

El Salvador: diagnóstico y lineamientos de un programa de apoyo al fortalecimiento del sistema fiscal para la inserción internacional y el desarrollo sustentable

Carlos Stark



Este documento fue preparado por Carlos Stark, consultor de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) en el marco de la cooperación entre el proyecto “Towards sustainable and equitable globalization” (GER/06/003) y el programa “Desarrollo Económico Sostenible en Centroamérica” (DESCA).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.373

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2011. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Índice

I.	Introducción	5
II.	La situación actual	9
	A. Reformas estructurales y dilemas de corto plazo	9
	1. La dimensión estructural.....	9
	2. La crisis financiera	10
	B. El plan anticrisis.....	11
	C. Macroestructura, procesos y sistemas.....	12
	D. Tributación.....	16
	E. Descentralización fiscal.....	19
III.	Desafíos y lineamientos para un programa fiscal.....	23
	A. Los desafíos: enfoque integral	23
	B. El desafío fiscal	25
	C. Lineamientos de la reforma fiscal	27
IV.	Propuesta: líneas de trabajo y posibles áreas de acción	29
	Otros organismos participantes	29
	Objetivos sugeridos del programa	30
	A. Macroestructura.....	30
	B. Gestión Pública	31
	1. Programa de Modernización de la Gestión Pública (PMGP)	31
	2. Tributación	32
	3. Presupuesto y Gasto Público	32
	Bibliografía.....	33
	Anexos	35
	Indices de cuadros	
	Cuadro 1 Presupuesto por áreas de gestión Gobierno Central	10

I. Introducción

De acuerdo a los términos del convenio entre CEPAL y DESCA/GTZ, este informe presenta los resultados de la evaluación del sistema fiscal salvadoreño, identificando aspectos clave para fortalecerlo y proponer líneas de trabajo para un posible proyecto de asistencia técnica de la GTZ en política fiscal. Para ello se contactó a funcionarios de gobierno, representantes del sector privado y otros organismos de cooperación bilateral y multilateral con el objeto de que las sugerencias reflejen, en la medida de lo posible, las necesidades y propósitos del país propiciando, al mismo tiempo, mayor coordinación y coherencia tanto a nivel de gobierno como entre los organismos de la cooperación internacional¹.

En el documento no se abordan todos los temas posibles sino solo aquellos considerados más pertinentes para el propósito esbozado. En dicho contexto, una premisa a destacar es que el enfoque está orientado a prestar un apoyo efectivo al país para la solución de sus problemas en el ámbito fiscal, en el marco de los principios de la Declaración de París respecto a la efectividad y coordinación de la ayuda para el desarrollo.

En los últimos veinte años, Salvador ha estado a la vanguardia de la región latinoamericana en la realización de reformas institucionales, económicas y políticas². Se modernizó el sector público, se abrió y liberó la economía y se consolidó la democracia como sistema de convivencia. A comienzos de la década del 2000 se adoptó, incluso, la crucial medida de dolarizar la economía. Por otra parte, pese a su importancia, estas reformas han sido insuficientes para reducir satisfactoriamente la pobreza, la informalidad y la inseguridad; sin resolver tampoco los problemas estructurales e institucionales que obstaculizan un crecimiento más elevado, sano y sostenible. Uno de los síntomas de esto último es la balanza comercial crónica y crecientemente deficitaria pese a los esfuerzos para exportar.

Es necesario, y el país está consciente de ello, introducir una nueva etapa de reformas orientadas a resolver estos problemas, así como a profundizar y consolidar lo realizado. Dada su característica de país pequeño, el éxito de las reformas dependerá fuertemente de la capacidad para lograr una inserción internacional basada en la competitividad sistémica, la innovación y el espíritu emprendedor de la sociedad en general. Dependerá, también, de que el Estado pueda jugar un rol más proactivo como agente catalizador y, al mismo tiempo, garante de la orientación estratégica de las reformas.

¹ Ver anexo 2 para detalle de agenda y personas entrevistadas.

² Mayora de Gavidia, Yolanda (2009).

Esto plantea la necesidad de contar con una institucionalidad y una gestión pública de excelencia y clase mundial que aún no existen a pesar de los evidentes e importantes avances. En el ámbito fiscal, se requiere una reforma que genere más y mejores recursos para financiar los programas y servicios públicos garantizando, al mismo tiempo, una gestión eficaz y eficiente de los mismos. Superados los enfoques de liberalismo y/o estatismo se trata de fortalecer y legitimar el Estado en su capacidad de gestión, coordinación y conducción estratégica como institución al servicio de toda la sociedad.

En el ámbito de la efectividad de las reformas, un obstáculo a considerar no es la carencia de propuestas e iniciativas sino más bien su abundancia, en un marco de fragmentación del aparato público que dificulta la coordinación y la coherencia de los programas y las políticas. Aunque el fenómeno responde a la dinámica interna del país, hasta cierto punto la ayuda internacional también ha contribuido a complicar la agenda pues muchos proyectos se superponen entre sí o simplemente no se coordinan ni complementan.

Es crucial, por lo tanto, generar condiciones y mecanismos institucionales para reducir la fragmentación (este debiera ser uno de los objetivos de las reformas) y fortalecer la coordinación tanto al interior del aparato público como entre éste y las organizaciones suministradoras de fondos y/o asistencia técnica³. Esto incluye, por cierto, la preparación y ejecución de los programas de apoyo de manera que estos promuevan tanto la coordinación de la agenda oficial como las iniciativas de apoyo generadas a nivel nacional o internacional.

La situación deseable sería que el gobierno defina una agenda estratégica (con participación de los “*stakeholders*”) y articule sus iniciativas y las de cooperación en función de la misma. La discusión está planteada pero aún no es suficiente para generar la agenda. De hecho, siempre existe una agenda, solo que muchas veces no es una sino muchas en función del poder relativo y las preocupaciones de los actores involucrados. A nivel global, la estrategia predominante en El Salvador durante veinte años fue la de apertura y liberalización con un rol pasivo del Estado; ejecutada de manera bastante coherente si se compara con otros países latinoamericanos. Esto ha generado un debilitamiento del Estado e impone un fuerte desafío, consistente en fortalecerlo como agente catalizador sin incentivar tendencias y tentaciones de intervencionismo y control.

