y funciones de la Dirección de Planificación*. Ministerio de Salud. El Salvador.

Mokate, K. M. (2003). *Convirtiendo el monstruo en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Instituto Interamericano de desarrollo, departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D. C. P: 44

Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina (2008). *Élités Parlamentarias Latinoamericanas*. Octubre 2008. Sitio web, disponible en: [http://americo.usal.es/oir/elites/Coleccion\\_paises.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/Coleccion_paises.htm)

*Open Budget Survey*, El Salvador (2010), (2012 y (2014). Disponible [en línea]: (1) [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010\\_Full\\_Report-English.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf) (2) <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país*. Hacerlo posible Diagnóstico y propuesta. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Salvador.

Portal de Transparencia Fiscal. Disponible [en línea]: [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Gastos:Gobierno\\_Central](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Gastos:Gobierno_Central).

Rozenwurcel, G. y Bezchinsky, G. (2012). *Compras públicas en América Latina y el Caribe*. Diagnósticos y desafíos. Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Páginas 15-70.

Schneider, Aron (2014). *Construcción del Estado y Regímenes Fiscales en Centro América*. Guatemala, abril de 2014.

Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. Editorial, Antoni Bosch, tercera edición. Barcelona: 2000. P: 735

Unesco (2016). *Country profile statistics, El Salvador*. <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=SLV&regioncode=40520>.

Consultado el 14 de abril de 2016.

Unicef (2001). *State of the World Children*. Early Childhood. New York.

Wagner, A. (1958). *The Nature of the Fiscal Economy*. Classics in the Theory of Public Finance. New York: McMillan.

## 11. Anexos

### Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013

#### Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta

##### Tres modelos: ¿Ninguna visión de desarrollo centrada en las personas?

Para comprender el rol del Gasto Público Social (GPS) en el desarrollo de un Estado, es necesario comprender el modelo económico en el que sustenta sus prioridades. En tal sentido, el PNUD (2013) ofrece una caracterización histórica de los modelos económicos que han marcado al pueblo salvadoreño –y sus prioridades en el GPS- por lo cual se ofrece una breve reseña que permite comprender las soluciones que habrán de encontrarse para centrar a la persona en el seno del desarrollo.

##### Modelo agroexportador: desigualdad para el enriquecimiento (siglo XIX - 1950)

Las élites políticas del siglo XIX consolidaron el poder del gobierno central para proteger la producción exportable de materia prima agrícola, en un contexto caracterizado por la escasez de mano de obra. La expansión de los cultivos se realizó a través de la abolición de tierras comunales (Ley de Abolición de las Tierras Comunales de 1881), la reducción de rentas de tierras destinadas a la producción agro-exportadora (fincas alquiladas de los pueblos, a comunidades étnicas o en tierras antes no utilizadas) y en el dominio sobre los campesinos, generalmente indígenas y afro-descendientes (desde 1825 se promulgaron leyes que obligaban a trabajar en fincas) (Lauria Santiago, 2002). Los altos márgenes de ganancia fluctuaron según los precios internacionales de la materia prima (principalmente el café) pero también por el control de salarios extremadamente bajos. Ante cualquier crisis (1926 y 1929) los precios se fijaron, consistentemente, hacia la baja. Este era además un modelo caracterizado por altos niveles de subutilización laboral y empleo estacional que presentaba baja capacidad para generar suficientes ingresos a las familias campesinas, o bien, cualquier posibilidad de movilidad social. Los gastos en defensa y seguridad pública tuvieron coherentemente prioridad en las inversiones de Estado, así como aquellos que fomentaban la formación bruta de capital fijo y la estabilidad de las tasas de interés (el pago de la deuda pública). Entre 1905 y 1941 el gasto en salud era en promedio el 4 % del gasto total del gobierno, mientras el gasto en educación promedio fue solamente 8% del gasto total del gobierno durante las primeras cuatro décadas del siglo XX. El resultado fue una esperanza de vida de 36 años en 1930 y una tasa de mortalidad de 24.5 personas por cada mil habitantes en 1945; el 98 % de éstas personas morían sin alguna asistencia médica (Fonseca, 1921, citado por Castro Fagoaga y Cornejo Amaya, 2006). Este era un modelo de la época colonial, sustentado en una visión racista del desarrollo, que lamentablemente presenta residuos visibles todavía al día de hoy.

##### Modelo de industrialización por sustitución de importaciones: igualdad ante la ley (1950-1979)

Bajo este modelo las personas comenzaron a ser vistas por primera vez como sujetos de derecho (*Constitución Política* de 1950; art. 135 y art. 136). Bajo la *Proclama de Principios y Objetivos* (1948) el modelo siente la priorización de “*eleva el nivel de vida de los salvadoreños sobre bases que garantizan el auge de la producción, el progreso técnico de las empresas privadas y la justicia social*” (Guidos Véjar, 1974). Consecuentemente se aumenta la inversión pública en educación y salud y se impulsa un Modelo de Industrialización por sustitución de importaciones (MISI). El objetivo central era transformar el país de uno meramente agrícola a uno industrial. Se concedieron franquicias temporales, se protegió a la industria temprana de textiles (Decreto n.º 234 del Consejo Revolucionario de Gobierno), se apoyó la exoneración de impuestos a las exportaciones y se establecieron las primeras zonas francas (Ley de Fomento de Exportaciones, 1970 y 1974). Asimismo, se concedieron las primeras ventajas a las empresas para el pago del impuesto a la renta (las personas naturales podían llegar a pagar el 44% de su renta imponible mientras las sociedades anónimas tenían un techo del 5%, *Ley de Impuesto sobre la Renta*, 1963). Se impulsaron además varias reformas educativas (1968 y 1972) con énfasis en la educación del tercer ciclo y bachillerato; el objetivo explícito era formar mandos medios y mano de obra calificada para la industrialización (Lindo Fuentes, 2002). Las primeras políticas sociales llevaron a la creación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (1949), el Instituto de Vivienda Urbana (1950), Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (1978), y el Fondo Social para la Vivienda (1973) entre otros. Los gastos en desarrollo humano pasaron de un promedio de 15 % durante el modelo agroexportador a más de 35 % en el MISI. Entre 1950 y 1978, la esperanza de vida al nacer aumentó de 45 a 60 años, la tasa de mortalidad disminuyó de 20.6 a 11.5 por cada mil habitantes y la tasa de mortalidad infantil de 81 a 60 por cada 1000 nacidos vivos; la población analfabeta de 15 años y más se redujo de 59 % a 34 % y la tasa bruta de matriculación primaria aumentó de 41 % a 88 %. Sin embargo, y a pesar del alto crecimiento económico, la distribución desigual del ingreso aumento significativamente: para 1978 el salario mínimo agrícola había perdido el 14 % de su poder adquisitivo, para 1980 el 67 % de los hogares salvadoreños percibía ingresos inferiores a la canasta básica de consumo (línea de pobreza) y el 51 % ni siquiera obtenía lo suficiente para cubrir el costo de la canasta alimentaria básica (línea de pobreza extrema). En 1979 solo el 9.4% de la PEA cotizaba en el ISSS. El modelo fue eficaz en generar altas tasas de crecimiento económico, en mejorar los principales indicadores sociales y en aumentar la oferta de servicios sociales básicos, sin embargo, estos beneficios se concentraron en las poblaciones de áreas urbanas. Las desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza aumentaron aún más que antes.

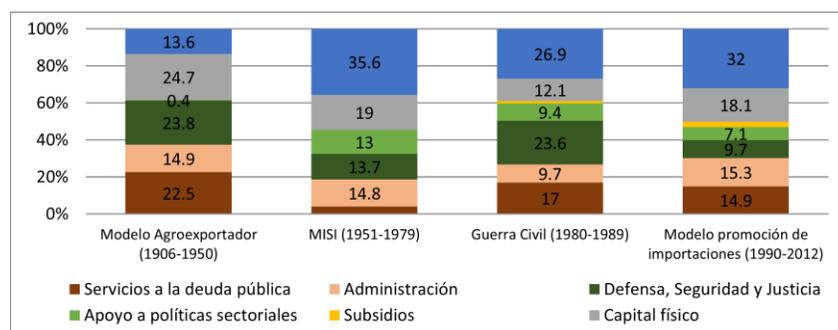
## Modelo consumista de promoción de importaciones y exportación de mano de obra: la gente al servicio del desarrollo económico (1990 - a la actualidad)

La firma del Acuerdo de Paz (1992) sucedió paralelamente a la caída del muro de Berlín (1989) y el establecimiento del Consenso de Washington (1989), marcando el triunfo del nuevo modelo de desarrollo neoliberal (Fukuyama, 1989). El objetivo del nuevo modelo se estableció en “alcanzar a largo plazo un crecimiento sostenido de la economía y elevados niveles de empleo, con base en la diversificación y aumento de la producción exportable, mediante el uso intensivo de la mano de obra” (FUSADES, 1985 y 1989). Se construye entonces una política de las “tres D”: (a) la desprotección, vía la apertura a la competencia internacional a través de la liberalización comercial y financiera, y la atracción de inversión extranjera directa predatoria; (b) la desregulación, vía la liberalización de los mercados internos; y (c) la desestatización, vía la privatización de las empresas públicas y reducción del gasto público (Villareal, 2000). En 2001 a través de la Ley de Integración Monetaria se adopta el dólar de los Estados Unidos como moneda de curso legal dejando incapacitada totalmente la política monetaria Estatal para hacer frente a cualquier shock económico. Se privatizaron las zonas francas, ingenios azucareros, hoteles, fábricas de cemento, empresas de café y azúcar, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, el otorgamiento de placas y licencias, la explotación térmica nacional y el sistema de pensiones. Junto con políticas de descentralización se creó el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) con el objetivo de realizar inversiones focalizadas para contrarrestar los efectos negativos del ajuste estructural en los sectores más vulnerables. Se creó el Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI) y el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) para proveer servicios de salud del primero y segundo nivel. Se creó además un programa social de atención a las familias en extrema pobreza (Red Solidaria – Comunidades Solidarias) con un enfoque de subsidio a la demanda, a través de transferencias monetarias condicionadas. Adicionalmente, se establecieron otros programas asistenciales (Paquete Escolar, PATI, Ciudad Mujer, ECOS, entre otros). La exportación de personas (migraciones) genera que en 2012 las remesas representaran el 16% del PIB y al 85% de las exportaciones. Esta transnacionalización de la población se aprovecha como un impulso del consumo de la economía doméstica, lejos de atenderla como un problema social estructural. En síntesis, los gastos públicos en salud y educación se incrementan luego del conflicto armado, aunque inferiores al período del MISI. La mayoría de indicadores en salud, educación y vivienda mejoran sustancialmente entre 1990 y 2012 (PNUD, 2013), sin embargo, nunca se llega a impulsar políticas para renovar de forma periódica los motores de la economía, con el fin de mejorar sostenidamente las oportunidades de la población en términos de acceso a trabajo decente e ingresos.

Entre 1996 a 1999, la tasa de crecimiento económico promedio anual se redujo a 3.9 % y luego a 2.8 % entre 2000 y 2008, colocando al país entre los tres que menos crece en la región. Sin embargo, el flujo de remesas crecientes, a razón de 10% anual, mantuvo una baja presión para generar inversiones públicas para incentivar el empleo y dinamizar la economía, en tanto que el consumo e ingreso nacional aumentaron a ritmos normales y comparables al resto de América Latina (PNUD, 2013: 97). La crisis del 2008 cambia esta situación radicalmente. Las remesas comienzan a registrar tasas negativas, recuperándose levemente, mientras la emigración neta disminuye a partir de las nuevas políticas migratorias de los Estados Unidos. El IDH y el PIB se estancan, la pobreza nacional regresa a los niveles observados hace 10 años atrás, mientras aumentan los precios de los alimentos básicos (*ibidem*: 99). Las tasas de ahorro e inversión disminuyen y comienza una incremental presión fiscal hacia la insostenibilidad interna e insolvencia en el pago de la deuda externa, dada las continuas e incrementales demandas de servicios públicos, la tan necesaria transformación productiva del modelo económico y la incapacidad del Estado de generar mayores ingresos tributarios ante una economía estancada.

Gráfico No. 1

El Salvador: Rubros de gasto como porcentaje del gasto público total (1906-2012)



Fuente: citado de PNUD (2013) a partir de memorias del Ministerio de Hacienda (1906-1990) e informes de gestión del Ministerio de Hacienda (2002-2012).

## **Capítulo IV: ELEMENTOS DE ESTRATEGIA PARA UN ACUERDO NACIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN EL SALVADOR**

Preparado por Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Oficina de Cooperación Internacional de la Embajada de España en El Salvador.

Preparado en: enero de 2015

Actualizado en: abril de 2016

## Introducción

Los diagnósticos que evalúan la situación fiscal en El Salvador, incluyendo los que ha elaborado el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), revelan que las finanzas públicas no son sostenibles en el tiempo, por lo que se requieren acciones para corregir el rumbo. El indicador que con más claridad muestra la magnitud del problema es el déficit fiscal, el cual ha registrado una escalada debido principalmente a las dificultades por las que atraviesa el sistema previsional. Sin embargo, otros elementos de la política fiscal requieren atención y reformas para evitar la acumulación insostenible de deuda pública, tal el caso de la rigidez presupuestaria, la insuficiencia de los ingresos, especialmente tributarios, o la debilidad de las instituciones responsables de la política fiscal, entre otros.

El Gobierno que tomó posesión en junio de 2014 enfrentó al inicio de su gestión dos retos principales en el área fiscal: el primero, aumentar los ingresos y contener el gasto, para frenar la escalada en el déficit fiscal y desacelerar el crecimiento del saldo de la deuda pública; y el segundo, fortalecer el gasto social, haciéndolo más efectivo y eficiente para evitar más deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Las cinco reformas tributarias aprobadas durante el periodo 2005-2015, aunque han contribuido a frenar el crecimiento de las brechas fiscales, lamentablemente no son soluciones sostenibles al problema fiscal, ni lograron cambios estructurales significativos.

Aprobar e implementar efectivamente las acciones necesarias para lograr que las finanzas públicas salvadoreñas retornen a la senda de la sostenibilidad fiscal es un esfuerzo que plantea desafíos tanto de naturaleza técnica como política. Sin embargo, la polarización política que caracteriza a El Salvador, requiere atención especial a los desafíos políticos. Un compromiso con el fortalecimiento de la democracia en El Salvador aconseja que la solución a su compleja problemática fiscal sea por la vía de un acuerdo político, incluyente y con respaldo técnico muy sólido, es decir, lo que comúnmente se conoce como un pacto fiscal.

La literatura sugiere que este tipo de acuerdos sean integrales, en cuanto a que no se limiten a un solo aspecto de la fiscalidad pública, sino que logren una combinación balanceada de sus componentes, equilibrio que debiese determinarse a partir de las características particulares de la problemática que se pretende solucionar. Para su concreción se requiere una planificación que atienda los denominados aspectos macro (características institucionales estructurales, tendencias persistentes y relaciones de poder de mediano plazo), y aborde detalles micro (estrategias y tácticas negociadoras, aspectos comunicacionales, opinión pública y técnica legislativa).

En el caso de El Salvador, parece existir coincidencia de posturas entre las autoridades del Estado (en especial del Ejecutivo y la Asamblea Legislativa), y otros actores clave de la sociedad civil (principalmente el sector empresarial y los centros de pensamiento y académicos), sobre la necesidad de lograr una concertación social en materia fiscal. Por ello es que no se formula la pregunta sobre si deben o no efectuarse reformas en el marco de un acuerdo fiscal, sino más bien se cuestiona su forma, alcance y contenido.

Para la elaboración de este capítulo, primero se recopilieron algunos elementos conceptuales sobre los pactos o acuerdos fiscales, y luego se recogió la postura y percepción de algunas personalidades salvadoreñas sobre las condiciones que deberían lograrse para llevar a cabo un proceso político de esta naturaleza. Para esta segunda parte se entrevistaron<sup>65</sup> personalidades salvadoreñas diversas del sector público, sector privado, centros de pensamiento y sociedad civil. De esta manera, las cinco secciones que integran el capítulo ofrecen un horizonte sobre las posibilidades de éxito que tendría la promoción de una estrategia para alcanzar un Acuerdo Nacional para la Sostenibilidad Fiscal de El Salvador.

Finalmente, conviene hacer una nota aclaratoria. Las dos primeras secciones desarrollan elementos conceptuales sobre los pactos fiscales y luego las secciones siguientes analizan su viabilidad en El Salvador. Sin embargo, debido a procesos políticos que han derivado en la aprobación de reformas tributarias y que algunos columnistas o especialistas han elevado a la categoría de pactos fiscales (sin serlo, por cuanto no reúnen las características para recibir esa denominación), prácticamente todas las personalidades entrevistadas coincidieron en que el término «pacto fiscal» se encuentra agotado o «quemado» en El Salvador. Por ello, aunque el propósito es promover un acuerdo que reúna los elementos conceptuales de un pacto fiscal, por razones pragmáticas se le denominará acuerdo fiscal.