Sin embargo, la propia insuficiencia de los resultados ha puesto de relieve que la sociedad y la economía salvadoreña requerían un rol más proactivo del Estado y una institucionalidad pública aún más fuerte y eficiente. Al no estar claro este punto, la institucionalidad pública se desarrolló de manera un tanto anárquica y casuística, conduciendo a la fragmentación señalada. En el fondo, el enfoque predominante no priorizaba la creación de institucionalidad pública pero debió hacerlo caso a caso y un poco a regañadientes ante las necesidades de la sociedad y la economía.

En la actualidad, en El Salvador está planteado un cambio de estrategia de desarrollo que debiera partir por la generación de una visión estratégica explícita y consensuada entre los actores clave, evitando replicar la fragmentación aunque con diferentes actores. Es la oportunidad de pasar de una estrategia genérica (apertura y liberalización) a otra que recoja las características y las necesidades específicas del país, incluyendo un rol más activo del Estado y un mayor énfasis en la participación de toda la sociedad en el diseño e implementación de las políticas. En tal sentido, tan pertinente como discutir las acciones, programas y proyectos es profundizar también en el cómo implementarlos, es decir, en asumir una estrategia y una organización para el cambio.

Así, para visualizar más adecuadamente la naturaleza y la dirección de las reformas requeridas, es preciso adoptar un enfoque que integre, inserción internacional, desarrollo productivo, desarrollo social y modernización del sector público en un contexto donde se fortalezca activamente la alianza entre el sector público y el sector privado (empresarios y sociedad civil). Con una visión estratégica de largo plazo (como país) y un Estado jugando un rol proactivo como catalizador y garante de dicha visión, la reforma fiscal podrá compatibilizar más adecuadamente los aspectos de

³ Se trata de promover la coherencia y la consistencia de las políticas, en los términos planteados por la OECD (2008).

corto plazo con los de largo plazo. En efecto, no se trata solo de generar más recursos y/o administrarlos mejor, sino fundamentalmente de ponerlos efectivamente al servicio de la construcción de una sociedad y una economía más justas, dinámicas y sostenibles. En dicho contexto, es importante tener en consideración que la reforma fiscal no implica solamente abordar temas de recaudación sino también aspectos relacionados con la eficiencia, la eficacia y la orientación del gasto público. La gestión del gasto es tan importante como la gestión del ingreso.

En este documento se parte con algunos rasgos de la situación actual del país, enfatizando aspectos relacionados con las finanzas públicas. Luego se desarrollan los principales desafíos identificados proponiendo algunos lineamientos para la reforma fiscal. Por último se proponen algunas líneas de acción para el programa de apoyo fiscal, enfatizando no solo en los temas sino también en cómo abordarlos.

II. La situación actual

A. Reformas estructurales y dilemas de corto plazo

La situación actual en El Salvador tiene dos dimensiones diferentes pero que interactúan y se complementan entre sí: la evolución de los últimos veinte años y los efectos de la reciente crisis financiera internacional.

1. La dimensión estructural

Por una parte, las reformas económicas, políticas e institucionales de los últimos veinte años sentaron las bases para el desarrollo pero aún están a medio camino en cuanto a sus resultados. En particular, el desarrollo productivo esperado a partir del libre mercado ha sido insuficiente para generar una dinámica económica compatible con la eliminación de la pobreza y la diversificación exportadora.

El crecimiento económico, no superó en promedio el 3% entre 2000 y 2008, por debajo de los promedios regionales. El crecimiento de las exportaciones ha sido más que compensado por el de las importaciones generando un déficit comercial sostenido y creciente. La expansión de las importaciones ha sido financiada en buena medida con las remesas de salvadoreños en el exterior pero estas se han orientado fundamentalmente al consumo y no a la inversión (CEPAL: Estudio Económico 2008-2009).

Vinculado a lo anterior, todavía se mantienen tasas de subempleo superiores al 40% de la población activa que sumadas a la tasa de desempleo abierto alcanzan el 50%. Las cifras de pobreza se han mantenido en el entorno del 40% aunque con tendencia decreciente hasta el 2007, cuando llegaron al 35.5% (PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2007-2008).

Las finanzas públicas mostraron una mejora moderada, con un incremento de la carga tributaria desde el 12.4% del PIB en 2000 hasta 14% en 2008 y un mantenimiento del gasto corriente en un promedio de 15% del PIB entre 2005 y 2008. El déficit global del sector público no financiero cayó de 3.6% en 2001 a solo 1.6 % del PIB en 2008 (3.1 si se incluye las pensiones) y la deuda pública pasó de 40.3% en 2003 a 36.9% del PIB en 2008 (CEPAL, Estudio Económico 2008-2009).

A pesar de la mejora relativa, en 2008 la carga tributaria de El Salvador aún se mantenía bastante por debajo de otros países de la región al igual que la incidencia del gasto público en el PIB.

El gasto público incluye una duplicación de los subsidios corrientes⁴ (de 340 millones de dólares en 2000 a 710 millones en 2008) y una elevada proporción del gasto en educación y salud sobre el total del presupuesto (más de 50%), pese a lo cual fue insuficiente para cubrir las brechas sociales de pobreza (42.3% en 2008), analfabetismo (14.6% entre los 15 y 24 años) y mortalidad infantil (23.4 por mil entre niños menores de un año). De hecho, ante estas realidades es muy difícil visualizar el bajo nivel de gasto público salvadoreño como una virtud; por el contrario ello podría contribuir a explicar la persistencia de las brechas sociales.

CUADRO 1
PRESUPUESTO POR ÁREAS DE GESTIÓN GOBIERNO CENTRAL
(En millones de US\$)

Áreas	Votado 2009(A)			Proyecto 2010(B)			Variación Proyecto 2010 versus Votado 2009	
	Monto	Participación Porcentaje	Porcentaje del PIB	Monto	Participación Porcentaje	Porcentaje del PIB	Absoluta	Porcentual
Desarrollo social	1 562,1	43,1	7,1	1 544,8	42,3	6,7	-17,3	-1,1
Deuda pública	682,0	18,8	3,1	769,7	21,1	3,4	87,7	12,9
Administración de justicia y seguridad ciudadana	554,3	15,3	2,5	578,9	15,8	2,5	24,6	4,4
	338,3	9,3	1,5	311,8	8,5	1,4	-26,5	-7,8
	362,7	10,0	1,6	354,1	9,7	1,5	-8,6	-2,4
	128,4	3,5	0,6	95,0	2,6	0,4	-33,4	-26,0
Total	3 627,8	100,0	16,4	3 654,3	100,0	15,9	26,5	0,6

Fuente: Ministerio de Hacienda El Salvador.

Nota: PIB nominal: 2009 US\$22.137 millones y 2010 US\$22.937,4 millones.

2. La crisis financiera internacional

Por otra parte, los efectos de la crisis internacional han sido devastadores sobre el aparato productivo, el sector externo y las finanzas públicas. La caída de los ingresos externos y fiscales fue compensada parcialmente con endeudamiento y retraso de programas de inversión pública pero al mismo tiempo se anuncian reformas tributarias para subir la recaudación que han generado descontento en el sector empresarial.

El PIB cayó en 2009 en 3.3% con una inflación de -1%, mientras las exportaciones de bienes y servicios también caían fuertemente (15.9%), esto último compensado parcialmente por la caída aún mayor de las importaciones (25.2%). Debido al comportamiento de las importaciones, se proyecta un déficit de la cuenta corriente cercano al 2% del PIB, cifra inferior al 7,6% de 2008. La reducción de las remesas, que representan un 16% del PIB, fue del orden de 400 millones aminorando su efecto sobre la balanza de pagos global. En lo que respecta a la inversión extranjera directa, en 2009 los flujos hacia El Salvador se redujeron aproximadamente en 700 millones de dólares.

Ante el deterioro de las finanzas públicas el déficit del sector público no financiero (incluidas las pensiones) fue del 5,5% del PIB, un incremento de 2,4 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2008. Para 2010, se proyecta una recuperación moderada, con un crecimiento del PIB del orden de 0.5%, una inflación del 2%, un déficit de la cuenta corriente del 3% del PIB y un déficit del sector público no financiero (incluidas las pensiones) del 4,5% del PIB.

Si bien la recaudación del impuesto sobre la renta creció un 2,5%, la recaudación del IVA se contrajo un 14,7% debido a la desaceleración de la actividad económica. En consecuencia, los ingresos corrientes del gobierno central disminuyeron un 12%. En cuanto a los gastos, las

⁴ Tales como Transporte Público, Gas Licuado, Energía Eléctrica y Agua.

remuneraciones se elevaron un 10%, mientras que la inversión se redujo casi un 5%, después de haber aumentado cerca de un 30% en 2008.

Ante esta situación, el gobierno debió reprogramar los créditos externos pactados previamente. Asimismo, a lo largo del año recurrió a la emisión de Letras del Tesoro (LETES) para cubrir el gasto corriente. Por otra parte, en 2009 la deuda total del sector público no financiero, incluidas las pensiones, se ubicó en 48% del PIB. Se estima que podría seguir aumentando hasta aproximadamente un 50% del PIB en 2011 antes de comenzar a reducirse. A finales del mes de noviembre, El Salvador colocó bonos por cerca de 800 millones de dólares en el mercado internacional, que serán utilizados para liquidar la deuda de corto plazo.

El dilema es, en consecuencia, afrontar simultáneamente los problemas estructurales y las urgencias del corto plazo cuyos tiempos y necesidades no siempre son compatibles. Por ejemplo, la necesidad de incrementar los espacios fiscales para financiar más sanamente el desarrollo supone una reforma tributaria en tanto la coyuntura actual requiere un rol más expansivo por el lado del gasto y menos restrictivo del lado de los ingresos tributarios para contrarrestar los efectos de la reducción del gasto privado. En lo inmediato, los ingresos tributarios adicionales generados por las medidas aprobadas a fines 2009 servirán para paliar el problema de corto plazo pero no está claro que generen espacio para posibles programas de desarrollo social y productivo.

B. El plan anticrisis

Ante este dilema, el gobierno implementó un plan anticrisis consistente en una serie de medidas de corto y mediano plazo orientadas a proteger a los sectores más vulnerables y generar los espacios fiscales para financiar el desarrollo. En tal sentido, algunas de estas medidas no son temporales por lo que requerirán fuentes de ingreso más permanentes en el mediano plazo. El plan anticrisis abarca las siguientes áreas: protección de los ingresos y el empleo de poblaciones más vulnerables, creación de un sistema universal de protección social, fortalecimiento de las finanzas públicas abarcando ingresos y gastos, implementación de un proceso participativo de consulta para el diseño de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y sus correspondientes estrategias sectoriales.

El fortalecimiento de las finanzas públicas incluye control del déficit público, generación de espacios fiscales para programas prioritarios y resolución de problemas de la gestión pública contemplando las siguientes medidas:

- i) Implementación de medidas de austeridad para reducir gastos no prioritarios (calidad del gasto);
- ii) Combinación de medidas de política y de administración tributaria para combatir la evasión y el contrabando con un enfoque orientado a fortalecer la recaudación y contener la evasión y la elusión (reforma tributaria);
- iii) Eliminación y/o revisión de subsidios (calidad del gasto);
- iv) Reorganización de organismos de gobierno para fortalecer su eficiencia y su efectividad (macroestructura);
- v) Modernización de los sistemas de presupuesto, compras gubernamentales y gestión financiera incluyendo los correspondientes ajustes legales (gestión presupuestaria);
- vi) Implementación de una política integral de transparencia en el sector público basada en la aprobación de nueva legislación para el acceso de los ciudadanos a la información (sistemas de información).

Estas medidas buscan en la práctica, resolver problemas de corto plazo y también profundizar el proceso de modernización del sector público y pueden ser sistematizadas en tres áreas:

macroestructura, procesos y sistemas. Al respecto se formularán algunas reflexiones cuya consideración pudiera ser pertinente para definir el enfoque y las estrategias a seguir por la reforma.

C. Macroestructura, procesos y sistemas

En los últimos 20 años, El Salvador experimentó tres etapas de reforma: la primera para estabilizar y reorientar la economía hacia el mercado (hasta 1994) realizando, entre otras, una profunda reforma tributaria; la segunda enfatizó el ajuste estructural y la modernización del sector público (hasta 1999); y la tercera se orientó a consolidar y profundizar las anteriores (hasta 2009).

En la segunda etapa de reformas se implementó, con apoyo de organismos multilaterales, un Programa de Modernización del Sector Público (PMSP) concretar los nuevos roles del Estado en base a tres objetivos: abrir el país a la libre competencia, reducir el tamaño del gobierno impulsando su rol facilitador y mejorar la calidad de los servicios públicos. Se creó un Comisionado Presidencial para la Modernización y una Comisión integrada por los Ministros de Hacienda, Economía y el Comisionado. En esta etapa enfatizaron la privatización y la reforma de la gestión pública, principalmente en los sistemas de administración financiera (contabilidad financiera).