---

<sup>65</sup> El listado de las entrevistas realizadas se incluye en el Anexo 1. Las entrevistas se realizaron en su mayoría de forma presencial, a través de una visita realizada a San Salvador los días 14 y 15 de agosto de 2014, mientras que otras se efectuaron de forma electrónica. El diseño de la entrevista tuvo como objetivo evaluar la situación fiscal del país, las estrategias y lineamientos de política que pueden ser implementadas en el corto y mediano plazo, pero, sobre todo, obtener las percepciones sobre la factibilidad política para promover la suscripción de un acuerdo nacional o entendimiento para la sostenibilidad fiscal en El Salvador que permita adoptar nuevos mecanismos y medidas de política fiscal para mejorar la situación financiera del país.

## **1. Pacto Fiscal: conceptos y generalidades**

### **1.1 ¿Qué se entiende por un pacto fiscal?**

Debido a que la fiscalidad es una de las principales formas en la que se relacionan el Estado y la ciudadanía, un pacto fiscal es por naturaleza un proceso político, y como tal parte de la percepción de una necesidad (o el planteamiento de una demanda), la deliberación sobre el problema, la toma de decisión, la instrumentación de la solución, su ejecución, la percepción de los resultados por parte de sus destinatarios y de la población en general, y su respuesta (evaluación). De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (Cepal), el pacto fiscal es un acuerdo social sobre el origen, destino y composición de los recursos necesarios para financiar al Estado. Para Schneider (2004), es un contrato social, cuyas negociaciones afectan patrones impositivos y de gasto público, mecanismos de representación y ejercicio de derechos de la ciudadanía. Schmitt (2009), por su parte, considera que el pacto fiscal es la confluencia de lo económico, lo social, el capitalismo regulado y la democracia.

En la mayoría de las definiciones se indica que una característica del pacto fiscal es que contiene alcances mayores a los objetivos tradicionales de la política fiscal, y representa un mecanismo que favorece la gobernanza, la participación ciudadana y la consolidación de la democracia. Es decir, se debe diferenciar entre una reforma tributaria, a menudo no acordada social ni políticamente y cuyo único objetivo es la obtención de mayores ingresos fiscales, de un pacto fiscal, que incluye reformas tributarias de largo alcance. El componente tributario de un pacto fiscal se espera que tenga impacto por un período extenso, pero además que se haya negociado como parte del desarrollo democrático y que cuente con un amplio apoyo político, económico y social. (Icefi, s.f.: 17)

Un pacto fiscal persigue legitimar el papel del Estado respecto de sus responsabilidades en la esfera socioeconómica. Es el pacto a partir del cual los demás pactos sociales se hacen financieramente viables y que vincula del modo más fuerte las obligaciones y los beneficios de la sociedad. En ese contexto, «la igualdad constituye el marco normativo para el pacto fiscal y el pacto social del que surge el carácter vinculante de los derechos ratificados y sus implicancias en cuanto a progresividad y redistribución, demanda más y mejor Estado en materia de regulación, transparencia, fiscalización y redistribución de recursos, y exige un profundo respeto por la seguridad planetaria para garantizar la sostenibilidad ambiental». (Cepal, 2014: 15).

Desde 1998 la Cepal ha insistido en cinco grandes tareas que deben cubrir los pactos fiscales: i) continuar o completar la tarea de consolidación de las cuentas públicas; ii) mejorar la productividad (o calidad) del gasto público; iii) asentar mecanismos cada vez más transparentes en la gestión pública; iv) promover

grados crecientes de equidad distributiva; y, v) favorecer la institucionalidad democrática. Señala también que un pacto fiscal apropiado para las características de cualquier país de Latinoamérica debe tener en cuenta, como mínimo:<sup>66</sup>

- Un compromiso gradual de incremento de la carga tributaria que equilibre las finanzas públicas, con incentivos adecuados a la inversión productiva.
- Una ruta para mejorar la recaudación mediante la reducción y el control progresivos de la evasión, y mediante la supresión paulatina de las exenciones en impuestos directos que generen inequidad e ineficiencia económica.<sup>67</sup>
- Una reforma de la estructura tributaria por etapas previamente acordadas, elevando principalmente el Impuesto Sobre la Renta (ISR).
- Una agenda que correlacione cambios en la carga y estructura tributarias con el destino de los recursos como fuente de financiamiento para las políticas públicas.
- Una agenda pública clara y acordada para mejorar la transparencia del gasto público, la institucionalidad pública, así como su eficiencia y eficacia.
- Una ruta de reprogramación gradual del gasto social, donde la recomposición intra e intersectorial muestre, a la luz de la evidencia disponible, un mayor impacto redistributivo y mayores externalidades en materia de equidad y productividad.
- Una estructura tributaria y una institucionalidad del gasto que atienda las desigualdades territoriales y procure activamente su convergencia. Por ejemplo, fondos de cohesión territorial o mecanismos que procuren la progresividad de la carga impositiva con perspectiva territorial.

Como apunta Cepal (2013), para concertar un pacto fiscal de manera sólida se requiere la construcción de relaciones de reciprocidad, por lo menos en:

- a) Formalización del empleo, buscando mecanismos para la incorporación en el corto plazo de la mayor parte de trabajadores del sector informal, y hacerlos partícipes de los derechos y obligaciones que se desprenden de tal condición. En este caso existen dos orientaciones estratégicas:
  - Promoción de reformas tributarias, en especial sobre tributos directos, cuyo castigo al empleo formal sea mínimo o nulo. En este sentido, Cepal (2013) señala como ejemplos las reformas

---

<sup>66</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, 2010, pág. 254

<sup>67</sup> Por eficiencia económica se entiende la situación cuando no es posible aumentar la cantidad de un bien sin disminuir la de otro, y no existe otra manera de distribución de bienes y de factores de la producción entre las personas que permita mejorar el bienestar de todas ellas simultáneamente.

tributarias en Guatemala de 2012 y la de El Salvador en 2011. Los cambios introducidos en ambos países al ISR se orientaron a permitir la deducción de gastos salariales únicamente de trabajadores que están registrados en el régimen de seguridad social.

- Favorecer reformas con orientación a la cobertura universal del gasto público. Por ejemplo, acciones que tiendan a la universalización de la salud, y la seguridad social.
- b) Fortalecimiento de las instituciones, especialmente de la administración tributaria, para mejorar sus capacidades de control y fiscalización. En términos de institucionalidad fiscal, es importante la transparencia mejorar la credibilidad a las instituciones, con ello incrementar la viabilidad de las reformas. Del mismo modo, Cepal (2013) señala que existen dos orientaciones estratégicas:
- En casos de Estados cuyos ingresos provienen en una alta proporción de la explotación de sus recursos naturales, acciones orientadas a construir una institucionalidad sólida y transparente, mediante elementos que sugieren las experiencias de países como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) : i) reglas de balance fiscal que impidan que la política fiscal sea procíclica;<sup>68</sup> ii) marcos fiscales de mediano plazo; iii) creación de un fondo mediante ahorros de momentos de auge, con perspectivas contracíclica y de largo plazo; iv) publicación de proyecciones de ingresos para dotarlas de independencia y credibilidad; y, v) creación y fortalecimiento de consejos autónomos de evaluación fiscal, independientes de los poderes legislativo y ejecutivo.
  - Fortalecimiento de las administraciones tributarias, para continuar apuntalando y consolidando los avances que se han experimentado en la región.
- c) Fortalecimiento de la igualdad. Siguiendo a Cepal, en este sentido se pueden identificar al menos tres orientaciones estratégicas:
- Igualdad ante la ley. aplicar el Estado de Derecho al ámbito fiscal, dotando de una mayor capacidad al poder judicial. Con ello, los pactos fiscales deben incluir a los tres poderes del Estado.

---

<sup>68</sup> La política fiscal es procíclica si las tasas impositivas aumentan (disminuyen) y el gasto del Gobierno disminuye (aumenta) en un período de mayor (menor) crecimiento económico, es decir se comporta acorde o en fase con el ciclo económico. Por el contrario, la política fiscal es contracíclica si las tasas impositivas disminuyen (aumentan) y el gasto gubernamental aumenta (disminuye) en un período de mayor (menor) crecimiento económico, es decir se comporta en contra o desfasada con el ciclo económico. Finalmente, una política fiscal puede ser neutral o acíclica cuando las tasas de los impuestos y el gasto del Gobierno no tiene relación al ciclo económico.

- Impulsar la equidad horizontal,<sup>69</sup> para lo cual se recomienda eliminar tratamientos tributarios preferenciales injustificados o toda forma de privilegio fiscal.
- Favorecer la equidad vertical, fortaleciendo la progresividad en los impuestos y en el gasto público.

## **1.2 Factores que favorecen un pacto fiscal**

### **1.2.1 La reciprocidad**

El pacto fiscal se entiende como un acuerdo sociopolítico que reconoce las obligaciones y derechos recíprocos entre el Estado y los ciudadanos. Implica reconocer que, por un lado, los gobiernos deben ser conscientes de la necesidad de garantizar la calidad del gasto público como una premisa imperativa para buscar aumentos en la recaudación de impuestos o de cualquier otra acción de política fiscal. Pero por otro, que tributar y cumplir a cabalidad todas las obligaciones con el Estado, es una premisa imperativa para que los ciudadanos puedan exigir mejoras en la calidad de los servicios y bienes públicos que requieren del Estado a través del gasto público.

Encuestas de opinión realizadas en algunas ciudades de Latinoamérica muestran que la reciprocidad favorece la negociación e implementación de pactos fiscales. Del mismo modo, muestran que la mayoría de los hogares expresan la «voluntad de pagar más impuestos en la medida en que mejore la calidad de los servicios públicos de salud, educación y seguridad, y haya menos corrupción y más control de la evasión. Ello puede tomarse como evidencia de que existe un espacio para avanzar a través de estrategias de política fiscal (o pactos fiscales implícitos o explícitos) basadas en propuestas que hagan efectiva esa reciprocidad mediante mejoras de la calidad de la gestión pública». (Cepal, 2013: 41)

Las relaciones de reciprocidad entre Estado y ciudadano permiten acuerdos sólidos y perdurables, sin embargo, hay algunas formas distorsionadas de reciprocidad que generan incentivos perversos e impiden alcanzar pactos fiscales integrales y duraderos. Fuentes (2012) plantea tres tipos de reciprocidad incompleta: i) la reciprocidad excluyente; ii) la reciprocidad innecesaria; y, iii) la reciprocidad asimétrica.

#### ***1.2.1.1 Reciprocidad excluyente***

Un pacto fiscal integral requiere la incorporación de la mayor cantidad posible de actores que representen sectores políticos, sociales y económicos, como una condición para alcanzar acuerdos recíprocos. La reciprocidad excluyente surge cuando sectores importantes de la población tienen una relación tenue o

---

<sup>69</sup> En fiscalidad pública, especialmente en tributación, se entiende por equidad horizontal cuando dos personas o agentes económicas en igualdad de condiciones, reciben igual tratamiento fiscal. Por equidad vertical se entiende que el tratamiento fiscal de cada persona sea acorde a su nivel de ingresos o capacidad de pago, y en particularmente en tributación, que la carga impositiva debe ser mayor a más ingresos o capacidad de pago.

inexistente con el Estado y que no se benefician de los servicios y bienes públicos provistos por el Estado. Se trata de sectores sin protección social, marginados y a menudo víctimas principales de la inseguridad, que generalmente identificados con el sector informal (Molina et al, 2013), el cual Fuentes (2012) advierte como muy importante en Latinoamérica, y por ello, un sector con alto riesgo de ser excluido en la negociación e implementación de pactos fiscales.

El Icefi considera que un enfoque incluyente es una condición imperativa que debe atenderse desde el inicio del proceso. Las experiencias en otros países señalan que la inclusión del poder Legislativo y los partidos políticos (componentes fundamentales de todo régimen democrático), desde el inicio de proceso ayuda a amortiguar los cambios del ciclo democrático, pero también viabiliza el cambio institucional que se busca al democratizar las decisiones de la política fiscal. (Icefi s.f.)

#### ***1.2.2.2. Reciprocidad innecesaria***

Ocurre cuando existen fuentes alternativas de ingresos fiscales con un peso significativo en comparación con las fuentes usuales como la tributación. Como ejemplo de este tipo de fuentes alternativas figuran los ingresos públicos provenientes de la explotación de recursos naturales o las transferencias o donaciones exógenas. La comodidad que ofrece la existencia de estas fuentes alternativas genera incentivos para que el gobierno evite el desgaste político de las negociaciones complejas con algunos sectores de la sociedad, como generalmente ocurre al impulsar reformas tributarias.

Un caso de reciprocidad innecesaria es cuando los gobiernos subnacionales dependen excesivamente las transferencias que reciben del gobierno central. Al respecto Molina *et al* (2013) señala que esta dependencia erosiona la rendición de cuentas en el nivel subnacional, traduciéndose en ineffectividad en la provisión de bienes públicos y en la ejecución del gasto público, respecto de aquellos gobiernos locales que son capaces de generar sus propios recursos.

#### ***1.2.2.3. Reciprocidad asimétrica***

Diferencias entre el poder político y económico generan una reciprocidad conocida como asimétrica, en la que los segmentos con mayores ingresos ejercen cuotas desproporcionadas de poder para lograr que los sistemas impositivos no contribuyan y faciliten la equidad, estén plagados de gastos tributarios con poca o nula justificación, y debilitan las administraciones tributarias para que no tengan capacidad para ejercer control sobre ellos. Schneider (2014: 17) estudia a profundidad el poder político y económico de las elites centroamericanas, y encuentra, por ejemplo, que «los proyectos de construcción del Estado preconizados

por las élites emergentes centroamericanas han demostrado, en ocasiones, voluntad hacia una mayor capacidad y universalidad, pero hasta el momento han tropezado con las políticas de progresividad».

Si el proceso hacia un acuerdo político en materia de política fiscal no tiene lugar en una «mesa nivelada», en la que todos los actores compartan cuotas equitativas de influencia, seguramente el acuerdo resultante será recíprocamente sesgado a favor de quienes ostenten cuotas de poder político y económico desproporcionadas. Por ello, el Icefi recomienda compensar las asimetrías en la capacidad de negociación de sectores diversos, recurriendo a la apertura y la transparencia, con mayor acceso a la información, acompañamiento mediático, capacitación técnica y de negociación para los grupos más débiles. (Icefi, s. f.)

#### ***1.2.2.4 Un marco institucional fuerte, con credibilidad técnica y política***

Muchas y variadas instituciones son cruciales en todas las etapas o fases del proceso de un pacto fiscal, a saber, preparación, negociación, socialización, ejecución y evaluación. Dentro del Ejecutivo, la presidencia está llamada a conducir el liderazgo político y ejercer su mandato de unidad nacional, en tanto que el ministerio de hacienda o finanzas públicas como ente rector de la política fiscal, la administración tributaria y las secretarías técnicas o políticas como auxiliares de la presidencia, sin excluir los ministerios sectoriales responsables de la ejecución del gasto público. El Legislativo, porque para que los principios y compromisos que integren el acuerdo puedan cumplirse, deben elevarse a leyes, normas de observancia general cuyo incumplimiento sea objeto de sanción. Entidades autónomas o descentralizadas como las municipalidades u otras expresiones locales de gobierno, el ente contralor o supervisor de la calidad del gasto público. Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, como canales de la representación y la representatividad popular.

La fortaleza de todas las instituciones involucradas, directa o indirectamente, condicionan el éxito o fracaso del pacto. Una institucionalidad fuerte evita que el proceso hacia un pacto fiscal degenere en una negociación de élites. Por ejemplo, el caso de una élite con una cuota importante de poder político y económico que goza de acceso privilegiado al Ejecutivo, o incluso control sobre el Legislativo u otras de las instituciones clave, anteponiendo sus intereses a la participación plural en el proceso político hacia un pacto fiscal. Schneider (2014) estudia y documenta cómo elites tradicionales o emergentes en Centroamérica recurren a la captura de instituciones como una forma de imponer sus modelos de construcción del Estado, y en particular, inciden significativamente en la definición de la política fiscal, acorde a sus intereses y agenda. El riesgo de captura de cualquiera de estas instituciones por parte de un sector, se traduce en un riesgo grave de pérdida de legitimidad del pacto.

Por otro lado, cuando las instituciones públicas rectoras o responsables de la política fiscal son fuertes, están en capacidad de ofrecer respaldo técnico sólido a todas las etapas del pacto, desde su preparación hasta su evaluación, un aspecto clave para los temas en la política fiscal. Un requisito similar aplica a instituciones políticas (como los partidos políticos o el Legislativo) y a las organizaciones de la sociedad civil, en cuanto a que son las responsables de los mecanismos de representación de los intereses colectivos, en contraposición de los intereses de grupos de presión o las elites. El respaldo institucional asegurará que técnica y políticamente el pacto no sólo sea legítimo, sino también viable.