La tercera etapa estuvo marcada en sus inicios por una de las reformas clave y más “*fundamentalista*” de todo el período: la dolarización (Ley de Integración Monetaria, aprobada a fines de 2000). Luego, a partir de la segunda mitad de la década, las reformas se hicieron más pragmáticas, enfatizando políticas sectoriales y programas sociales.

A lo largo de estos 20 años, la *macroestructura organizacional* del Órgano Ejecutivo experimentó numerosas transformaciones derivadas de las reformas y también de las diversas prioridades de cada administración⁵. Aunque enmarcados en una clara orientación de apertura y liberalización económica, estos cambios no responden a una sola visión de país ni tampoco a una estrategia de largo plazo sino a los poderes relativos de los diversos actores en determinados momentos del tiempo. Al no responder a lineamientos estratégicos explícitos asociados a una visión de país se generan duplicaciones y superposiciones, disputas entre organismos por áreas de trabajo poco claras e incluso conflicto de competencias entre ellos. No es extraño observar que, a pesar de tener sus funciones definidas por ley, hay organismos que expresan muy poca claridad acerca de qué servicios prestan, a quién se los prestan, y por qué existen.

La macroestructura, aunque pequeña, es bastante “frondosa” en cantidad de organismos lo que complica la gestión, agudiza problemas de financiamiento y no favorece la imagen ante la opinión pública. Se tiende a crear instancias ad-hoc bajo la figura de Consejos, Comités y Comisionados Presidenciales que deben cumplir labores de coordinación y consulta para temas específicos. El presidente tiene al menos seis Secretarías que le reportan directamente, además de los Ministros y Comisionados.

Muy rara vez la creación de nuevas entidades se acompañó por el cierre de otras lo que hizo más complicada la gestión contribuyendo a la frondosidad. Como ejemplo se puede citar la desaparición del Ministerio de Coordinación en 1995 sin que dicha función fuera asignada a otro organismo y la fusión y desunión en varias oportunidades del Ministerio de Seguridad Pública. También es posible rescatar algunas experiencias de buenas prácticas en materia de reforma con los casos del MOP y el Ministerio de Educación, los cuales plantearon una visión y metas claras desde el inicio, generando resultados y procesos más coherentes⁶.

En lo referente a los *procesos (gestión)* las acciones se orientaron a simplificar y desburocratizar, mejorando la atención a los usuarios y contribuyendo –fundamentalmente en las primeras etapas- a reducir la cantidad de empleados (programa de “retiro voluntario”) y calificar a los

⁵ Mayora de Gavidia (2009).

⁶ Mayora de Gavidia (2009).

restantes. La simplificación de procesos utilizó la creación de ventanillas únicas como herramienta de coordinación y reducción de tiempos de trámite, así como también la incorporación de tecnologías de información, sobre todo a partir de 2004. Además de los servicios al público otras áreas de gestión objeto de reforma fueron la administración financiera gubernamental y presupuesto, el sistema de compras y contrataciones públicas y la gestión tributaria y aduanera.⁷ A estos procesos cabe agregar la preocupación por temas de transparencia y descentralización de la gestión pública. La intensa actividad reformadora en materia de estructuras y procesos constituye una base fundamental para afrontar los desafíos planteados no solo por la crisis sino también por la economía globalizada pero es también pertinente identificar los problemas vigentes para definir estrategias más ambiciosas.

En efecto, así como las estructuras organizacionales siguen respondiendo, por lo general, a principios jerárquicos rígidos y centralizados, *los procesos* aún no desarrollan todo el potencial de mejora que su rediseño puede generar. Muchos aún se basan en actividades y no en objetivos y resultados medibles y verificables. La medición del desempeño es vista por muchos funcionarios como una amenaza para su estabilidad laboral. Aunque la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) está promoviendo activamente estos temas, aún no se implementa el presupuesto por resultados y el vínculo entre planificación y presupuesto no existe. El Ministerio de Hacienda es el responsable y coordinador del diseño y control presupuestario. No obstante, los organismos públicos no radican la formulación del presupuesto en planes estratégicos de mediano y corto plazo (estos son responsabilidad de la STP), respondiendo más bien a criterios históricos con el agravante de que no se evalúan los resultados de la ejecución e incluso los fondos remanentes deben ser reintegrados al tesoro sin mediar ningún análisis. De acuerdo con la STP, el flujo de información con la ciudadanía aún debe ser desarrollado así como también varios aspectos de la comunicación y la coordinación interinstitucional. Incluso la utilización de ventanillas únicas, aunque útil en una primera etapa, no debería sustituir el rediseño más integral de los procesos.

Con el propósito de evitar gastos y contrarrestar la corrupción se construyen normativas y controles burocráticos sobre la base de que los funcionarios son “culpables hasta demostrar lo contrario” y que, al no existir indicadores de desempeño, todo gerente de un servicio público tratará de gastar lo más posible. El problema es que los controles son tantos, tan variados y numerosos que: i) la posibilidad de robo y corrupción aumenta en lugar de disminuir, ii) los servicios al usuario son engorrosos y largos, iii) los gerentes están atados de manos para mejorar la gestión y iv) no está claro quién toma las decisiones (los directivos, sus controladores, o sus financiadores).

En general, la imagen del funcionario público no es la mejor ante la sociedad, que ve con malos ojos los rumores de manejos corruptos e ineficiencia laboral. Esto genera un efecto desmoralizador e injusto para los muchos funcionarios que a pesar de los problemas, siguen realizando un esfuerzo honesto por cumplir con sus tareas.

El problema del financiamiento amerita un comentario especial. La inexistencia de criterios estratégicos (asignados a nivel, por ejemplo, del presupuesto plurianual vinculado al plan de la nación) para asignar los recursos,⁸ más allá de la inercia o el poder político relativo, ocasiona carencias endémicas que muchas veces impiden cumplir con las funciones mínimas de los organismos, generando desprestigio y descontento en la población.

No es poco frecuente la existencia de organismos cuya carencias presupuestarias conducen a una situación de supervivencia precaria y en el fondo al despilfarro de los pocos recursos asignados, en la medida que no se cumple con los cometidos mínimos. A pesar de las innegables e importantes mejoras derivadas de la implantación de los sistemas de gestión financiera, los organismos aún definen sus presupuestos con criterios más bien “históricos” (o políticos) y no mediante la preparación de planes estratégicos y programas con sus respectivos objetivos y criterios de evaluación.

⁷ Para detalles ver Mayora de Gavidia (2009).

⁸ En la actualidad, la STP es responsable del diseño del Plan de la Nación y el Ministerio de Hacienda es responsable del Presupuesto Nacional.

En definitiva, se produce un círculo vicioso entre financiamiento y gestión. Los rumores respecto a la baja calidad de los servicios públicos generan su desprestigio y con él un posible recorte presupuestario o al menos la negativa de posibles incrementos. Esto refuerza las restricciones presupuestarias, lo cual lleva a los bajos sueldos, deteriorando la moral y el clima organizacional interno. A su vez, la baja moral laboral se ve reforzada por la confusión en la misión y visión institucional, y por la percepción de estar en una institución con bajo prestigio y mala calidad de servicio. Otro ingrediente del mal clima interno, frecuente en procesos de cambio, es la desconfianza y antagonismo entre viejos funcionarios y nueva generación de directivos que intenta hacer transformaciones⁹.

Las reglas de juego que soportan la tramitología y determinan la relación entre el Estado y la sociedad civil están en proceso de transición, lo que no impide que aún respondan a los arreglos tradicionales del Estado autoritario y excluyente y, por lo tanto, a la lógica de servir a minorías y no al conjunto de la sociedad, del ciudadano que sirve al Estado y no viceversa, de la desigualdad de acceso a los mismos servicios por razones étnicas o económicas. Es el trámite creado para controlar y discriminar más que para servir efectivamente al conjunto de la población.

Los procesos públicos se caracterizan, en general, por presumir que el usuario actúa de mala fe, por el anonimato administrativo, la presencia de fuertes asimetrías de información y poca transparencia conducentes al peor de los mundos: exagerada tramitología con escasos resultados.

La presunción de mala fe se traduce en recargar de exigencias y recaudos administrativos a ciudadanos y empresas para comprobar o verificar aspectos formales de cumplimiento de compromisos muchas veces con el propio gobierno. El ejercicio regular de estos procedimientos ha desarrollado una “cultura del trámite” y cierta resignación en la ciudadanía que debe realizarlos. Esto se alterna con la posibilidad de “simplificar” los trámites mediante actos de corrupción cuyo precio viene dado por los costos y beneficios involucrados.

Para reforzar este panorama de controles y recaudos, en la mayoría de los trámites los funcionarios tienen altos niveles de discrecionalidad para modificarlos en función de fortalecer los controles y evitar que los ciudadanos burlen los procesos, conduciendo en la práctica a mayores costos intangibles, además de un incremento de las “primas” de la corrupción.

Las regulaciones administrativas tienden a convertirse, de hecho, en una regulación “económica” sobre todo para los pequeños y mediano inversionistas, para los cuales la falta de transparencia y las asimetrías de información son elementos centrales a la hora de realizar una inversión o una ampliar una empresa. El elevado costo de transacción constituye un factor negativo al momento de tomar decisiones.

Por su parte, el ciudadano común enfrenta un verdadero calvario cuando debe realizar un trámite o solicitar un documento, como consecuencia de las ineficiencias del proceso administrativo. Esto genera un factor adicional de deterioro de la calidad de vida de la población, además de alimentar sentimientos adversos hacia las actividades gubernamentales. Es la cultura del “súbdito” indefenso ante las ineficiencias de la gestión pública y no la del ciudadano cuyas necesidades son satisfechas por un servicio público.

Otra variante de los casos anteriores es el costo en que deben incurrir los ciudadanos para cumplir con las obligaciones fiscales e incluso para recibir alguno de los beneficios establecidos en las políticas económicas o sociales. En efecto, aunque con las reformas de los últimos años se ha avanzado bastante, el sistema tributario aún es complejo tanto en la definición de los tributos (por ejemplo, impuestos “molestos” que recaudan poco pero obligan a múltiples trámites o las situaciones de excepción aún existentes en tributos a la renta e IVA) como en los procedimientos administrativos propiamente tales.

⁹ Esta divergencia generacional no se refiere a un gobierno en particular sino que es parte de las nuevas tendencias en materia de administración y gestión pública que responden a criterios más asociados a gerencia por resultados versus la tradicional que responde más bien a reglas y procedimientos.

La modernización del sector público impone fuertes exigencias tanto en la calificación y las destrezas del personal como en lo referente a los sistemas *de información y de control de la gestión*. De hecho, la combinación capital humano, información y control de gestión es la base para responder a los desafíos de la “sociedad del conocimiento”.

Uno de los inconvenientes clave para lograr la excelencia, tanto de los servicios públicos como del diseño y ejecución de políticas, ha sido la insuficiencia e inadecuación de los sistemas de recursos humanos, información y control.

El servicio civil ¹⁰ todavía es rígido y anticuado en su legislación y su operación: procedimientos poco estandarizados, inexistencia de carrera funcionaria, ausencia de una base de información única y confiable del empleo público, estructuras de retribución complejas, inequitativas y poco transparentes, baja calificación del personal en relación a las necesidades de los puestos de trabajo, bajos salarios principalmente a nivel de la gerencia alta y media.

La diferencia salarial entre los más altos niveles gerenciales y su referente privado es superior al 30%, aún luego del proceso modernizador de los últimos años. Ello ha creado una situación perversa consistente en que el sector público capacita recursos humanos que luego son transferidos al sector privado. Se plantea, así, no solo el problema de la capacitación y calificación sino fundamentalmente el desarrollo de mecanismos de retribución y estímulo que retengan al personal trabajando en el sector público.

El ámbito de la medición y el control de la gestión está estrechamente ligado a lo anterior. Sin embargo, por la forma en que se han definido y manejado los sistemas de control (orientados a evaluar actividades y no resultados), la tradición visualiza la medición del desempeño como un trámite más e incluso como una potencial amenaza para la estabilidad laboral y no como un mecanismo de mejoramiento personal e institucional.

Es frecuente, por ejemplo, que los informes de gestión de los organismos públicos, cuando existen, sean un listado interminable y apologetico de actividades y supuestos logros. En este contexto, los posibles retrasos, errores o problemas siempre se plantean como un dato externo a la gestión misma y por lo tanto como problemas insolubles.

Se han realizado avances en el marco del sistema de administración financiera pero la definición y uso regular de indicadores de desempeño no es una práctica generalizada en el sector público ni mucho menos un factor de peso para mejorar la gestión de los organismos. La carencia y/o insuficiencia en la medición del desempeño es, por el contrario, un componente estrechamente asociado a la falta de transparencia y la corrupción en el manejo de los recursos públicos.