### **1.2.3 Coyunturas económicas, políticas y sociales: la dificultad como oportunidad**

La experiencia internacional muestra que los pactos fiscales se alcanzan en coyunturas especiales, las cuales abrieron una ventana de oportunidad para, primero lograr una discusión que incluyera a los actores relevantes, y luego éstos lograron el máximo grado de acuerdo que la coyuntura permitió. Como se verá en la sección adelante dedicada a la experiencia internacional, las coyunturas que abrieron estas ventanas de oportunidad son diversas: la llegada al poder de un partido de izquierda, con lo cual se produjeron condiciones políticas para una negociación con el empresariado; necesidades fiscales imperativas, como el financiamiento del esfuerzo militar en el contexto de una guerra; grandes procesos de transición política, por ejemplo de la dictadura a la democracia, o de la guerra civil a la paz y la reconstrucción; o, esfuerzos fiscales adicionales para financiar la intervención del Estado para mitigar los efectos de crisis económicas u otros choques externos.

Naturalmente, llama la atención que estas coyunturas no siempre las dictaron momentos de bonanza, sino muchas veces verdaderas tragedias humanas como la guerra, la dictadura o la crisis económica. Esto sugiere de alguna manera que alcanzar un pacto fiscal es un proceso político desafiante, y la experiencia internacional sugiere que muchas veces fue asumido como una suerte de medida extrema, ante una situación extrema. En el caso de El Salvador, se tiene que tomar conciencia que no se alcanzará un pacto fiscal, toda vez no se perciba que existe una situación crítica que lo amerite, y que se logre el convencimiento en cuanto a que no hacer nada sería un escenario que irremediablemente conducirá a una catástrofe. Por ello, un diagnóstico creíble de la situación actual y futura de las finanzas públicas es un prerequisite fundamental para intentar un proceso político para un pacto fiscal en El Salvador.

La historia efectivamente nos muestra que es precisamente en momentos de cambios en la correlación de fuerzas políticas, económicas y sociales, cuando se abren espacios para realizar transformaciones. Muchas veces la inexistencia de un grupo hegemónico equivale a la posibilidad de buscar acuerdos entre los sectores de la sociedad, los cuales gozan de cuotas altas de legitimidad y sostenibilidad a mediano y largo

plazo. Estas circunstancias deben aprovecharse, puesto que son el germen de acuerdos con horizonte de largo alcance.

#### **1.2.4 Compartir los dividendos políticos**

Por naturaleza, el pacto fiscal es un proceso político en el cual se atiende una necesidad o demanda (la solución al problema fiscal), el acuerdo para una ruta de solución, la decisión de implementar lo acordado, ejecutarla y luego evaluarla. Durante este proceso, los actores e instituciones involucradas, tanto los que tienen posiciones proclives o adversas al pacto, requieren cuotas de poder y protagonismo para incidir según sus intereses, quienes independientemente del éxito o fracaso del pacto, buscarán capitalizar como propios los dividendos que el proceso produzca. Una distribución equitativa de estos dividendos políticos es una forma de evitar conflictos innecesarios, y con ello, un aporte al éxito del pacto.

El Icefi ha recomendado que, durante el proceso político, se establezca una relación positiva entre los aliados o actores proclives al pacto fiscal, y un esfuerzo por socializar la información y los resultados (Icefi, s.f.). El esfuerzo de comunicación no es un aspecto menor, ya que por un lado los actores políticos naturalmente buscarán una cuota de protagonismo que luego capitalizarán en su beneficio, lo cual debe ser manejado con la mayor apertura y transparencia posible, con reconocimiento público a todos los actores. Extender la legitimidad y el prestigio a los actores, involucrarlos y hacerlos responsables y con el crédito en su justa dimensión, tal como lo indica Molina et al (2013), es un factor que genera confianza y refuerza dinámicas positivas y duraderas.

Pero, por otro lado, porque el éxito del pacto requiere un proceso de aprendizaje colectivo que facilite la convergencia de posiciones y el desarrollo de un “lenguaje” común, que conduzca a lograr el máximo grado de acuerdo posible. El acompañamiento técnico sólido, que provea datos y estadísticas serias, precisas, pero sobre todo creíbles, debe ser parte de este “lenguaje” común a favor del pacto.

#### **1.2.5 Enfoque de largo plazo, integral, abierto, transparente e incluyente**

El Icefi recomienda fundamentar el proceso en un enfoque holístico y de largo plazo, que pueda ampliar el número de temas sujetos a concesiones, sin limitarlo al componente tributario. Se debe buscar el mayor apoyo de los medios de comunicación y la prensa para fijar tanto en el ideario popular como en las percepciones de los actores técnico y políticos, que el proceso para un pacto fiscal no tiene como propósito lograr una reforma tributaria de corto plazo, sino una reforma duradera del Estado basada en un cambio en la correlación de fuerzas que orientará la política pública en el futuro, del cual el tributario es un componente. (Icefi, s. f.)

El pacto fiscal no debe estancarse en lo político, y, sobre todo, que no quede supeditado a los intereses de grupos de poder o los poderes fácticos. Las posibilidades de lograr iniciativas, propuestas y acuerdos aceptables por la mayoría, están vinculadas a la interrelación de la riqueza técnica y las instancias de decisión política que generen procesos abiertos, incluyentes y transparentes de consulta, diálogo, propuesta, como medio para formar sinergias y coaliciones, capaces de imponer límites a los poderes grandes. Por ello, el Icefi recomienda elaborar una estrategia y mitología que asegure no solo tomar en cuenta intereses diversos, sino valorar la legitimidad del proceso y comunicar sus componentes.

En cuanto a los aspectos metodológicos, el Icefi sugiere adoptar técnicas de negociación flexibles, tomando muy en cuenta la experiencia pasada del país, aspecto que en El Salvador es crucial, y que en este capítulo se le dedica una sección específica. Además, es recomendable asignar tiempo suficiente para la construcción de capacidades y para la negociación con el fin de alcanzar los resultados esperados, sin que el proceso degenere en una táctica dilatoria para entorpecer las reformas fiscales. (Icefi, s. f.)

## 2. Experiencias internacionales

### 2.1 ¿Qué ha motivado pactos fiscales en Latinoamérica?

La historia fiscal de los países latinoamericanos ha sido convulsionada, sobre todo desde la década de 1980, cuando desequilibrios derivaron en desajustes macroeconómicos que contribuyeron a agudizar la inequidad y desigualdad que los caracteriza en la actualidad. En respuesta, los gobiernos del área han reformado sus sistemas impositivos, con resultados mixtos.

Pese a lograr la aprobación de reformas tributarias, la fragilidad de las finanzas públicas persiste en muchos países de la región, agudizada por eventos temporales como las recesiones y las crisis económicas. De acuerdo con Lerda (2008), una causa importante de que estas reformas no logran el efecto esperado se encuentra en la polarización de las visiones que tienen los actores políticos y económicos en torno a la intervención del Estado en la vida económica y social, así como su financiamiento. Un debate muchas veces encendido sobre el alcance y las limitaciones de las responsabilidades de la institucionalidad económica y fiscal, obliga a buscar y adoptar estrategias nuevas para lograr la sostenibilidad fiscal, que no se concentren solamente en reformas tributarias, sino que impliquen acuerdos fiscales de mediano y largo plazo.

La situación fiscal de los países latinoamericanos ha tenido en común características que han motivado el inicio de acuerdos fiscales (Rodríguez y Díaz, 2013). Siguiendo a Fuentes y Cabrera (2006) y a Rodríguez y Díaz (2013), esas características se refieren a que:

- Desde la década de 1990 la carga tributaria registró un aumento, en respuesta al incremento de las necesidades y demandas sociales en la región.
- A pesar del aumento de la carga tributaria, sigue siendo menor que la de los países desarrollados, en particular, menor a la de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).<sup>70</sup>
- Los sistemas tributarios de los países de la región se han caracterizado por ser regresivos, y mayoritariamente gravan el consumo más que la renta.

---

<sup>70</sup> El informe *Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2012*, publicado por la Cepal y la Oede a comienzos de 2014, refiere que en el grupo de 18 países de América Latina y el Caribe objeto del informe, el ratio medio de recaudación tributaria sobre PIB se elevó hasta un 20.7% en 2012, frente al 20.1% de 2011 y el 19.3% de 2010. Entre 1990 y 2012, dicho ratio medio subió más rápidamente que su homólogo de la OCDE. Sin embargo, se sitúa aún muy por debajo del 34.6%, que es el último dato disponible de la Oede (2011). El informe se encuentra disponible en: <https://www.dgii.gov.do/publicaciones/estudios/Documents/ETdeAmericaLatina2014.pdf>.

- Además de los impuestos, algunos países cuentan con otras fuentes de financiamiento ligadas a la explotación de sus recursos naturales, cuyo comportamiento depende en gran medida de los precios en los mercados internacionales, y con desafíos importantes de sostenibilidad en el caso estos recursos no son renovables. Sin embargo, estas fuentes alternativas de ingresos fiscales no han contribuido a mejorar la distribución del ingreso en la población.
- La evasión y la elusión fiscales constituyen los principales flagelos de los sistemas tributarios en Latinoamérica, deteriorando la captación de recursos con los cuales financiar los desafíos que enfrenta el Estado.
- Los ingresos tributarios siguen siendo recaudados mayoritariamente por los gobiernos centrales, dejando en un segundo plano las responsabilidades de los gobiernos subnacionales.
- El gasto público, en especial el gasto social ha contribuido, aunque de manera leve, a generar equidad en las sociedades latinoamericanas. Un ejemplo lo constituye el gasto en pensiones en la región, el cual sigue siendo regresivo respecto a todos los gastos de tipo social.<sup>71</sup>
- Finalmente, la fragilidad de los ingresos y la problemática de gastos ha generado en países de la región altos déficits fiscales crónicos (en especial en la década de 1980), y en consecuencia problemas de deuda pública y riesgo de insostenibilidad de las finanzas públicas.

De acuerdo con la Cepal, la consolidación de avances en las finanzas públicas en Latinoamérica, y la creación de regímenes fiscales capaces de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las exigencias de financiar las responsabilidades públicas en torno a la distribución y equidad social, experimentadas en la década de 1990, exigió generar pactos y acuerdos duraderos (Cepal, 1998), que trascendieran el enfoque “tradicional”, en el cual la discusión para encontrar soluciones a crisis en las finanzas públicas se limita a una élite tecnócrata y de funcionarios públicos que tratan la temática de una manera centralizada y parcial. El pacto fiscal permitió por primera vez a los países de la región, «una visión amplia e integrada de los principales problemas fiscales de la región. Al hacerlo, incluyó una vasta gama de materias de interés fiscal que hasta entonces habían sido tratadas de manera aislada y descentralizada». (Lerda, 2008: 7)

## **2.2 Casos relevantes: pactos fiscales en momentos críticos**

---

<sup>71</sup> Según Lora (2008), en América Latina las tasas de afiliación a la seguridad social son más altas para los grupos de ingresos más altos, por ejemplo, en Colombia, el 80% de las pensiones van al quintil más rico.

La experiencia demuestra que un pacto fiscal deviene necesario o conveniente en momentos de grandes cambios políticos, crisis económicas o dificultades fiscales. Es decir, se desencadenan por un hecho especial que altera la relación existente entre las fuerzas internas y externas de poder en la sociedad. En los países en que se han alcanzado el colectivo social toma conciencia que la política fiscal es esencial para cumplir sus objetivos estratégicos de desarrollo (social, económico, generación de empleo, justicia, seguridad, estabilidad política y económica, entre otros), y que requiere un sistema integral (comprende ingresos, gastos, deuda, patrimonio y transparencia).

De acuerdo con Fuentes y Cabrera (2005), algunos ejemplos de pactos fiscales exitosos que han tenido sus bases en cambios que alteraron la correlación de fuerzas internas son: el caso sueco en 1938, cuando el partido socialdemócrata ganó las elecciones en 1936, y este cambio propició un pacto entre el sector empresarial y laboral que fue la base del llamado «modelo sueco»; el caso inglés durante el periodo 1939-1941, cuando Inglaterra requirió un esfuerzo especial para la captación de recursos y la financiación de la industria militar en el contexto de la Segunda Guerra Mundial; el caso estadounidense en 1980, cuando el entonces recién electo presidente Ronald Reagan buscó solucionar la crisis económica heredada del gobierno del presidente Carter,<sup>72</sup> se acordó fortalecer las finanzas públicas estadounidenses vía un pacto para aprobar una reforma tributaria en 1981, escenario que se repetiría en 1986, tras la reelección de Reagan, para otra reforma tributaria que gravó a las empresas más grandes, las cuales tributaban muy poco, pese a la reducción del desempleo, del déficit fiscal y una mejoría en la economía estadounidense; y, el caso chileno en 1990 impulsado por la Concertación,<sup>73</sup> cuando se acordó una reforma tributaria ante la nueva correlación de fuerzas políticas luego del rechazo a la dictadura militar en el plebiscito 1988.

La importancia de *compartir dividendos*, con el propósito de involucrar, hacer responsables y dar el crédito en su justa dimensión a los actores e instituciones, destaca en los casos de Suecia, Inglaterra y Estados Unidos, por cuanto el ejercicio de negociación no monopolizó las reformas en manos del poder Ejecutivo. Las negociaciones incluyeron a los poderes Ejecutivo y Legislativo, y a los partidos políticos, al amparo de un marco institucional sólido y con reglas claras, que permitió la adopción de acuerdos sólidos en materia fiscal. El caso chileno implicó un proceso de consultas al sector empresarial y al sector laboral, que después fueron negociadas entre el Ejecutivo y la principal fuerza de oposición política en el Legislativo chileno. Sobre la importancia de considerar el proceso de negociación de un pacto fiscal como un encuentro entre actores políticos, técnicos y sociedad civil, en los casos de Suecia, Inglaterra, Estados Unidos de América y Chile, el Ejecutivo respaldó las negociaciones con la autonomía de sus equipos

---

<sup>72</sup> Caracterizada por deterioros en el desempleo, la inflación y el déficit fiscal

<sup>73</sup> La Concertación de Partidos por la Democracia fue una coalición de partidos políticos de izquierda, centroizquierda y centro, que gobernó Chile desde el 11 de marzo de 1990 hasta el 11 de marzo de 2010, siendo hasta 2013 el principal referente opositor al gobierno de centroderecha del presidente Sebastián Piñera. Posteriormente sus partidos se unieron con otras fuerzas de centroizquierda e izquierda para formar la Nueva Mayoría, que desde el 11 de marzo de 2014 es la coalición oficialista.

técnicos, así como con su capacidad recaudadora, lo que dispuso cualquier duda de los negociadores sobre su capacidad para implementar las reformas.

Otras experiencias identificadas sobre acuerdos no especializados en materia fiscal, pero que son referentes como ejercicio de diálogo democrático incluyen; el *Acuerdo Nacional en Perú*, consistente en el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática; el *Diálogo Nacional sobre Seguridad Social en Uruguay*, que tiene como objetivo evaluar el actual sistema de seguridad social y generar insumos para eventuales futuras reformas; y, por último, pero naturalmente no menos importante, la propia experiencia de la negociación de los *Acuerdos de Paz en El Salvador*, que constituye una experiencia ejemplar de resolución de conflictos por la vía del diálogo.

Sin embargo, y sin menoscabo de todas estas experiencias, tanto Fuentes y Cabrera (2005) como las personalidades salvadoreñas entrevistadas, y muchas otras fuentes, coinciden con que las experiencias más relevantes en materia de pactos fiscales son los Pactos de la Moncloa en España y el Pacto Fiscal en Guatemala. También destaca la experiencia de reforma tributaria que promovió la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile.

### **2.2.1 España en 1977: los Pactos de la Moncloa**

En junio de 1977, durante la Transición Española,<sup>74</sup> el gobierno, los partidos políticos y los entonces nuevos sindicatos legalizados, buscaron la posibilidad de un acuerdo de estabilidad económica y social que pusiera fin a una crisis en los ámbitos económico, político y social. Durante el debate, se acordaron tres pilares para la discusión: el diagnóstico de la situación económica, calificada como grave;<sup>75</sup> los principios que debían inspirar las soluciones; y, por último, la distribución equitativa de los costos derivados del ajuste (Sanz, 2007).

Estos esfuerzos culminaron en octubre de 1977 con la suscripción en el Palacio de la Moncloa<sup>76</sup> del Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía y del Acuerdo sobre el programa de

---

<sup>74</sup> Período histórico durante el cual se llevó a cabo el proceso por el que España dejó atrás el régimen dictatorial del general Francisco Franco y pasó a regirse por una constitución que consagraba un Estado social y democrático de Derecho. La también llamada transición democrática constituye la primera etapa del Reinado de Juan Carlos I de España.