En lo referente a los sistemas de información y comunicación, la revolución tecnológica es la base para aspirar a construir una sociedad más próspera e incluyente, donde todos —sin distinción étnica, social, económica o de género— puedan acceder al conocimiento de los mercados, de la tecnología y, en general, del entorno social, político y cultural.

Lo anterior contradice la visión tradicional que considera el conocimiento y la información como instrumentos de poder y, por lo tanto, quien los monopoliza puede controlar a los que carecen de ellos, incluyendo la posibilidad de incurrir en actos de corrupción. Esto es particularmente importante para la construcción del Estado democrático en El Salvador. Éste, en tanto productor de servicios e información por excelencia, debe acelerar el cambio institucional para maximizar el uso eficiente de las nuevas tecnologías de información.

Pese a los avances a partir de la estrategia de gobierno electrónico lanzada en 2004, la sociedad del conocimiento no es aún una realidad generalizada para el sector público salvadoreño. La infraestructura de información aún no alcanza su verdadero potencial debido, entre otros a los siguientes factores:

¹⁰ Este tema se ha planteado pero no existe el suficiente consenso como para plantear una reforma de la profundidad requerida.

- Distribución territorial y social altamente desigual, pues se concentra en la capital y en algunos organismos, con el agravante de que los sistemas existentes son por lo general subutilizados.
- El rápido crecimiento de la cantidad de equipos computacionales contrasta con su utilización limitada para potenciar la reingeniería de procesos públicos incorporando, por ejemplo, planillas digitalizadas y comercio electrónico para sustituir trámites engorrosos e interminables.
- El sector público experimenta una informatización inorgánica y desordenada lo que retrasa la construcción de redes de información gubernamental integrada a Internet que faciliten el acceso a ciudadanos y empresas.

La generalización de la información requiere profundos cambios en la cultura organizacional del sector público. El Sistema de Administración Financiera es un buen ejemplo de ello. Pese a constituir la punta de lanza del proceso modernizador aún no se ha logrado generalizar la información que produce, todavía se mantiene cierta lógica restrictiva del acceso a la información.

D. Tributación

Las reformas tributarias realizadas en los 90 se orientaron principalmente a fortalecer las cuentas fiscales, simplificar la estructura tributaria, modernizar algunos impuestos haciéndolos más neutrales y por el lado del gasto reducir la burocracia y aumentar la eficiencia. Fueron claves la creación del IVA y la simplificación del impuesto a la renta.

Al mismo tiempo, se asignó prioridad a la mejora de la administración tributaria y aduanera. Posteriormente se simplificó la estructura y los niveles arancelarios en el marco del proceso de integración centroamericana y la apertura a los mercados internacionales. Al mismo tiempo se subió el IVA de 10% a 13% como parte del desplazamiento desde los impuestos al comercio exterior (aranceles) a impuestos internos. Tanto la Dirección de Impuestos como la de Aduanas fueron certificadas con la norma ISO9000 a mediados de los 90.

En la década del 2000 continuó el proceso de modernización con énfasis en aspectos relacionados con el mejoramiento y la automatización de los procesos tributarios y aduaneros combinados con modificaciones a la legislación para fortalecer la fiscalización y mejorar la atención a los contribuyentes. Sin alterar las tasas impositivas se buscó ampliar la base de tributación e incrementar la recaudación cerrando vacíos legales que favorecían la elusión, endureciendo las sanciones y fortaleciendo la gestión en impuestos internos y aduanas.

La política tributaria, en tanto instrumento para reducir el déficit en el corto plazo, se vio enfrentada a presiones divergentes que pusieron en cuestión la conveniencia de recurrir simplemente al incremento de las tasas. Por una parte, la necesidad de reducir el gasto interno y el déficit fiscal requieren una mayor recaudación de impuestos. Por otra, la urgencia por aumentar las exportaciones y estimular la inversión extranjera (piezas medulares de la apertura externa) supone mayor eficiencia interna y competitividad, requiriendo un sistema tributario más neutral y tasas moderadas (y competitivas internacionalmente). Además, si la estructura tributaria es defectuosa, la elevación de las tasas solo logra estimular la evasión y la elusión.

Con variantes y resultados diversos, se trata de recaudar más, pero con menos interferencia en la actividad productiva y manteniendo tasas compatibles con la atracción de la inversión extranjera. Entre las principales tendencias de política tributaria de las últimas décadas, al menos en cuanto a estrategia tributaria se refiere, cabe mencionar: i) la reforma comercial, que baja y reduce la varianza de los aranceles, ii) la reducción y simplificación de los impuestos a la renta de personas y empresas, incluida la ampliación de la base de tributación, iii) el mayor peso relativo de impuestos indirectos

de base amplia como el IVA, iv) la mayor neutralidad en la tributación del capital y la distribución de dividendos y v) el fortalecimiento de la Administración Tributaria.¹¹

En relación con los patrones prevalecientes en países más desarrollados, la tendencia a conformar sistemas basados en impuestos internos reduce de manera considerable la distancia entre las estructuras tributarias, favoreciendo el comercio exterior y la negociación de acuerdos para evitar la doble tributación, atractivo importante para los inversionistas internacionales. Las diferencias vigentes (principalmente el peso relativo de los impuestos directos e indirectos) están asociadas a especificidades estructurales de los países en desarrollo (como el predominio de vastos sectores informales y deficiencias estadísticas) que obligan a usar más intensivamente impuestos indirectos de base amplia. Sin embargo, la simplificación de la tributación directa incluye estimaciones presuntivas y utilización de impuestos mínimos a los activos y/o al patrimonio.

Estos cambios establecen nuevas exigencias y condiciones para la administración tributaria: por una parte la viabilidad administrativa es mayor cuando se simplifica el diseño de los tributos; por otra, al bajar las tasas impositivas la calidad administrativa pasa a ser más importante -en la práctica- que cuando los incrementos de recaudación dependían principalmente de la elevación de las tasas.

Resulta casi paradójico que durante años el recurso de elevar los impuestos y paralelamente mantener complejos sistemas de excepción, que requerían una mejor administración, haya coexistido -en general- con su deterioro. Precisamente, uno de los méritos de las nuevas tendencias es el acercamiento entre el diseño de la estructura tributaria y su administración. Un aspecto relevante en materias administrativas es el contenido e itinerario de la reforma. El contenido abarca sistemas y procedimientos, información, infraestructura y recursos humanos. Salvo excepciones, los problemas de capital humano tienden a marcar la diferencia entre una reforma exitosa y una fracasada.