<sup>75</sup> La coyuntura económica se tronó grave después de que la crisis del petróleo de 1973 alcanzara a España, a la que no había afectado tan rápidamente como a los países europeos considerados aliados de Israel por la Organización de Países Exportadores de Petróleo. El desempleo creció en forma desmedida –agudizada por el retorno de españoles que habían emigrado a otros países europeos durante el franquismo–; a mediados de 1977 la inflación superó el 26%, y se temía hiperinflación; fuga de capitales desde los últimos años del franquismo. Además, el riesgo de mayores niveles de conflictividad eran patentes: los empresarios, acostumbrados al corporativismo y al intervencionismo durante el franquismo, recelaban la nueva situación política y los nuevos interlocutores sociales, principalmente los sindicatos de clase.

<sup>76</sup> Una casa palacio histórico situado en el Distrito de Moncloa-Aravaca, al noroeste de Madrid. Desde 1977 acoge la sede de la Presidencia del Gobierno de España y la residencia oficial del Presidente y su familia. El Palacio está dentro de un complejo de edificios destinados a las labores administrativas y gubernamentales.

actuación jurídica y política, por el gobierno, partidos políticos y organizaciones sindicales, los cuales luego serían ratificados por el Congreso y el Senado. En resumen:

- En el terreno político, se acordó modificar las restricciones de la libertad de prensa, quedando prohibida la censura previa y dejando al poder judicial las decisiones sobre la misma; se modificó la legislación sobre secretos oficiales para permitir a la oposición el acceso a la información imprescindible para cumplir sus obligaciones parlamentarias; se aprobaron los derechos de reunión, de asociación política y la libertad de expresión mediante la propaganda, tipificando los delitos correspondientes por la violación de estos derechos; se creó el delito de tortura; se reconoció la asistencia letrada a los detenidos; se despenalizó el adulterio y el amancebamiento (sexo entre hombre y mujer no casados); se derogó la estructura del Movimiento Nacional,<sup>77</sup> así como otras medidas sobre la restricción de la jurisdicción penal militar.
- En materia económica se limitó el despido libre para un máximo del 5% de las plantillas de las empresas, el derecho de asociación sindical, el límite de incremento de salarios se fijó en el 22% (inflación prevista para 1978), se estableció una contención de la masa monetaria y la devaluación de la peseta (fijando el valor real del mercado financiero) para contener la inflación; reforma de la administración tributaria ante el déficit público, así como medidas de control financiero a través del gobierno y el Banco de España ante el riesgo de quiebras bancarias y la fuga de capitales al exterior.

Estos acuerdos supusieron un programa completo de saneamiento y reestructuración de la economía española. Era un plan ambicioso como requería la situación e incluía medidas de muy amplio alcance: presupuestarias, de seguridad social, monetarias y del sector financiero, educativas, de urbanismo y vivienda, políticas sectoriales agrícolas, industriales y pesqueras, medidas relacionadas con la empresa pública o incluso preceptos relacionados con las recientemente estrenadas libertades democráticas. En definitiva, un paquete integral que pretendía asegurar un acuerdo global sobre materias que debía regir la vida de los españoles a partir de entonces.

El caso de los Pactos de la Moncloa muestra que la fiscalidad es un factor crítico para incidir positiva o negativamente en la democracia y el desarrollo. De acuerdo con Sanz (2007), dibujaron un proyecto de país moderno, democrático e incluyente, y de su diseño e implementación es posible extraer cuatro lecciones fundamentales:

- a) No hay proyecto fiscal estratégico sin proyecto de país;

---

<sup>77</sup> Nacido en 1938, es el nombre que recibió durante el franquismo el mecanismo totalitario de inspiración fascista que pretendía ser el único cauce de participación en la vida pública española. Respondía a un concepto de sociedad corporativa en que únicamente debían expresarse las llamadas entidades naturales: familia, municipio y sindicato.

- b) La fiscalidad debe incluir un balance justo entre el corto y el largo plazo, proponiendo medidas en los dos planos para fortalecer la democracia y el desarrollo;
- c) La fiscalidad debe ser vista de manera integral, proponiendo medidas tanto para mejorar la suficiencia, la equidad y la transparencia del gasto, para asegurar un financiamiento fiscal sostenible y equitativo; y,
- d) Para garantizar su cumplimiento, la clase política debe concretar los acuerdos fiscales

### **2.2.2 Chile en 1990: el esfuerzo fiscal más significativo de la Concertación**

A partir de 1983, la dictadura del general Augusto Pinochet comenzó a enfrentar fuertes críticas y una amplia movilización social, debido a la represión existente y las carencias económicas que enfrentaba el país. Como resultado de las protestas callejeras, la rearticulación política de la izquierda y la crítica internacional, la Junta Militar aceptó organizar un plebiscito para ratificar o rechazar la permanencia de Pinochet en el poder hasta 1997. En estas circunstancias, en febrero de 1988 se fundó la Concertación de Partidos por el no y el 5 de octubre del mismo año se realizó el plebiscito acordado. Los resultados favorecieron la opción del no con un 55.99% de los votos, frente al 44.01% del sí.

Como consecuencia de los resultados del plebiscito, nació la Concertación de Partidos por la Democracia, compuesta por el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido Socialista, el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata. El objetivo de la coalición fue llevar una lista parlamentaria y un candidato presidencial único para las elecciones del 14 de diciembre de 1989. El candidato de la Concertación, Patricio Aylwin (DC), resultó ganador y ejerció el poder durante la etapa de transición a la democracia, implementando una serie de medidas para favorecer el desarrollo y la consolidación del sistema democrático chileno, que incluyó la promoción de una reforma tributaria.

De acuerdo con Lora (2008), las finanzas públicas chilenas en 1990 gozaban de buena salud y el desequilibrio fiscal no era una amenaza inminente. Sin embargo, la Concertación planteó una discusión respecto a la carga tributaria requerida para financiar el gasto social necesario para aliviar los altos niveles de pobreza que presentaba el país y promovió la aprobación de una reforma tributaria. Manifestó que los ingresos que se percibirían serían utilizados para financiar la expansión de los programas sociales (vivienda, educación y salud), con la mayor prontitud posible, y con ello el acuerdo se basaba explícitamente en la relación entre el mayor esfuerzo tributario y los beneficios esperados, lo cual facilitó la negociación entre las partes involucradas.

La aprobación parlamentaria de la reforma tributaria, por mayoría y en tiempo récord, se alcanzó a través de un amplio acuerdo nacional que incluyó al principal partido de oposición (Renovación Nacional). Fue impulsada bajo el concepto gubernamental de “crecimiento con equidad” y todavía se considera como la más significativa en Chile desde ese periodo, porque permitió aumentar la recaudación tributaria entre 2 y 3 puntos del PIB. Implicó volver a un impuesto corporativo con base a utilidades tributarias devengadas y no retiradas; terminar con el sistema de tributación por renta presunta al transporte, minería y agricultura, excluyendo pequeñas y medianas empresas; adoptar medidas contra la elusión tributaria (subdivisión y formación de nuevas sociedades para reducir el pago de impuestos); aumentar la tasa del IVA (de 16% a 18%), entre otras.

El éxito de la reforma tributaria chilena de 1990, estuvo condicionado por un ambiente político excepcional, marcado por la etapa de transición, en cuyo contexto, tanto el grado de consenso respecto de las prioridades inmediatas del país, así como la voluntad de los actores políticos para alcanzar acuerdos en materia económica, social y política, eran altos. De acuerdo con Marcel (1997) y Marfán (1994), citados por Micco (2013), el determinante del éxito de la reforma se puede resumir en las siguientes características:

- Era una propuesta con un objetivo bien definido: financiar medidas con alto contenido social en un contexto de estabilidad económica y política. La reforma se ancló al compromiso de la campaña presidencial de 1990, que consistía en realizar una fuerte inversión social para reducir los altos niveles de pobreza existentes en el país, pero dentro de un marco de responsabilidad fiscal
- El diseño de la reforma era simple y de rápida implementación. Al no implicar cambios radicales en la estructura tributaria, permitió que la discusión no se empantanara en temas de diseño conceptual ni de la implementación a cargo de la administración tributaria.
- Se definió de manera ex-ante el ámbito de la reforma, con un sólido sustento técnico, haciendo factible una discusión más ordenada y acotada dentro de la coalición de gobierno. Además, permitió plantear una reforma que no fuese un quiebre fundamental con el sistema precedente, hecho que permitió una negociación más fácil con la oposición.

Dentro de las limitaciones de la reforma se indica que su simplicidad limitó la incidencia sobre la progresividad y eficiencia del sistema tributario, mientras que la búsqueda de respaldo político a través de acuerdos con la oposición limitó sus proyecciones, al establecer la transitoriedad de algunas de sus medidas más importantes y obligar a una nueva negociación en 1993, cuando el contexto económico y político, así como los intereses de las élites políticas habían cambiado sustancialmente (Marcel, 1997).

### 2.2.3 Guatemala en 2000: el Pacto Fiscal para un futuro con paz y desarrollo

Existen opiniones diversas sobre el caso guatemalteco. En general, todas coinciden en reconocer el éxito de su fase de preparación, la alta calidad del trabajo técnico que produjo insumos y acompañamiento al proceso previo, y que logró la suscripción de un acuerdo político que incluso hoy es evocado como referente.<sup>78</sup> Sin embargo, otros lo consideran como un ejemplo del camino que no se debe seguir, ya que luego de la suscripción del acuerdo político, su implementación encontró obstáculos, y hoy se le considera mayoritariamente incumplido.

El origen político del Pacto Fiscal guatemalteco se puede desde el retorno al orden democrático en 1985, en el cual, aunque de forma incipiente, se inicia un cambio en la correlación de fuerzas internas que permite un final negociado a la guerra civil que desangró al país por 36 años, la cual concluyó formalmente con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. Estos acuerdos establecieron un marco general para una reconfiguración de la política fiscal, a través principalmente del *Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, en el que se incluyeron compromisos y metas mínimas para la política fiscal y económica de Guatemala. Esta experiencia es particularmente relevante para El Salvador, ya que ambos países lograron finales negociados a los conflictos armados internos que les afectaron, lo que es un antecedente valioso para las capacidades de lograr soluciones negociadas a sus problemas más complejos.

Dentro de los aspectos positivos del proceso que llevó a la suscripción del acuerdo político del Pacto Fiscal en Guatemala destaca la labor de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), la cual «le dio credibilidad técnica y política al proceso, debido a que sus miembros contaban con un amplio acervo de conocimientos sobre la temática fiscal y conformaban un grupo plural que representaba las visiones que sobre el tema fiscal se daban en Guatemala y algunos tenían una relación estrecha con los partidos políticos más importantes en ese momento». (Fuentes y Cabrera, 2005: 15) La CPPF logró el máximo grado de acuerdo posible, plasmado en un documento base que tenía dos características: i) un abordaje integral, no referido sólo una reforma tributaria sino al conjunto de las finanzas públicas: balance fiscal, ingresos del Estado, administración tributaria, gasto público, deuda pública, patrimonio público, evaluación y control, y descentralización fiscal; y, (ii) una propuesta orientada hacia principios y compromisos, con visión de mediano y largo plazo, en vez de centrarse exclusivamente en medidas para la coyuntura o el corto plazo.

---

<sup>78</sup> Los estudios técnicos abarcaron diversos aspectos, como la progresividad del sistema tributario, la revisión de privilegios fiscales, reformas legales, la situación fiscal y tributaria. Tal y como lo señaló la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (2003), estos estudios técnicos fueron un elemento clave para mostrar de manera creíble la necesidad de cambio y los beneficios de la adopción de las medidas, y contribuyeron al proceso político para la concertación y la toma de decisiones.

Para la consulta de su propuesta, la CPPF convocó a un gran número de actores políticos, económicos y sociales. «Después de recibir las observaciones suscritas por 131 organizaciones e instituciones, la Comisión de Acompañamiento medió para que se lograra un consenso sobre el contenido y la redacción de los 45 principios y compromisos». (Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal, 2003: 4) Un caso relevante por cuanto logró que negociaciones incluyentes, en las cuales se reflejan los intereses varios y diversos sectores, y la repartición de los dividendos en el sentido de que las concesiones implicarían la obtención de beneficios amplios (más que sectoriales, beneficios integrales y de mediano y largo plazo), son un elemento a considerar para el logro de consensos en el marco de los pactos fiscales. Con el respaldo técnico que ofreció el documento elaborado y un proceso exitoso de negociación (que incluyó ampliamente a la sociedad civil y sector empresarial), se logró la suscripción del acuerdo por 131 organizaciones, además de los presidentes de los tres poderes del Estado.

Sin embargo, el caso guatemalteco muestra la vulnerabilidad de estos procesos ante los cambios naturales del ciclo político en una democracia. El proceso del Pacto Fiscal en Guatemala arrancó el último año de la gestión del presidente Arzú (1996-1999) y la suscripción del acuerdo político se alcanzó el primer año de gestión del presidente Portillo y una nueva legislatura (2000-2003), en mayo de 2000. El hecho que entre el proceso de preparación y la suscripción del acuerdo político como punto de partida para su implementación mediara un cambio de gobierno y legislatura, es un aspecto político de la mayor relevancia, especialmente para las expectativas de un eventual acuerdo fiscal salvadoreño. Efectivamente, la mayoría de las opiniones coinciden en cuanto a que las dificultades que comprometieron su implementación y cumplimiento incluyeron:

- En la etapa de discusión y negociación del documento base no se aseguró la participación de la legislatura electa que asumió en enero de 2000 y de las comisiones parlamentarias de trabajo responsables de temas de política fiscal.
- La participación poco protagónica del Ministerio de Finanzas Públicas, en su calidad de entidad estatal rectora de la política fiscal. Esta reticencia al parecer obedecía a lineamientos políticos dentro del Ejecutivo, según los cuales participar activamente en el proceso para el pacto fiscal significaba conceder al sector privado empresarial un protagonismo excesivo, y según esa percepción, el gobierno corría el riesgo de ver mermada la legitimidad ganado en la victoria electoral. (Icfei, s.f.: 19)

- La descalificación del pacto ya que algunos lo percibieron como un acuerdo de élites,<sup>79</sup> y como tal excluyó actores que luego serían clave para bloquear su cumplimiento, como los medios de comunicación y los diputados.

### **2.3 Una lección aprendida: la importancia de los actores**

Las experiencias internacionales muestran que los actores pueden hacer una gran diferencia en términos de lograr acuerdos. Ir más allá de lo inmediato, y en la medida de lo posible, romper las inercias a las que se enfrentan, es siempre un elemento fundamental en las negociaciones. Los ejemplos de Suecia, Inglaterra y Estados Unidos revelan que si bien existió un cambio en la correlación de fuerzas, lo cual permitió alcanzar pactos fiscales, no representó una alteración de la perspectiva de los actores en perjuicio de implementación ulterior.

De manera complementaria, los actores deben tener en perspectiva que la negociación de un pacto fiscal no es una reforma tributaria de corto plazo, ni se limita a ello, sino que implica un proceso integral (no limitado a una reforma de este tipo), y de largo aliento. En ese sentido, se hace necesaria la construcción de capacidades para la negociación, compensar las asimetrías de esas capacidades mediante la provisión de información y estudios, en especial para los grupos relativamente menos importantes.

Los actores deben conocer la perspectiva histórica del contexto, ya que una buena práctica en las negociaciones de pactos fiscales ha sido la flexibilidad en las negociaciones en función de experiencias anteriores. En el caso de Guatemala fue muy importante la flexibilidad de la negociación del pacto fiscal, teniendo como precedente la experiencia relativamente reciente de la negociación de los Acuerdos de Paz, así como también «la identificación de principios y compromisos orientados al mediano y largo plazo en vez de discutir únicamente medidas tributarias». (Icefi, s.f.: 11)

En suma, las lecciones y buenas prácticas sugieren la participación activa de todos los sectores sociales, que implique cambios institucionales para impulsar procesos con credibilidad técnica y política, asegurando también cambios legítimos en la política fiscal, cuya orientación esté encaminada a consensuar un pacto sólido y de largo alcance. Aunque las inercias puedan proveer restricciones para llegar a acuerdos, herramientas como la transparencia, acceso a la información y estudios técnicos, son importantes para proveer elementos que justifiquen y sensibilicen acciones para el cambio. Es importante también aprovechar ventanas de oportunidad, como el cambio en la correlación de fuerzas internas (i.e., el “dividendo político”), para impulsar un pacto social sobre la política fiscal. Asimismo, el enfoque integral

---

<sup>79</sup> Véase por ejemplo Hernández (2003). También fue una de las conclusiones que expresó el analista salvadoreño Alexander Segovia, en la entrevista que ofreció para este trabajo.

y de largo plazo, en el que se incorpore la reciprocidad, así como las alianzas de actores fundadas en concepciones similares, contribuyen a aminorar la resistencia de actores importantes y con poder de veto, favoreciendo el éxito de los pactos fiscales.

### **3. Aspectos, políticos, sociales y económicos a considerar para un Acuerdo Nacional para la Sostenibilidad Fiscal en El Salvador**

El Salvador ha experimentado cambios sustanciales para consolidar su sistema democrático, siendo el avance más importante de su historia reciente el proceso de diálogo que condujo en enero de 1992 a la firma de los Acuerdos de Paz, cuyo contenido refleja una aspiración social para vivir en paz, terminar el conflicto armado por la vía política, impulsar la democratización del país, garantizar el respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña. A la fecha, siguen constituyendo el principal referente para la concertación de acuerdos políticos, sobre la base de propósitos comunes para beneficio de toda la población salvadoreña.