La viabilidad de una política tributaria se mide, así, por la capacidad para adecuar los aspectos administrativos de manera eficaz y eficiente. Por ello hay que evitar la presuposición de que los cambios de legislación tributaria generan automáticamente más ingresos. La legislación debe servir para ordenar y legitimar procesos, rara vez para crearlos.

En los procesos de ajuste, cambia el sentido de la política tributaria y con él la importancia de algunas materias administrativas que antes eran menos relevantes. En otras palabras cambian los criterios de efectividad. Las nuevas exigencias no han sido fáciles de instrumentar en buena medida por el "peso muerto" del modelo tributario anterior que aún está presente en la forma de estilos, estructuras y, sobre todo, el personal. Como se dijo, la administración tributaria es el nexo entre las normas y la realidad. Sin embargo, la administración no puede ser vista como "externa" a las normas. Por el contrario, la definición de políticas y del sistema jurídico facilita o impide una buena administración. Durante años la administración reflejó el modo de pensar dominante que se orientaba más bien a usar el sistema tributario para promover el desarrollo y no para financiarlo. Convendría evaluar si la administración tributaria fue efectiva en el cumplimiento de esos objetivos aunque no puede ser vista como independiente de ellos.

En definitiva, la tributación ha pasado a ser pieza fundamental de todos los programas económicos y fiscales. No obstante que cada reforma es -y debe ser- específica a la realidad nacional, es posible extraer algunas enseñanzas de carácter medianamente general.

- La política tributaria se orienta crecientemente a maximizar la recaudación dentro de un marco de neutralidad y extensión de la base tributaria. El objetivo es que todos contribuyan pero que los impuestos no asfixien a las personas y/o las empresas.

¹¹ Stark, (1993).

- Todas las reformas han tenido como elemento central la creación o desarrollo de un IVA., por lo general con tasas moderadas y no demasiadas excepciones. Ello recoge el planteamiento de la neutralidad pero establece una gran responsabilidad sobre los gobiernos en materia de progresividad y eficiencia del gasto público.
- No se renuncia al impuesto a la renta pero se simplifica y se establecen tasas más competitivas para atraer la inversión. La recaudación sacrificada en la baja de tasas se gana con creces con la simplificación.
- Se ha impuesto progresivamente el manejo de concepciones sistémicas, es decir, que no se reforman instrumentos aislados sin considerar sus efectos en el resto de las áreas. Ello incluye no solo la relación entre impuestos sino entre estos y su administración e, incluso, con su utilización.
- En las nuevas tendencias el mejoramiento administrativo juega un rol fundamental pues al extender las bases tributarias y reducir tasas se requiere un mejor rendimiento gerencial y organizacional.
- No es necesario haber llegado a una crisis extrema para realizar reformas tributarias sustantivas, basta con ejercer liderazgo y tener clara la estrategia. Las reformas tributarias pueden anticipar problemas, evitándolos. En tal sentido, el mejor momento para realizar una reforma tributaria es cuando los problemas económicos son menores, aunque ello rara vez es posible. El problema de realizar reformas tributarias en períodos de crisis y penurias fiscales es que estas con toda seguridad estarán fuertemente influidas por la coyuntura pues los aspectos de mediano y largo plazo siempre serán menos “urgentes”.
- Con una organización adecuada es posible cobrar impuestos sin molestar a la población. Ello es más factible si el sistema económico y fiscal en su conjunto está cumpliendo adecuadamente sus finalidades sociales. La población desea ver que sus pagos tributarios sean bien empleados y que no deba incurrir en demasiados costos e incomodidades para cumplir sus obligaciones.

El Salvador ha seguido prácticamente todas las enseñanzas anteriores excepto quizás las dos últimas. En efecto, de acuerdo a la información disponible en diversas encuestas (como *Latino Barómetro*) el sistema fiscal salvadoreño es uno de los que tiene menor legitimidad entre la población. Al parecer, esta no asume los posibles beneficios de contar con un sistema tributario fuerte a pesar de que la baja carga tributaria es una de las razones fundamentales para las carencias de los programas económicos y sociales y, en el plano macroeconómico, para la poca capacidad de maniobra de la política fiscal no obstante su importancia en un contexto dolarizado.

Otro aspecto vinculado a lo anterior, pero también derivable del estado actual del proceso de reforma tributaria y la legislación vigente, son las *altas tasas de evasión del IVA y el Impuesto a la Renta*. Según estimaciones de USAID citadas por la CEPAL¹² la evasión del IVA llega al 40% y la de ISR al 58%. Según la misma fuente (CEPAL) la evasión para el 2005 era mayor en el caso de las empresas (55.5%) que en las personas (36.3%) no obstante que las empresas aportan solo el 14% de la recaudación. El mismo estudio de CEPAL cita también cifras del FUNDE para el período 2004-2007 que estiman la evasión en para el ISR entre 58% y 27%, mientras que la del IVA estaría entre 40% y 37.3% para los mismos años. La estimación alcanza un total superior a los 500 millones de dólares para 2005. Al margen de la exactitud o confiabilidad de estas cifras, el hecho es que todos los estudios disponibles coinciden en los órdenes de magnitud antes reseñados. A lo anterior se agrega el

¹² Cabrera, Maynor y Vivian Guzman (2009): *La tributación directa en America Latina, equidad y desafíos: el caso de El Salvador*. Serie Macroeconomía y Desarrollo No 87. CEPAL/GTZ. Santiago de Chile.

denominado *gasto tributario*¹³ que de acuerdo a estimaciones del Ministerio de Hacienda basadas en el análisis de la legislación vigente llegaba a 2.5% del PIB en 2006, es decir, unos 460 millones de dólares.

Como ejercicio ilustrativo y sin considerar otros aspectos (como la elusión), esto supone una cifra de ingreso tributario potencial del orden de los 1000 millones de dólares que equivale a un porcentaje superior al 35% del total de ingresos tributarios estimados para el 2009 (2,836 millones de dólares). En el mismo orden de ideas, si se lograra recuperar para el fisco la mitad de este ingreso potencial, la carga tributaria de 2009 habría sido superior al 15% y el déficit del Sector Público se habría reducido a la mitad.