De acuerdo con el diagnóstico de las finanzas públicas que elaboró el Icefi para este proceso de análisis, la situación fiscal de El Salvador es delicada y puede caracterizarse por la persistencia de déficit fiscales altos, producto del gasto asociado al sistema previsional; la acumulación de niveles de deuda que amenazan con convertirse en insostenibles; la rigidez presupuestaria derivada del establecimiento histórico de candados en la ejecución del gasto y una recursos financieros insuficientes, especialmente tributarios, para afrontar los compromisos vigentes.

La aprobación de cinco reformas tributarias en el periodo 2004-2015, aunque han contribuido a reducir las brechas fiscales, no han logrado constituirse en soluciones sostenibles ni favorecer cambios estructurales significativos. Esta situación obliga a construir condiciones para alcanzar un acuerdo para la sostenibilidad fiscal, que provea soluciones estructurales y de largo plazo. De manera general, el discurso de funcionarios públicos, representantes del sector empresarial, centros de pensamiento, académicos y diversas expresiones de sociedad civil, coincide en la necesidad y disposición para lograr esa concertación en materia fiscal. El reto urgente es determinar las reglas para definir cómo proceder para su realización.

## **3.1 Percepciones de la realidad fiscal de El Salvador: el problema a resolver**

### **3.1.1 Principales problemas fiscales y elementos para sus soluciones**

Las finanzas públicas atraviesan un proceso de deterioro que se remonta por lo menos a las dos décadas anteriores. Desde el inicio de la década de 2000, los entrevistados citaron estudios de Funde y Fusades, en los que se alertó sobre riesgos o amenazas de insostenibilidad fiscal, sin embargo, lejos de prestarle atención, las autoridades de turno continuaron con la dinámica que venía implementándose en la gestión de las finanzas públicas desde finales del siglo pasado. En otras palabras, la falta de toma de decisiones en el pasado reciente tiene una relación directa con la precaria situación fiscal actual de El Salvador.

Se reconoce la existencia de un problema fiscal grave y que es necesario hacer algo. Sin embargo, no existe consenso en el diagnóstico que permita identificar los principales riesgos fiscales del país. Cada actor ofrece una lectura intencional –con su respectivo sesgo ideológico u otra forma de interés – y una dimensión técnica que genera un desequilibrio en la ponderación acerca de si los riesgos provienen del componente de los ingresos tributarios (tratamientos tributarios diferenciados, estructura impositiva regresiva, etc.), o del componente del gasto público (corrupción, ineficiencia, despilfarro, etc.).

Sin embargo, no se puede perder de vista que detrás de cada lectura técnica existe una visión o concepción que cada sector tiene acerca del rol del Estado en la economía, y en El Salvador las posturas responden a la polarización política. Acercar esa visión a una postura intermedia o que satisfaga mínimamente los intereses legítimos de los actores que podrían participar en la concertación de un acuerdo fiscal, es un desafío considerable. Algunos especialistas consideran que en ocasiones no se impulsan reformas o acuerdos fiscales, no por la ausencia de propuestas con sustento técnico, sino que la economía política en torno a esos intentos es decisiva a la hora de aprobarlas y de buscar su implementación.

No obstante, se identifican como los principales problemas fiscales de El Salvador al déficit fiscal del Sector público no financiero (SPNF), tanto a nivel total como en la cuenta corriente, así como la insostenibilidad de la deuda pública. Las consecuencias inmediatas de estos problemas se relacionan con el problema de falta de liquidez en el gobierno y la necesidad de recurrir a más endeudamiento público para llenar agujeros financieros. El escenario más dramático de esta situación hace referencia a la dificultad o crisis que podría llegar a tener el país para acceder al crédito, afectando la cadena de pagos y provocando un colapso financiero y social de grandes proporciones, una receta para la ingobernabilidad.

A los problemas del sector fiscal se agregan dificultades estructurales en el sector real de la economía. La economía salvadoreña ha registrado un promedio de crecimiento real de tan solo 2% en los últimos 15

años, lo que evidencia el agotamiento del modelo económico basado en el consumo y que favorece la estabilidad cambiaria y de precios, en detrimento de la productividad. Esta situación genera poca capacidad para aumentar el bienestar social y la competitividad económica.

Pese a la aprobación de reformas tributarias y un ritmo de endeudamiento público acelerado en los años recientes como soluciones de corto plazo, los rendimientos y resultados alcanzados devienen insuficientes para resolver las principales amenazas que acechan al panorama fiscal del país. Con excepción de un entrevistado (ideológicamente distante del gobierno del presidente Sánchez Cerén), que propone no hacer nada sino esperar a que el país «toque fondo», y solo hasta entonces reaccionar, las demás opiniones se inclinan por favorecer el diálogo para buscar lo antes posible una solución concertada, que permita definir las reformas que se necesitan para superar la problemática actual que padecen las finanzas públicas.

Desde esa óptica, no se formula la pregunta sobre si deben o no efectuarse reformas en el corto plazo, sino más bien, existen diferencias o disensos en cuanto a la forma, el alcance y el contenido de esas reformas. De acuerdo con algunos entrevistados, además de discutir medidas racionales para llevar las finanzas públicas a una ruta sostenible, esta puede ser una valiosa oportunidad para analizar los problemas estructurales o de fondo que afectan las finanzas públicas de El Salvador, incluso debatir sobre el modelo económico del país, la propuesta estratégica de desarrollo y el tipo de política fiscal que necesita el país para favorecer la inversión.

Según las opiniones recibidas, un acuerdo fiscal en El Salvador también podría incluir una discusión para consolidar la reforma del presupuesto público, de manera que constituya una herramienta efectiva para financiar el desarrollo económico y social del país. Los cambios a promover podrían incluir: el fortalecimiento de las herramientas para la implantación de un sistema de presupuesto por programas con enfoque de resultados; la incorporación de los presupuestos plurianuales o enfoque del marco de gasto y marcos institucionales de mediano plazo; convertir el presupuesto en un instrumento para la rendición de cuentas, entre otros. Este proceso contribuiría a corregir algunos vicios del proceso presupuestario que comúnmente son señalados, como la costumbre de sobrestimar ingresos y subestimar gastos, que merman la transparencia fiscal.

La intención de un acuerdo nacional y las reformas a que pueda incluir es evitar la aprobación recurrente de reformas que sólo alivian temporalmente la situación fiscal. En este último caso, se concluye que las reformas tributarias (al menos, hasta la fecha), no han aportado cambios sustantivos para superar los problemas fiscales acumulados, ni para desvanecer las amenazas que otros procesos plantean, como la dolarización y la crisis del sistema previsional, ambas con impactos fiscales significativos.

### **3.1.2 Justicia fiscal: ¿el sistema tributario o el gasto público?**

Indagar sobre la percepción de la estructura tributaria en el país, también evidencia la lectura ideológica de los entrevistados. Los actores con un enfoque empresarial, consideran que la estructura tributaria salvadoreña es progresiva y que contribuye a reducir la inequidad. Citan dos ejemplos para fundamentar su opinión: primero, para algunos la carga tributaria está concentrada en un grupo muy pequeño (en su mayoría, los ricos y un sector de la clase media), quienes pagan muchos impuestos; y, por otra parte, señalan que el IVA es un impuesto proporcional, porque cuando se evalúa como porcentaje del ingreso pesa más para los más pobres y menos para las personas de mayores ingresos, pero que eso es suficientemente compensado a través del gasto público. En esta visión, los problemas fiscales de El Salvador se concentran en el gasto público, con deficiencias como la corrupción, ineficiencia, la existencia de subsidios generalizados, entre otros.

Otros entrevistados consideran por el contrario que el sistema tributario salvadoreño es regresivo e inequitativo debido a: la prevalencia del IVA como el impuesto más importante dentro de la estructura de los ingresos tributarios y con pocas posibilidades de mejora recaudatoria en momentos de bajo dinamismo económico; la eliminación del impuesto a la propiedad al inicio de la década de 1990; la existencia de tratamientos fiscales diferenciados (exenciones) que favorecen a ciertos actores económicos, entre otros.

Esta controversia seguramente constituye un desafío a superar en el proceso político hacia un acuerdo de sostenibilidad fiscal, ya que en la discusión es necesario abordar los principios y fundamentos conceptuales, políticos e ideológicos que contribuyan a definir las bases y medidas para aceptar el concepto de progresividad, tanto el lado de ingresos como del gasto público. En este sentido, una posible salida a la controversia es plantear creativamente una concepción de la progresividad, como un atributo del sistema fiscal en su conjunto y no únicamente de la tributación o del gasto público, que permita generar los recursos indispensables para poder efectuar las inversiones en capital humano e infraestructura básica, que favorezca proporcionalmente más a quien más lo necesite, con recursos que provengan proporcionalmente en mayor medida de quien tenga mayor capacidad de pago.

### **3.1.3 Valoraciones sobre los subsidios y las exenciones**

Sobre los subsidios existen criterios comunes: 1) están diseñados para compensar o aliviar la situación de pobreza, pero no para evitarla, a menos que se encuentren ligados al fomento de actividades productivas – como el programa Hambre Cero de Brasil– o a su concesión permanente por razones humanitarias – adultos mayores, enfermos renales, etc.–; 2) en atención al costo que representan para el erario público, es

necesario evaluar la rentabilidad social –impacto– y financiera de cada subsidio; y, 3) en atención a los resultados de la evaluación de cada subsidio, es necesario decidir si se mantiene su carácter generalizado o focalizarlos o racionalizarlos, ya que en algunos casos son regresivos, es decir, benefician a quienes tienen recursos y capacidad económica (como el caso del subsidio para la energía eléctrica).

En cuanto a las exenciones, sus defensores argumentan que es necesario mantenerlas ya que son incentivos para atraer inversión o actividades productivas, y favorecen la competitividad. Sin embargo, sus detractores señalan que estos privilegios los gozan empresas grandes en los sectores más dinámicos de la economía, que en un mercado competitivo no las necesitan. Se propuso evaluar los plazos para su vigencia (deben ser medidas temporales), analizar y precisar quiénes deben ser los beneficiarios, cómo y por cuánto tiempo, y el gobierno debe contar con herramientas para evaluar y asegurar que efectivamente generan beneficios y contribuyen al bien común con generación de empleos o la atracción de inversión verificables, de forma que se compense el sacrificio fiscal que provocan, con transparencia y facilidad para evaluar su impacto o resultados.

Se cuestiona la concesión generalizada de estos incentivos (o privilegios fiscales, según la óptica de cada actor), y se propone diseñar un tratamiento por sector, en función de los objetivos de país. Se recomienda analizar las exenciones otorgadas a ciertos grupos empresariales que ya no se justifican, o que debería haber caducado su vigencia, y, por lo tanto, resulta inaceptable que después de veinte o más años de gozar de exenciones no sean capaces de competir pagando impuestos. Por otra parte, al Estado o a las municipalidades les corresponde garantizar otros aspectos críticos para favorecer la inversión (seguridad jurídica, costo de la electricidad, seguridad ciudadana, etc.), pero ven limitada su efectividad si no cuentan con los recursos públicos que permitan atender esos requerimientos que las empresas demandan para poder operar.

## 4. Recomendaciones, de corto y mediano plazo

### 4.1 ¿Es necesario un acuerdo fiscal en El Salvador?

La situación delicada de las finanzas públicas en El Salvador, de acuerdo con la mayoría de entrevistados, hace necesaria la promoción de un diálogo para alcanzar en el corto plazo un acuerdo para asegurar la sostenibilidad de la política fiscal. Desde esa necesidad actual, no debe olvidarse que un acuerdo de esta naturaleza es un proceso político complejo, donde concurren múltiples posiciones e intereses, que debe planificarse considerando todos sus aspectos macro –características institucionales estructurales, tendencias persistentes y relaciones de poder de mediano plazo– y abordando sus detalles micro –estrategias y tácticas negociadoras, aspectos de comunicación, opinión pública y técnica legislativa– (Rodríguez y Díaz, 2013).

De acuerdo con lecciones aprendidas en la región y las recomendaciones de los entrevistados, las bases que deberían considerarse para garantizar un resultado favorable y óptimo en un esfuerzo para lograr un acuerdo fiscal en El Salvador, deberían incluir por lo menos los siguientes aspectos:

- **Fundamento en la Constitución y la ley.** Cualquier esfuerzo para impulsar un acuerdo fiscal se debe fundamentar en la Constitución Política de la República y el ordenamiento jurídico del país.
- **Equilibrio entre aspectos políticos y técnicos.** Los entrevistados coincidieron que el proceso en general es netamente político y no un acuerdo entre técnicos, por lo que se requiere que el liderazgo sea político, pero también coincidieron en la importancia del acompañamiento y el respaldo técnico. En lo político se sugirió crear condiciones previas como la disposición al diálogo y una alta dosis de confianza entre quién convoca y los actores a involucrar. En lo técnico se sugirió la creación de un consejo técnico plural, e incluso se precisó la conveniencia que este grupo técnico estuviese integrado por salvadoreños, aunque gozara del apoyo de la cooperación internacional.

La crítica en este ámbito es que las visiones de los actores políticos suelen modificarse dependiendo de la posición que ocupen coyunturalmente, ya sea que se encuentren ejerciendo gobierno o desempeñándose como oposición, así como de la correlación de fuerzas en la Asamblea Legislativa. Este se planteó como un riesgo natural del ciclo político en un régimen democrático, y que el diseño debería tomar muy en cuenta los plazos y el sentido de oportunidad según el calendario político de El Salvador, así como un fortalecimiento de la institucionalidad.

- **Se requiere visión estratégica.** Se coincidió que todos los numerosos y diversos temas asociados a la política fiscal son importantes, pero el pacto debería abordar un número reducido (tres, o a lo más cinco) temas valorados como estratégicos. El proceso político debería analizar problemas tanto estructurales como coyunturales, con una visión estratégica de largo plazo que contribuya a definir compromisos que vayan de lo simple a lo complejo. Es un proceso que se debería entender como un punto de partida para analizar la problemática por capas o niveles en función de los intereses de los actores involucrados.
- **Reconfigurar la política fiscal.** Se debe concebir como una oportunidad para discutir, evaluar y definir la política fiscal como una política de Estado y un instrumento democrático de desarrollo económico y social. Según algunos entrevistados debe orientarse a facilitar el tránsito de una ciudadanía tributaria –que solo paga– a una ciudadanía fiscal –paga, pero de manera recíproca obtiene beneficios directos e indirectos–, así como demandar y auditar socialmente la transparencia en la gestión pública.
- **El diálogo antes del diálogo.** Se debe desarrollar una fase preparatoria para acordar los objetivos del diálogo, la metodología, el cronograma de trabajo y una revisión de los actores que se incluirán en cada fase del proceso. Esto permitirá delinear una hoja de ruta<sup>80</sup> flexible y adecuada para la realidad salvadoreña, que permita evaluar resultados y acordar medidas correctivas cuando existan desviaciones a los objetivos y metas.
- **Evitar el desgaste del diálogo.** Los actores en el proceso deben comprender los fines que se persiguen con el diálogo, para evitar que se desvirtúe como una táctica dilatoria para postergar la toma de decisiones estratégicas (como medidas de política tributaria), ni que busque paralizar la actuación de las instituciones públicas o que derive en un simple proceso de conversación sin resultados técnicamente sustentados y políticamente viables.

#### 4.1.1 Antecedentes recientes de acuerdos fiscales

---

<sup>80</sup> Entendida como un plan que contiene la secuencia de pasos para alcanzar un objetivo, en el cual se especifican, como mínimo, plazos, recursos y responsables.

Desde 2010 se ha mencionado la necesidad que en El Salvador logre la suscripción de un acuerdo que contribuya a superar sus desafíos fiscales. Dos acciones enmarcadas en este propósito se pueden resaltar: el intento fallido en 2011 de promover un pacto fiscal gestionado políticamente a través del Consejo Económico y Social (CES), y la suscripción en 2012 de un acuerdo para la sostenibilidad fiscal aprobado en la Asamblea Legislativa con el apoyo de las principales fuerzas políticas.

La primera se enmarcó en las acciones que debía promover el Ejecutivo como parte de los compromisos que asumió ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) dentro del Acuerdo Especial de Derecho de Giro de carácter precautorio (*Stand-By*), suscrito en marzo de 2010. El anuncio de la decisión de la Presidencia de la República para que la discusión se realizara dentro del CES, generó un inmediato rechazo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (Anep), y un extenso enfrentamiento mediático entre el gobierno y el sector privado. El tema había quedado incorporado en la agenda que desarrollaría el CES en 2011, según consta en el texto de los Acuerdos de Apaneca II,<sup>81</sup> pero el sector empresarial cuestionó que era un órgano de reciente creación y con escasos resultados, así como la dificultad para emitir dictámenes técnicos (por ejemplo, vinculados a las finanzas públicas), por la diversidad de criterios derivada de su integración compleja. Por último, el sector privado cuestionó la ausencia de representación de los partidos políticos en este espacio de discusión.

Durante 2011 el gobierno preparó una propuesta metodológica del Ejecutivo para abordar el acuerdo fiscal, la cual consideraba ocho fases que se desarrollarían en diferentes plazos. Sin embargo, el proceso se entrampó debido a la postura que asumieron los empresarios al acusar al Gobierno de querer justificar un nuevo paquete de reformas tributarias a través de la figura del pacto fiscal, en lugar de impulsar otras medidas como el ahorro y la racionalización del gasto público. Por su parte, las autoridades gubernamentales realizaron una defensa férrea del proceso metodológico que proponían, y que la discusión sobre las medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad fiscal tuviera lugar dentro del CES. La propuesta del Ejecutivo nunca se discutió y de manera paulatina desapareció de la agenda pública.

La segunda acción se llevó a cabo en octubre de 2012 y respondió a la necesidad del gobierno para lograr que la Asamblea Legislativa autorizara la emisión de títulos valores para contar con liquidez suficiente ante una probable redención anticipada de los Eurobonos con vencimiento en 2023. El proceso de negociación con los demás grupos parlamentarios produjo la inédita suscripción del denominado “Acuerdo para la Sostenibilidad Fiscal en El Salvador”,<sup>82</sup> que incluyó también la obligación de promover iniciativas para configurar un ordenamiento jurídico que favoreciera la disciplina, sostenibilidad y transparencia de la política fiscal en el corto y mediano plazo, así como garantizar la transparencia del

---

<sup>81</sup> El documento está disponible en: <http://www.ces.com.sv/wp-content/uploads/2011/10/Dictamen-Apaneca-III.pdf>.

<sup>82</sup> El documento está disponible en: <http://es.slideshare.net/EdwinZamoraDavid/img-1-14807537>.

proceso presupuestario. Además, se incluyeron medidas que el Ejecutivo debía impulsar para la reducción del déficit fiscal y el establecimiento de políticas de ahorro y austeridad.

Desde una óptica crítica, esta acción resultó congruente con los reclamos de algunos representantes del sector empresarial (en el contexto del pacto fiscal fallido que promovió el Ejecutivo), sobre la responsabilidad de los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa de discutir y tomar decisiones en materia de política fiscal, pues ejercen la representación legítima de los intereses de la población, a través del sufragio.<sup>83</sup> Sin embargo, y pese a que algunos columnistas elevaron este acuerdo a la categoría de “pacto fiscal” por la oportunidad que representó para comenzar a enfrentar los problemas de las finanzas públicas de corto y mediano plazo,<sup>84</sup> el esfuerzo no logró todos los resultados esperados. Después del entusiasmo inicial de los actores involucrados y de que cada fuerza política se acreditó el éxito del acuerdo alcanzado,<sup>85</sup> el interés se fue diluyendo y el cumplimiento del resto de compromisos se empantanó. En agosto de 2014 algunos sectores buscaron retomar algunos temas de este acuerdo.<sup>86</sup>

Los entrevistados señalaron que ambas experiencias constituían antecedentes negativos por tratarse de procesos inconclusos (el primero) o incompletos (el segundo), en los que prevaleció el incumplimiento de los compromisos asumidos y, por lo tanto, es comprensible que los resultados alcanzados no contribuyeran a resolver la problemática fiscal salvadoreña. En las experiencias descritas es posible identificar como rasgos la polarización y confrontación pública entre los actores involucrados (autoridades del Ejecutivo, empresarios, partidos políticos, etc.), pero además una atribución recíproca de responsabilidades por el fracaso de los esfuerzos que se intentó emprender. Como consecuencia, uno de los mayores riesgos para un proceso hacia un nuevo acuerdo de sostenibilidad fiscal es que se continúe agravando la desconfianza de los actores llamados a sentarse y dialogar sobre las soluciones al problema fiscal.

La percepción descrita puede explicar el escepticismo de dos entrevistados sobre la conveniencia o necesidad de promover hoy un nuevo acuerdo fiscal. Su postura se traduce en concluir, por una parte, que no es necesaria su promoción porque la única tarea que compete a la sociedad salvadoreña es cumplir con el pacto social por excelencia: la Constitución Política de la República (en sus palabras, no es necesario suscribir un pacto para cumplir otro pacto). La otra postura, la más radical citada anteriormente, se inclina por no hacer nada y esperar a que el país «toque fondo», para luego convocar a las fuerzas políticas, económicas y sociales a debatir sobre soluciones.

---

<sup>83</sup> Ejemplos de esta postura son las declaraciones en: <http://www.elsalvadornoticias.net/2011/03/08/no-se-va-a-discutir-el-pacto-fiscal-porque-ya-no-existe-pacto-fiscal/>; [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6374&idArt=5576817](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6374&idArt=5576817).

<sup>84</sup> Un ejemplo de estas columnas se puede consultar en: <http://www.elfaro.net/es/201210/opinion/10074/>.

<sup>85</sup> Es decir, no hubo una distribución equitativa de los “dividendos políticos”.

<sup>86</sup> Véase <http://www.laprensagrafica.com/2014/08/13/ley-de-responsabilidad-fiscal-atrasos-para-combatir-el-despilfarro>

En ese contexto, la decisión que se tome para promover o no un nuevo acuerdo fiscal debe reflexionar estos antecedentes, ambos negativos, y atender las lecciones aprendidas.

## **4.2 Elementos de economía política para un acuerdo fiscal en El Salvador**

Desde la perspectiva macroeconómica, el diagnóstico de las finanzas públicas que acompaña a este documento describe cuáles serían los escenarios si no se toman acciones para solucionar la crisis fiscal. Desde el punto de vista de economía política, existe una convicción en cuanto a la necesidad de buscar un diálogo para alcanzar un acuerdo nacional para la sostenibilidad fiscal, y salvo una opinión, no hacer nada no es una opción aceptable. En este caso también se habla de la macroeconomía política, comprendiendo las características institucionales estructurales, tendencias persistentes y relaciones de poder de mediano plazo, que explican por qué existe el arreglo fiscal vigente y no otro.

### **4.2.1 Componentes o ejes temáticos que deben ser incorporados**

Según la experiencia internacional, todo acuerdo fiscal requiere tener establecidos objetivos claros en las esferas económica, social y política, que puedan ser cumplidos de una forma técnicamente adecuada, ser políticamente viables y se pueda medir su cumplimiento (Fundación Jubileo, 2013). La puntualización de los objetivos y componentes de un acuerdo fiscal implica definir una agenda estratégica que atienda los temas estructurales que identifican los diagnósticos de las finanzas públicas. Descuidar esta perspectiva puede provocar el error de elaborar e incluir una lista extensa de temas, probablemente importantes, pero que no contribuiría a resolver la problemática fiscal del fondo.

De la información brindada en las entrevistas se desprenden diferentes y disímiles sugerencias sobre los componentes que podrían abordarse en un nuevo esfuerzo de acuerdo fiscal en El Salvador. Sin embargo, existe una coincidencia en torno a los dos temas estructurales que podrían impulsar la discusión: una crisis derivada de la situación de insostenibilidad de la deuda pública precipitaría la necesidad de reformas bruscas al sistema previsional y una eventual reversión de la dolarización. Siguiendo los temas que identifica Molina et al (2013), algunos de los insumos que brindaron los entrevistados se relacionan con:

- **Visión del Estado y precisión de sus responsabilidades estratégicas.** El diálogo debe incluir una discusión sobre el rol del Estado en la economía. Además, definir proyectos estratégicos prioritarios y consistentes con el proyecto de país que los gobernantes de turno ofrecen a los electores. Un acuerdo social amplio debería priorizar, por ejemplo, políticas públicas sobre empleo, educación, salud y vivienda.

Las medidas fiscales que se definan deben dirigirse en primer lugar a solventar la emergencia y superar las severas restricciones financieras que el Estado salvadoreño padece en la actualidad. En segundo lugar, se deberían acordar medidas orientadas a concretar la reforma del Estado, las cuales podrían incluir la discusión sobre los cambios hacia una estructura tributaria progresiva que favorezca el incremento de la recaudación y la mejora de la calidad del gasto público.

- **Las orientaciones estratégicas, objetivos e instrumentos de la política fiscal.** Se debe aspirar a construir una agenda estratégica que persiga: a) recuperar el concepto de política fiscal integral enlazada con los objetivos estratégicos de país y que permita atraer inversiones; b) definir una política de ahorro público –más allá de la idea simplista de la austeridad-; c) definir una política de inversión pública, asegurando su financiamiento y una programación como política de Estado (más allá de horizontes quinquenales); d) definir la política de ingresos, más allá de la atención de emergencias coyunturales; e) definir mecanismos y estrategia de endeudamiento público para el desarrollo; y, f) promover una reforma administrativa.
- **Fortalecimiento de la institucionalidad pública relacionada con la política fiscal.** Evaluar las fortalezas del Estado para determinar su capacidad para implementar el acuerdo, recaudar efectivamente, administrar eficientemente los recursos, y en general, generar credibilidad en la ciudadanía de que no habrá derroche ni corrupción.

#### **4.2.2 Condiciones necesarias para promover un acuerdo de entendimiento fiscal**

La compleja situación fiscal que las autoridades actuales en el Ejecutivo han venido enfrentando desde el inicio de su gestión, obliga a iniciar un diálogo político y social que desemboque en un acuerdo fiscal en el que se tomen decisiones sobre los principales retos fiscales. En este contexto, a criterio de la mayoría de entrevistados la promoción de un acuerdo fiscal en El Salvador requiere dos condiciones: 1) bases de confianza y credibilidad, especialmente de las autoridades gubernamentales; y, 2) apertura y disposición al diálogo de los actores que participarían en el proceso de negociación.

Sobre la primera condición, los entrevistados parten de las lecciones aprendidas y consideran que para desarrollar un proceso de diálogo democrático que desemboque en un acuerdo fiscal, la principal fuente de legitimidad es la figura del Presidente de la República. Sin embargo, las recomendaciones de los expertos en el tema indican que un camino estratégicamente aconsejable es promover el acuerdo fiscal en los primeros meses de mandato del nuevo presidente, o en su defecto, cuando este goce de altos niveles de popularidad, de manera que ese factor sirva para alinear a los legisladores detrás de los objetivos e instrumentos del acuerdo (Rodríguez y Díaz, 2013: 352). El desgaste natural que todo presidente sufre

conforme avanza su gestión, y en el caso del Presidente Sánchez Cerén el desgaste agudo que a la fecha le ha causado la crisis de la violencia con la que están actuando grupos delincuenciales como las pandillas, puede comprometer el éxito de la convocatoria.

Con relación a la segunda condición, la necesidad señales de apertura y disposición al diálogo por parte de las autoridades, los entrevistados recomiendan que en la coyuntura actual el Ejecutivo, y en particular del Presidente de la República, busquen espacios para recuperar la confianza erosionada por la crisis de la violencia y por la confrontación derivada de las dos reformas tributarias implementadas en 2014 y 2015. Dos entrevistados coincidieron que, para este propósito, el Ejecutivo debe estabilizar la situación de la crisis de seguridad y lograr que la ciudadanía perciba una gestión acertada.

Aunque la crisis de violencia y criminalidad de los últimos meses (abril de 2016) ha deteriorado la confianza ciudadana en las autoridades gubernamentales, se considera que el camino al diálogo no se encuentra bloqueado totalmente. Para ello, las declaraciones en agosto de 2014 del presidente de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), Francisco De Sola, luego del conflicto entre el Gobierno y el sector privado luego de la aprobación inconsulta de una reforma tributaria el mes anterior, respaldan esta esperanza: «Los canales están estirados, no están rotos».<sup>87</sup> Únicamente un entrevistado manifestó que el camino al diálogo era imposible y estimó que el gobierno se inclinará por imponer sus decisiones al contar con los votos suficientes en la Asamblea Legislativa.

---

<sup>87</sup> La nota de prensa está disponible en: [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47673&idArt=9008175](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=9008175).

## **5. Elementos para una hoja de ruta hacia un Acuerdo Nacional para la Sostenibilidad Fiscal**

### **5.1 ¿Quiénes deben liderar la convocatoria? ¿Qué otros actores deben participar?**

De acuerdo con la información recopilada sobre la experiencia de acuerdos fiscales en la región, existen varias lecciones a considerar sobre los actores que participaran en un proceso de esta naturaleza:

- a) Además del sector público (comprendiendo a los tres poderes del Estado) y del sector privado, es vital contemplar la incorporación de expresiones diversas de la sociedad civil, comunidad internacional, instituciones financieras internacionales, iglesias, entre otros. El error más común de estos procesos es negociar únicamente “a dos bandas”, porque la naturaleza de estos acuerdos amplios va más allá de los intereses de las autoridades y de los empresarios.
- b) Después de la identificación de los actores, una alternativa para asegurar que la participación no entrampe el proceso de concertación es segmentar y prever su incorporación por niveles, según las etapas del proceso. A medida que los esfuerzos vayan caminando, resulta propicio sumar nuevos actores.
- c) Las etapas pueden brindar orientación sobre el perfil de actores que se requieren. Por ejemplo, para la toma de decisiones en el diseño del diálogo (grupo preparatorio), un grupo técnico de acompañamiento y apoyo, la realización de consultas, la toma de decisiones para el acuerdo final (la parte de gestión política más delicada), la suscripción del acuerdo y para la etapa de seguimiento o verificación en el cumplimiento del acuerdo o pacto.

Sobre la *convocatoria al diálogo*, la mayoría de entrevistados coinciden en que la principal responsabilidad debería recaer en el Presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén, quien podría asumir estratégicamente esta iniciativa como un proceso de gestión política que implica negociar y concertar con otros actores de la sociedad salvadoreña. En la fase operativa o de negociación, existen

coincidencias sobre el rol de liderazgo que deberían jugar el Vicepresidente de la República, Óscar Ortiz, con plenas facultades delegadas por el Presidente y el partido de gobierno, así como el Secretario Técnico y de Planificación de la Presidencia, Roberto Lorenzana. También están llamados a acompañar este equipo del Ejecutivo el Secretario de Gobernabilidad y Comunicaciones, Hato Hasbún y el Ministro de Hacienda, Carlos Cáceres.

La experiencia demuestra que el primer esfuerzo para un acuerdo fiscal debe ser dentro del gobierno, pues debe haber convencimiento sobre la importancia política del diálogo para tomar decisiones estratégicas y de largo plazo que favorezcan la política fiscal. Un factor clave es contar con un mapa riguroso de la correlación políticas internas dentro del Ejecutivo.

Sobre los actores a incorporar en este proceso, de acuerdo a la coyuntura que enfrenta el país, los entrevistados sugirieron:

- **Asamblea Legislativa:** se hizo un especial énfasis de la representación que deberían tener en un grupo base el FMLN y Arena, como las principales fuerzas políticas, pero sin excluir a las demás agrupaciones. Se destacó el rol que podrían desempeñar las legisladoras Norma Guevara y Lorena Peña del FMLN, así como Milena Calderón Sol de Escalón y Ana Vilma de Escobar de Arena.
- **Corte Suprema de Justicia:** fue incluida por algunos entrevistados, atendiendo al rol que ha tenido la Sala de lo Constitucional al dejar sin efecto reformas tributarias aprobadas por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, se requiere un examen jurídico o constitucional cuidadoso desde la perspectiva de la independencia de poderes, ya que ninguna autoridad judicial puede comprometerse a la resolución de acciones judiciales futuras. Se sugirió además que una eventual participación de la Corte Suprema de Justicia ocurra en las fases finales del acuerdo político, haciendo explícito que el ejercicio no significa o implica resolución judicial *a priori* alguna.
- **Órganos de control:** específicamente la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.
- **Sector privado:** se destacó la necesidad de asegurar la participación en un grupo base del Consejo Nacional para el Crecimiento, como parte de la iniciativa del Asocio para el Crecimiento. También se incluiría a la Asociación Nacional de la Empresa Privada (Anep) y la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (Conamype). Algunos empresarios que fueron mencionados como posibles interlocutores desde este sector son Francisco De Sola, Roberto Murray Meza y David Escobar Galindo.
- **Sociedad civil:** se mencionaron los aportes que podrían brindar algunos centros de pensamiento como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), la Fundación Dr.

Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Programa El Salvador (Flacso – El Salvador), la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde), el Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (Incide), entre otros. Se mencionó que otras organizaciones sociales, ciudadanas y centrales sindicales podrían formar parte del proceso de consultas y de la suscripción del acuerdo nacional.

- **Academia:** se mencionó el aporte que podrían brindar las universidades (Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", Universidad Dr. José Matías Delgado, Universidad de El Salvador, entre otras), a través de facilitadores para el equipo de profesionales que integraría la comisión técnica del acuerdo.
- **Comunidad internacional:** de acuerdo con los entrevistados el rol de la comunidad internacional debe estar orientada al acompañamiento y apoyo para la comisión técnica, pero que debe garantizarse que, a todo nivel, este será un proceso salvadoreño protagonizado por salvadoreños. Dentro de este bloque se mencionó a las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), las agencias de cooperación internacional y el cuerpo diplomático.
- **Iglesias:** aunque en menor medida, se mencionó que las Iglesias podrían tener un rol en la fase de consultas y suscripción del acuerdo final.
- **Medios de comunicación:** se mencionó la necesidad de establecer una relación positiva, de alianza, con los medios de comunicación para apoyar el proceso. La práctica demuestra que en este tipo de procesos una labor pedagógica y de comunicación efectivas es indispensable.

## 5.2 ¿Cuándo es oportuno para iniciar el proceso?

La mayoría de los entrevistados coincidió en la conveniencia de distinguir dos etapas para el proceso hacia acuerdo fiscal:

- (a) Etapa para desarrollar acercamientos preliminares y preparar el diseño o términos de referencia del diálogo. Esta etapa debería realizarse de inmediato.
- (b) Si la primera parte alcanzó los resultados esperados, se realizaría el proceso público de negociación, discusión y suscripción del acuerdo fiscal. De preferencia, debería realizarse antes de los siguientes procesos electorales.

### 5.3 El diálogo antes del diálogo

Las personalidades entrevistadas hicieron hincapié en esta etapa, ya que constituiría una oportunidad para sentar las bases que aseguren el éxito del proceso. Esta planificación corresponde a la denominada microeconomía política, que abarca las estrategias y tácticas para avanzar hacia un acuerdo fiscal, que pueden involucrar negociaciones con grupos de poder, planes para la comunicación, influencia en la opinión pública y técnicas legislativas, entre otros aspectos.

Un diseño bien elaborado es clave para evitar que: la negociación se prolongue indefinidamente, y que el proceso degenere en una táctica dilatoria para impedir reformas fiscales; se desvirtúen los objetivos del diálogo; se limite la discusión al análisis de temas coyunturales; se constituya una discusión excluyente entre élites; y, que se propongan soluciones técnicamente sustentadas, pero políticamente inviables. Desde esta perspectiva, en este periodo se debería definir:

- (a) Un esquema preliminar de los objetivos y componentes que se incluirían en el diálogo;
- (b) Una revisión de los actores del proceso de concertación para alcanzar el acuerdo fiscal;
- (c) Un diagnóstico o estudios que orienten técnicamente la discusión;
- (d) La propuesta metodológica que se utilizaría para: guiar la discusión y construcción del acuerdo, recolectar y sistematizar los planteamientos de los actores, y consolidar los acuerdos que reflejen la atención de los intereses legítimos de cada actor;
- (e) Una propuesta de cronograma que especifique la duración de cada etapa con fechas de inicio y finalización;
- (f) Una revisión de las instancias y órganos que guíen el proceso, así como los espacios de diálogo; y,
- (g) Una estimación de los costos en que se incurrirán para implementar las etapas del proceso de negociación.

Siguiendo los aspectos positivos de la experiencia guatemalteca, en cuanto a las instancias o los órganos que se conformarían para la construcción de un acuerdo fiscal, primero debería integrarse una *comisión preparatoria* conformada por un número de actores reducido que impulse la gestión política del acuerdo.

Su trabajo inicial podría realizarse a través de un diálogo privado, alejado de los medios de comunicación y de las actividades del ambiente electoral. Dicho órgano tendría el apoyo de una comisión técnica conformada por especialistas salvadoreños, facilitada por la cooperación internacional. El rol del diseño de la metodología es importante, por lo que debería integrarse un equipo técnico para desarrollar una

propuesta de metodología para todo el proceso. Los participantes deberán considerar que la experiencia demuestra que no es necesario buscar el «gran acuerdo nacional», sino concentrarse en alcanzar el máximo grado de acuerdo posible, sustentado técnicamente y políticamente viable.

#### **5.4 ¿Quiénes deben suscribir el acuerdo nacional?**

Para que un acuerdo fiscal esté investido de legitimidad, deberían suscribirlo los actores involucrados desde el inicio del proceso político, pero además debería incluir a cualquier organización que tenga el interés de adherirse (organizaciones empresariales, sindicatos, pequeños y medianos empresarios, cooperativas, iglesias, organizaciones no gubernamentales campesinas, de indígenas y de mujeres, universidades y centros de investigación, etc.). Algunas entidades o sectores que no hayan desempeñado ningún rol en la negociación, podrían desempeñar funciones de monitoreo y vigilancia en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

#### **5.5 ¿Qué mecanismos del cumplimiento deben preverse?**

La etapa posterior a la suscripción del acuerdo o pacto es igualmente importante que los procesos que le anteceden. De lo contrario, como lo enseñan las lecciones de la experiencia en Guatemala, se corre el riesgo de incumplir los compromisos o medidas acordadas. Desde esa perspectiva, de las entrevistas efectuadas se desprenden tres recomendaciones sobre los mecanismos para evaluar y verificar el cumplimiento del acuerdo fiscal:

- a) **Traducir los compromisos y medidas en ley.** Debe contemplarse que la mayoría de compromisos y medidas del acuerdo fiscal, sean aprobadas por la Asamblea Legislativa como leyes. Desde una óptica política, constituiría la principal forma para medir la voluntad real del gobierno y de los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa para cumplir el acuerdo.
- b) **Constituir una comisión de seguimiento.** Implica contemplar dentro del proceso metodológico y dentro del acuerdo fiscal la conformación de un órgano o comisión de seguimiento integrada por notables o representantes de los signatarios principales. Sus tareas incluirían verificar el cumplimiento de los compromisos, hacer de conocimiento público el retraso en su implementación y emitir sugerencias para reencauzar el cumplimiento respectivo.
- c) **Promover la auditoría social.** Aprovechando las facilidades que ofrece el marco legal para el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, también se debería promover la conformación de consejos de auditoría social para se puedan ejercer un monitoreo y control ciudadano para verificar el cumplimiento del acuerdo suscrito.

## 6. Conclusiones

- a. Debido a que la fiscalidad es una de las principales formas en la que se relacionan el Estado y la ciudadanía, un acuerdo fiscal es por naturaleza un proceso político, y como tal, parte de la percepción de una necesidad (o el planteamiento de una demanda), la deliberación sobre el problema, la toma de decisión, la instrumentación de la solución, su ejecución, la percepción de los resultados por parte de sus destinatarios y de la población en general, y su respuesta (evaluación).
- b. La situación delicada de las finanzas públicas en El Salvador, de acuerdo con la mayoría de entrevistados, hace necesaria la promoción de un diálogo para alcanzar un acuerdo para asegurar la sostenibilidad de la política fiscal. En el escenario de no hacer nada, los análisis y varias de las opiniones consultadas concuerdan en cuanto a que una crisis derivada de la situación de insostenibilidad de la deuda pública precipitaría la necesidad de reformas bruscas al sistema previsional y una eventual reversión de la dolarización.
- c. La aprobación de cinco reformas tributarias en El Salvador durante el periodo 2004-2015, aunque han contribuido a reducir las brechas fiscales, no han logrado constituirse en soluciones sostenibles ni favorecer cambios estructurales significativos. Esta situación obliga a que los actores involucrados para lograr un acuerdo fiscal tengan en perspectiva que la negociación no puede pretender una reforma tributaria de corto plazo, ni se limita a ello, sino que implica construir condiciones para alcanzar un acuerdo para la sostenibilidad fiscal, que provea soluciones estructurales y de largo plazo.
- d. El Salvador tiene experiencias previas en materia de diálogos y acuerdos. Como caso exitoso, destaca la negociación que culminó en los Acuerdos de Paz de 1992. Se consideran experiencias infructuosas recientes, el esfuerzo para que el Consejo Económico y Social lograra un pacto fiscal en 2011 y el Acuerdo para la Sostenibilidad Fiscal en El Salvador de 2012. Las lecciones aprendidas de estas experiencias deben mantenerse presentes en el diseño y ejecución de un nuevo esfuerzo político para un acuerdo fiscal.

- e. La promoción de un acuerdo fiscal en El Salvador requiere dos condiciones: 1) bases de confianza y credibilidad, especialmente de las autoridades gubernamentales; y, 2) apertura y disposición al diálogo de los actores que participarían en el proceso de negociación.
- f. Un diseño bien elaborado para alcanzar un acuerdo fiscal en El Salvador es clave para evitar que: la negociación se prolongue indefinidamente, y que el proceso degenera en una táctica dilatoria para impedir reformas fiscales; se desvirtúen los objetivos del diálogo; se limite la discusión al análisis de temas coyunturales; se constituya una discusión excluyente entre élites; y, que se propongan soluciones técnicamente sustentadas, pero políticamente inviables.
- g. De acuerdo con lecciones aprendidas en la región y las recomendaciones de los entrevistados, las bases que deberían considerarse para garantizar un resultado favorable y óptimo en un esfuerzo para lograr un acuerdo fiscal en El Salvador, deberían incluir por lo menos los aspectos siguientes: fundamento en la Constitución y las leyes; equilibrio entre aspectos políticos y técnicos; visión estratégica; reconfigurar la política fiscal; un esfuerzo de diálogo preparatorio; un diagnóstico creíble de la situación actual y futura de las finanzas públicas; y, evitar el desgaste del diálogo.
- h. Un nuevo acuerdo fiscal debería concentrarse en un número reducido de componentes o ejes temáticos (tres, a lo más cinco). En particular se sugieren como marco: visión del Estado y precisión de sus responsabilidades estratégicas; las orientaciones estratégicas, objetivos e instrumentos de la política fiscal; y, fortalecimiento de la institucionalidad pública relacionada con la política fiscal.
- i. Frente a las visiones sobre progresividad y regresividad del sistema tributario salvadoreño que responden a la concepción que cada sector tiene acerca del rol del Estado en la economía y a la polarización política existente en el país, el Icefi propone como una posible salida a este tipo de controversias plantear creativamente una concepción de la progresividad, como un atributo del sistema fiscal en su conjunto y no únicamente de la tributación o del gasto público, que permita generar los recursos indispensables para poder efectuar las inversiones en capital humano e infraestructura básica, que favorezca proporcionalmente más a quien más lo necesite, con recursos que provengan proporcionalmente en mayor medida de quien tenga mayor capacidad de pago.
- j. La mayoría de entrevistados coinciden en que la principal responsabilidad en cuanto a la convocatoria al proceso para un acuerdo fiscal debería recaer en el Presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén, quien podría asumir estratégicamente esta iniciativa como un proceso de gestión política que implica negociar y concertar con otros actores de la sociedad salvadoreña. En la fase operativa o de negociación, existen coincidencias sobre el rol de liderazgo que deberían jugar el Vicepresidente de la República, Óscar Ortiz, con plenas facultades delegadas por el Presidente y

el partido de gobierno, así como el Secretario Técnico y de Planificación de la Presidencia, Roberto Lorenzana. También están llamados a acompañar este equipo del Ejecutivo el Secretario de Gobernabilidad y Comunicaciones, Hato Hasbún y el Ministro de Hacienda, Carlos Cáceres.

- k. Los entrevistados sugirieron que, entre las entidades, sectores y actores a incorporar en este proceso, no deberían faltar: la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema de Justicia, el sector privado, la sociedad civil, la academia, las iglesias, los medios de comunicación, y el acompañamiento prudente y oportuno de la comunidad internacional.
- l. Como mecanismos de verificación del cumplimiento del acuerdo, se sugiere: traducir los compromisos y medidas en leyes, constituir una comisión de seguimiento y promover la auditoría social.

## 7. Referencias bibliográficas

- Basombrío, M. (2009). «Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal», [en línea], en *Serie Macroeconomía del Desarrollo* (núm. 93), Chile, Cepal, 2009, formato pdf, disponible en: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/37751/Serie\\_MD\\_93.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/37751/Serie_MD_93.pdf).
- Cepal. (1998). *El Pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, [en línea], Chile, Cepal, 1998, formato pdf, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4412/lcg2024e.pdf>.
- Cepal. (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, [en línea], Chile, Cepal, 2010, formato pdf, disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/39710/P39710.xml&xsl=/ps33/tpl/p9f.xml&base=/ps33/tpl/top-bottom.xsl>.
- Cepal. (2013). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, [en línea], Chile, Cepal, 2013, formato pdf, disponible en: [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/49276/P49276.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/49276/P49276.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl).
- Cepal. (2014). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, [en línea], Chile, Cepal, 2014, formato pdf, disponible en: [www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52647/Lahoradelaigualdad.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52647/Lahoradelaigualdad.pdf).
- Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal. (2003). *Pacto fiscal tres años después*, [en línea], Guatemala, s.e., 2003, formato pdf, disponible en: [http://minfin.gob.gt/archivos/pacto/2003/2003\\_1.pdf](http://minfin.gob.gt/archivos/pacto/2003/2003_1.pdf).
- Fuentes, J. A. (2012). *Reforma Fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, [en línea], Chile, Cepal – Fundación Cidob, 2012, formato pdf, disponible en: [http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/7/48077/P48077.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/7/48077/P48077.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl).
- Fuentes, J.A. y Cabrera, M. (2005). *El Pacto Fiscal de Guatemala: una oportunidad perdida*, [en línea], Guatemala, PNUD, 2005, formato pdf, disponible en: <http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/3/19803/fuentes.doc>.
- Fuentes, J.A. y Cabrera, M. (2006). *Pacto Fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación*, [en línea], s.l., Cepal, 2006, Revista de la Cepal (núm. 88), formato pdf, disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/8/24348/P24348.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xml&base=/tpl/top-bottom.xslt>.
- Fundación Jubileo. (2013). *Pacto Fiscal: Un instrumento para la concertación entre la sociedad civil y el Estado*, [en línea], Bolivia, Fundación Jubileo, 2013, formato pdf, disponible en: <http://www.jubileobolivia.org.bo/publicaciones/articulos/item/168-pacto-fiscal-%C2%BFpara-qu%C3%A9?.html>.

Icefi. (s.f). «Diez claves para un Pacto Fiscal. Experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países», [en línea]. Guatemala, *Boletín de Estudios Fiscales* (núm. 1): Icefi., formato pdf, disponible en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/08/Boletin1.pdf>

Jorratt, M. (2011). *Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay*, [en línea], Chile, Cepal, 2011, Serie Macroeconomía del Desarrollo (núm. 113), formato pdf, disponible en: [http://www.cepal.org/de/publicaciones/xml/1/44151/serie\\_md\\_113\\_jorratt.pdf](http://www.cepal.org/de/publicaciones/xml/1/44151/serie_md_113_jorratt.pdf)

Lerda, J. (2008). «El Pacto Fiscal visto a sus 10 años», [en línea], Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2008, Serie *Seminarios y Conferencias* (núm. 54), formato pdf, disponible en: [http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/4/35174/syc\\_54.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/4/35174/syc_54.pdf).

Lledo, V., Moore, M., y Schneider, A. (2004). *Social Contracts, Fiscal Pacts and Tax Reform in Latin America*, [en línea], s.l., BID, 2004, formato pdf, disponible en: <http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/sfuturestatesocialcontracts.pdf>.

Lora, E. (2008). «El futuro de los pactos fiscales en América Latina», [en línea], Washington D.C., BID, 2008, *Documento de trabajo* (núm. 650), formato pdf, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1876586>.

Maldonado, C., y Palma, A. (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis*, [en línea], Chile, Cepal, 2013, Serie Políticas Sociales (núm. 179), formato pdf, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/50755/LaConstrucciondePactos.pdf>.

Molina, F., et al. (2013). *Pacto fiscal. Una oportunidad para la reforma de la Gestión Pública. Hacia el cumplimiento de nuevas metas de desarrollo al 2025*, [en línea], La Paz, Bolivia, Konrad Adenauer Stiftung e.V., 2013, formato pdf, disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_36672-1522-1-30.pdf?140124183049](http://www.kas.de/wf/doc/kas_36672-1522-1-30.pdf?140124183049).

Nuila, R. (2003). «La incidencia de las élites políticas y económicas en el Pacto Fiscal: impacto en la consolidación de un Estado democrático en proceso de transición», [en línea] *Tesis presentada al Consejo Directivo de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, para optar al grado académico de Licenciado en Ciencia Política*, formato pdf, disponible en: <http://polidoc.usac.edu.gt/digital/cedec3143.pdf>

Rodríguez, J., y Díaz, F. (2013). «Caminos para la reforma. Estrategia política de un acuerdo fiscal», [en línea], Chile, Cieplan, 2013, formato pdf, disponible en: [http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/337/Camino\\_para\\_la\\_Reforma\\_Estrategia\\_Politica\\_de\\_un\\_Acuerdo\\_Fiscal.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/337/Camino_para_la_Reforma_Estrategia_Politica_de_un_Acuerdo_Fiscal.pdf).

Sanz, J. F. (2007). *La experiencia española en el pacto económico-fiscal: Los Pactos de la Moncloa de 1977*. Guatemala: Icefi. P. 32.

Schmitt, M. (2007). *The American Social Contract: From Drift to Mastery*, [en línea], Washington, DC., New America Foundation, 2007, formato pdf, disponible en: [http://www.newamerica.net/files/nafmigration/NSCSchmitt\\_Drift\\_Mastery.pdf](http://www.newamerica.net/files/nafmigration/NSCSchmitt_Drift_Mastery.pdf).

Schneider, A. (2014). *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*, Guatemala: F&G Editores, Icefi, Flacso, 2014.

## **8. Anexos**

### **Anexo 1: personalidades salvadoreñas entrevistadas**

**Acevedo, Carlos**

Representante de Centroamérica ante el Fondo Monetario Internacional

**Dada-Hirezi, Héctor**

Economista y Exministro de Economía

**Fuentes, Nelson**

Director de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda

**Larios, José**

Economista del Banco Interamericano de Desarrollo

**Martínez, Gerson**

Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano

**Membreño, Luis**

Economista, Director de Membreño Consulting

**Peña, Lorena**

Diputada del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)

Presidenta de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa de El Salvador

**Rubio, Roberto**

Director Ejecutivo

Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde)

**Segovia, Alexander**

Director Ejecutivo

Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (Incide)

**Tojeira, José María**

Director de Pastoral Universitaria

Universidad Centroamericana *José Simeón Cañas*

**Trigueros, Álvaro**

Director del Departamento de Estudios Económicos

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades)

**Entidades con las que no se consiguió tener una entrevista, pese a solicitud reiterada**

Fracción de la Alianza Republicana Nacionalista, Asamblea Legislativa

Fracción del Partido de Concertación Nacional, Asamblea Legislativa

Fracción del Partido Cambio Democrático, Asamblea Legislativa

Fracción del Partido Demócrata Cristiano, Asamblea Legislativa

Fracción del Partido Gran Alianza por la Unidad Nacional, Asamblea Legislativa

Asociación Nacional de la Empresa Privada  
Vicepresidencia de la República  
Secretaría Técnica de la Presidencia de la República

## Anexo 2: cuestionario guía para entrevistas

### Diagnóstico de Situación y Perspectivas para la Sostenibilidad Fiscal en El Salvador

#### 1. La percepción de la realidad fiscal de El Salvador

- a) ¿Cuáles son los principales problemas o riesgos fiscales de El Salvador? (Balance fiscal, ingresos, justicia y equidad, administración tributaria e institucionalidad, gasto público, deuda pública, patrimonio público, transparencia fiscal, descentralización, transformación productiva, crecimiento económico, estabilidad macroeconómica, competitividad)
- b) ¿Cuáles son los escenarios fiscales en el medio y largo plazos, si no se aplican cambios a la trayectoria actual?
- c) ¿Qué soluciones técnicas podrían implementarse? ¿Cómo evalúa su viabilidad política hoy? (Balance fiscal, ingresos, justicia y equidad, administración tributaria e institucionalidad, gasto público, deuda pública, patrimonio público, transparencia fiscal o descentralización)
- d) ¿Es justa la estructura tributaria actual de El Salvador? (Equidad vertical, equidad horizontal, progresividad, regresividad o proporcionalidad)
- e) ¿Cómo evalúa la institucionalidad salvadoreña responsable de la política fiscal? (Efectividad, eficiencia, transparencia y probidad)
- f) ¿Cuál debe ser el papel del Estado en la promoción de actividades productivas, atraer inversiones o generar empleos?
- g) ¿Qué opina de los subsidios y de las exenciones, exoneraciones y otros tratamientos tributarios preferenciales?
- h) ¿Contribuye la política fiscal salvadoreña actual al crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica y la transformación productiva?

#### 2. Un pacto fiscal o acuerdo nacional para la sostenibilidad fiscal en El Salvador

- a) ¿Conoce la experiencia de otros países con pactos o acuerdos sobre la política fiscal?
- b) Para lograr soluciones técnicamente sustentadas y políticamente viables, en su opinión, ¿Necesita El Salvador un pacto fiscal o un acuerdo nacional para la sostenibilidad fiscal?
- c) En caso de respuesta negativa, ¿por qué? ¿Si no es a través de un pacto o acuerdo, cómo pueden solucionarse los problemas fiscales de El Salvador? **FIN DE LA ENTREVISTA.**
- d) En caso de respuesta afirmativa, ¿qué componentes, ejes o temas deberían integrar este pacto o acuerdo? (Balance fiscal, ingresos, justicia y equidad, administración tributaria e institucionalidad, gasto público, deuda pública, patrimonio público, transparencia fiscal, descentralización, transformación productiva, crecimiento económico, estabilidad macroeconómica, competitividad)
- e) ¿Cuáles son las condiciones para su efectividad y cumplimiento exitoso?

- f) ¿Cuáles son las condiciones políticas que permitirían un pacto o acuerdo de esta naturaleza en El Salvador?
- g) ¿Existen hoy estas condiciones?
- h) En caso afirmativo: ¿quién o quiénes deben liderar y conducir el proceso? (Gobierno, Asamblea Legislativa, partidos políticos, sociedad civil organizada, sector privado empresarial o comunidad internacional)
- i) En caso negativo: ¿quién o quiénes deben liderar y conducir el proceso para crearlas?
- j) ¿Cuáles son los riesgos o impedimentos a superar?
- i) ¿Quiénes deben suscribir ese pacto o acuerdo?
- j) En caso de lograr el pacto o acuerdo, ¿cuáles deberían ser los mecanismos de seguimiento y verificación?
- k) ¿Qué debería ocurrir si no se cumple?

**FIN DE LA ENTREVISTA.**

## **RECOMENDACIONES**

- a. El problema fiscal de El Salvador tiene muchas aristas de complejidad que hacen que su tratamiento requiera del involucramiento de todos los agentes económicos y políticos que toman decisiones al respecto. Como consecuencia de ello, se sugiere la adopción de un Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal (ANSF) que descansa en la identificación concreta y correcta de los mecanismos para atender los desafíos que actualmente enfrenta la administración financiera del país. El presente estudio incluye los principales desafíos que debe enfrentar la administración financiera para mejorar los resultados fiscales, así como un escenario base sobre el que puede iniciarse la discusión para lograr sostenibilidad fiscal de largo plazo.
- b. A diferencia del resto de países de Centroamérica, el problema fiscal de El Salvador incluye la adopción de medidas para atender el financiamiento de los programas de previsión social que decidió absorber el Gobierno a partir de la década pasada y que, a la fecha, se han convertido en el verdadero problema que dificulta la presentación de soluciones de corto plazo. En consecuencia, se sugiere que, sin perder la integridad del sistema fiscal salvadoreño (dado que de todas formas deberá financiarse el sistema de pensiones), se analicen las alternativas de solución de manera separada, pues ambas formas de gasto tienen vectores diferentes de análisis.
- c. El ANSF debe avanzar en la atención de los problemas ingentes de integralidad y transparencia del presupuesto de ingresos y gastos del Estado, normando que todos los ingresos y los gastos, incluyendo la devolución de impuestos, estén contemplados en el mismo.
- d. Debe recomendarse a las autoridades fiscales de El Salvador que los ingresos tributarios se presenten en términos netos, es decir, luego de la devolución del crédito fiscal a los exportadores. Ello, debido a que el tratamiento en términos brutos esconde la verdadera disponibilidad fiscal y el nivel de déficit fiscal y de endeudamiento del sector público.
- e. Los problemas fiscales del país también tienen su origen en un pobre desempeño económico, por lo que deberá realizarse una evaluación concreta acerca de aquellos motores que pueden ser utilizados en el corto y mediano plazos para redinamizar esta situación. Entre ellos, se recomienda la evaluación de los beneficios que han ofrecido a la economía los procesos de unificación monetaria y de otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales a los exportadores y a sectores como el turismo.
- f. El ANSF debe incluir un importante apartado relacionado con el fortalecimiento institucional, especialmente de la Administración Tributaria. Aun cuando esta institución cuenta con un mayor número de herramientas para combatir la evasión, las cifras recaudatorias no demuestran mayores resultados sobre el particular.

- g. El Salvador necesita de la construcción de un modelo de desarrollo económico de largo plazo y de visión de país, para lo cual es imperativo la definición de un proceso participativo, en donde todas las fuerzas vivas de la sociedad intervengan, para establecer las interrelaciones y contrapesos necesarios.
- h. La sociedad salvadoreña, por medio de un Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal, debe avanzar en la definición del tamaño apropiado del aparato estatal en esta nación centroamericana, tomando en consideración no solo el nivel económico del país, sino la atención de las necesidades insatisfechas de la sociedad. En ese sentido, deben encontrarse también los mecanismos apropiados que permitan un apropiado financiamiento tanto del gasto público, como de la deuda acumulada, a fin de garantizar la sostenibilidad en el mediano y en el largo plazo.
- i. La definición de una estrategia de largo plazo de funcionamiento para el aparato estatal, debe orientar los planes de mediano plazo o quinquenales y éstos a su vez, definir la estrategia presupuestaria de corto plazo. Cada uno de los cuerpos estratégicos deberá disponer de un set de indicadores que permitan identificar los resultados que se obtienen en cada una de las dimensiones que implican colocación de recursos del país, así como serán de utilidad para el monitoreo y la evaluación del alcance de los resultados obtenidos.
- j. En el corto plazo, debe realizarse una evaluación completa de la pertinencia de los gastos que realiza el sector público, destacando la preeminencia de aquellos que impliquen mejoras al bienestar social o incrementos a la productividad de la economía del país. En cuanto a los gastos sociales, deberá realizarse una profunda evaluación para eliminar aquellos que impliquen beneficios para los grupos sociales de mayores recursos.
- k. El presupuesto de gastos del Estado, deberá incluir, sin excepciones, la cuantificación de todos los elementos que impliquen el uso de recursos públicos, con el fin de imposibilitar la utilización de Letes para el financiamiento de actividades no presupuestadas.
- l. En cuanto a la gestión pública, debe avanzarse en la formulación de un modelo general de monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos, debiendo capacitar tanto a las entidades de control como a las controladas, tanto en la evaluación no solo de la ejecución del gasto, sino de los resultados obtenidos, como en la utilización de criterios gerenciales para mejorar la gestión pública.
- m. Debe fortalecerse la transparencia y publicidad de los actos públicos, especialmente en cuanto al monitoreo de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios a cargo de la utilización de recursos del Estado, como en la eliminación de rubros discrecionales o quedan ocultos a la fiscalización general de los entes públicos, como de la sociedad en general.

- n. En cuanto al establecimiento de reglas fiscales, si bien no puede descartarse del todo el contar con un sistema basado en las mismas, debido a que existen ciertas áreas donde es recomendable su implementación, por ejemplo: en la composición del gasto público, no se estima recomendable su adopción atendiendo el hecho que significarían una rigidez económica adicional. Si es prudente contar con techos para los incrementos de los gastos corrientes, que no cuenten con el debido ingreso corriente para ser financiados.
- o. La implementación de reglas fiscales es una opción de política cuya implementación podría considerarse en El Salvador única y exclusivamente si son el resultado de un acuerdo político plural, con el consentimiento y la participación activa de los principales adversarios políticos e ideológicos, la sociedad civil organizada y otras fuerzas vivas de El Salvador, habiendo alcanzado el máximo grado de acuerdo posible, y que el rechazo provenga de una verdadera minoría políticamente marginal o ubicada en los extremos del espectro ideológico. En términos prácticos para la coyuntura actual de El Salvador, la implementación de reglas fiscales puede considerarse única y exclusivamente si son el resultado de un acuerdo político entre la sociedad civil organizada, la Anep/Arena y el Gobierno/FMLN.
- p. Asumir el desafío de alcanzar un acuerdo para lo sostenibilidad fiscal en El Salvador tanto desde la perspectiva técnica, como política. Sin embargo, se recomienda advertir que los aspectos más desafiantes son los de naturaleza política. El proceso político debe partir de la percepción de una necesidad (o el planteamiento de una demanda), la cual debe visibilizarse y comunicarse con sentido estratégico. Luego, se debe promover apertura y transparencia en la deliberación del problema fiscal salvadoreño, las decisiones que se tomen, la instrumentación de la solución o soluciones y su ejecución.
- q. Se recomienda ofrecer a la ciudadanía mecanismo de evaluación de las soluciones implementadas. En particular, se recomienda como mecanismos de verificación del cumplimiento del acuerdo traducir los compromisos y medidas en leyes, constituir una comisión de seguimiento y promover la auditoría social.
- r. Como parte del esfuerzo por hacer visible el problema, debe también comunicarse con sentido estratégico que el escenario de no hacer nada (para muchos, el escenario más probable), llevará a El Salvador a una crisis derivada de la situación de insostenibilidad de la deuda pública, y con ello la necesidad de reformas bruscas al sistema previsional y una eventual reversión de la dolarización.
- s. Debido a que las cinco reformas tributarias en El Salvador aprobadas durante el periodo 2004-2015, aunque han contribuido a reducir las brechas fiscales, no han logrado constituirse en soluciones

sostenibles ni favorecer cambios estructurales significativos, se recomienda que los actores involucrados para lograr un acuerdo fiscal tengan en perspectiva que la negociación no puede pretender una reforma tributaria de corto plazo. Se recomienda un proceso político que logre condiciones para alcanzar un acuerdo para la sostenibilidad fiscal, que provea soluciones estructurales y de largo plazo.

- t. Las lecciones aprendidas de experiencias infructuosas recientes (a saber, el esfuerzo para que el Consejo Económico y Social lograra un pacto fiscal en 2011 y el Acuerdo para la Sostenibilidad Fiscal en El Salvador de 2012), deben mantenerse presentes en el diseño y ejecución de un nuevo esfuerzo político para un acuerdo fiscal.
- u. Para la promoción de un acuerdo fiscal en El Salvador, se recomienda asumir los siguientes en calidad de condiciones previas o premisas: 1) bases de confianza y credibilidad, especialmente de las autoridades gubernamentales; y 2) apertura y disposición al diálogo de los actores que participarían en el proceso de negociación.
- v. Un diseño bien elaborado para alcanzar un acuerdo fiscal en El Salvador es clave para evitar que: la negociación se prolongue indefinidamente, y que el proceso degenere en una táctica dilatoria para impedir reformas fiscales; se desvirtúen los objetivos del diálogo; se limite la discusión al análisis de temas coyunturales; se constituya una discusión excluyente entre élites; y, que se propongan soluciones técnicamente sustentadas, pero políticamente inviables.
- w. Las bases que deberían considerarse para garantizar un resultado favorable y óptimo en un esfuerzo para lograr un acuerdo fiscal en El Salvador, incluyen, por lo menos los aspectos siguientes: fundamento en la Constitución y las leyes; equilibrio entre aspectos políticos y técnicos; visión estratégica; reconfigurar la política fiscal; un esfuerzo de diálogo preparatorio; un diagnóstico creíble de la situación actual y futura de las finanzas públicas; y, evitar el desgaste del diálogo.
- x. Un nuevo acuerdo fiscal debería concentrarse en un número reducido de componentes o ejes temáticos (tres, a lo más cinco). En particular se recomienda como marco: visión del Estado y precisión de sus responsabilidades estratégicas; las orientaciones estratégicas, objetivos e instrumentos de la política fiscal; y, fortalecimiento de la institucionalidad pública relacionada con la política fiscal.
- y. Frente a las visiones sobre progresividad y regresividad del sistema tributario salvadoreño que responden a la concepción que cada sector tiene acerca del rol del Estado en la economía y a la polarización política existente en el país, el Icefi recomienda como una posible salida a este tipo de controversias plantear creativamente una concepción de la progresividad, como un atributo del

sistema fiscal en su conjunto y no únicamente de la tributación o del gasto público, que permita generar los recursos indispensables para poder efectuar las inversiones en capital humano e infraestructura básica, que favorezca proporcionalmente más a quien más lo necesite, con recursos que provengan proporcionalmente en mayor medida de quien tenga mayor capacidad de pago.

- z. Se recomienda que la principal responsabilidad en cuanto a la convocatoria al proceso para un acuerdo fiscal recaiga en el Presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén, quien podría asumir estratégicamente esta iniciativa como un proceso de gestión política que implica negociar y concertar con otros actores de la sociedad salvadoreña. Para las fases operativa o de negociación, se recomiendan liderazgos como los del Vicepresidente de la República, Óscar Ortiz, con plenas facultades delegadas por el Presidente y el partido de gobierno, así como el Secretario Técnico y de Planificación de la Presidencia, Roberto Lorenzana. También se recomienda el acompañamiento en este equipo del Ejecutivo el Secretario de Gobernabilidad y Comunicaciones, Hato Hasbún y el Ministro de Hacienda, Carlos Cáceres.
- aa. Se recomienda que, entre las entidades, sectores y actores a incorporar en este proceso, no deberían faltar: la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema de Justicia, el sector privado, la sociedad civil, la academia, las iglesias, los medios de comunicación, y el acompañamiento prudente y oportuno de la comunidad internacional.