E. Descentralización fiscal

A pesar de que se reconoce la importancia del tema desde diversos ángulos, en la última década se ha avanzado más en la realización de numerosos estudios y formación de comisiones (CONADEL) que en la concreción de medidas y avances sustantivos y generalizados. Al parecer, se requieren reformas legales que no han tenido hasta ahora el suficiente respaldo político para permitir el traslado de competencias, recursos y responsabilidades a los municipios. En la actualidad, la reactivación de la propuesta del impuesto predial pareciera constituir una oportunidad para pasar de la teoría a la práctica en esta materia.

En la práctica, se trata de incorporar efectivamente a las municipalidades al proceso de modernización del Estado fortaleciendo su organización, sus procesos y sus sistemas de una manera compatible con las necesidades de su importante misión de satisfacer las necesidades de la población en un marco de participación e interacción más directa.

El problema no es de carácter técnico, sino principalmente político. En efecto, la redistribución del poder político y económico entre el gobierno central y las regiones es un tema complejo. En la práctica, el grado de descentralización efectiva está asociado a varios factores, combinados de formas diversas según la especificidad de cada país o región. Entre éstos cabe destacar el tamaño del país y la población (incluida su distribución espacial), el poder económico relativo de las regiones, la tradición política y el grado de homogeneidad de la estructura social y política. En general, es de esperar que países de gran tamaño operen de manera descentralizada y que aquellos cuyas sociedades civiles son poco desarrolladas hagan depender su estabilidad del poder central, muchas veces legitimado por la fuerza y no por las mayorías. Precisamente, a medida que la sociedad civil se desarrolla comienza a exigir mayores atribuciones y responsabilidades a los niveles donde sus canales de expresión son más expeditos (gobiernos locales).

La descentralización fiscal puede ser fundamental para el saneamiento de las cuentas públicas y para mejorar la eficiencia de los servicios públicos. Para ello se podría considerar algunos criterios como los siguientes.

- La descentralización fiscal está asociada al desarrollo de la sociedad civil y de su capacidad para ejercer y exigir responsabilidades a las administraciones públicas. De allí la gran importancia de que existan mecanismos que garanticen la transparencia, el registro y la rendición de cuentas por parte de las instituciones regionales y locales.
- El esquema financiero más viable, en general, debería combinar transferencias, ingresos propios y concesiones (participación privada en la gestión) según mezclas específicas.

¹³ Definido como las reducciones o eliminaciones de las obligaciones impositivas de los agentes económicos surgidas de las preferencias otorgadas por la legislación tributaria bajo figuras como tasas preferenciales, incentivos, créditos, exclusiones y exoneraciones. Es un monto monetario que el Estado deja de percibir.

- Las transferencias deben orientarse preferentemente a cubrir deficiencias de las regiones más necesitadas y estar asociadas al esfuerzo fiscal propio definido en base a fórmulas preestablecidas.
- El uso de transferencias debe ser vinculado a una clara delimitación de responsabilidades y derechos. De no ser así, siempre será posible atribuir el deterioro de los servicios a quien provee los fondos.
- No se puede confundir descentralización con anarquía. El proceso debe ser reglamentado e implementado de manera transparente y común para todos. En caso contrario el proceso dependerá del poder relativo de las regiones o municipios, pudiendo reproducirse y ampliarse los problemas del gobierno central por un factor igual al número de entidades.
- Conviene evitar la proliferación de fondos y recursos con destinaciones específicas que rigidizan el presupuesto y no garantizan la correcta utilización de los recursos. Es preferible desarrollar los mecanismos de administración y control generales y no tratar de evadir estas reformas creando sistemas ad-hoc que, por lo general, crean más problemas de los que resuelven.
- En cualquier circunstancia, es preferible fortalecer los mecanismos de recaudación propios de las regiones y municipios antes que diluir las potestades tributarias del poder central estableciendo múltiples mecanismos de transferencia

RECUADRO 1

LOS PROBLEMAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN SÍNTESIS

De manera esquemática, los problemas de la situación del sistema fiscal salvadoreño puede ser caracterizada por los siguientes aspectos:

Grandes reformas políticas, institucionales y económicas en los últimos veinte años pero resultados aún insatisfactorios.

Estabilidad macroeconómica y de las reglas de juego pero escaso crecimiento e inversión.

Reducción de la pobreza aún no sustantiva.

Escasa diversificación productiva y exportadora pese a políticas de apertura vía liberalización y acuerdos de libre comercio.

Rol pasivo del Estado no ha generado los resultados esperados, por el contrario se ha fragmentado el órgano ejecutivo y debilitado la capacidad de conducción estratégica.

Es necesario fortalecer el Estado para ejercer la conducción estratégica e implementar políticas públicas activas que para el desarrollo productivo y el desarrollo social.

Persiste la debilidad institucional y organizacional del sector público para asumir los desafíos de conducción estratégica y proactividad de las políticas públicas.

Fragmentación de la gestión pública: muchos planes y poca acción, debilidad de organismos clave y de varios servicios públicos.

Subsisten problemas de corrupción y falta de transparencia en varios ámbitos de la administración pública.

Inseguridad (personal) constituye un “impuesto” sui-generis para empresas y personas que deben incurrir en gastos importantes para proteger sus bienes e integridad física.

Debilidad y rigidez del sistema fiscal permite altas tasas de evasión y elusión.

Aumento de la deuda pública externa a casi 50% del PIB y creciente peso del servicio por necesidades de la coyuntura.

Política fiscal pro cíclica por rigidez y debilidad de las finanzas públicas.

Presupuesto enfatiza políticas de “desarrollo social” que incluyen educación, salud y seguridad social (48%) y servicio deuda (16%); relegamiento del gasto para desarrollo económico (7.5%).

No opera la gestión presupuestaria por resultados, no hay presupuesto plurianual vinculado a la planificación estratégica; tampoco está generalizada la medición del desempeño como criterio de mejoramiento de la gestión.

Subsisten subsidios a la oferta por necesidades de la coyuntura. Está planteada su racionalización y la eliminación de subsidio de 6% a las exportaciones.

Persisten altas tasas de evasión al IVA e ISR que, agregadas a los gastos tributarios, ofrecen una oportunidad de aumento de la recaudación por la vía del combate a la evasión y la reducción de exenciones. Para ellos se requiere, entre otras acciones, revisar la legislación vigente.

Fuente: Elaboración propia.

III. Desafíos y lineamientos para un programa fiscal

Considerando los planteamientos realizados en el punto anterior, a continuación se sistematizan algunos de los desafíos identificados y se proponen algunos lineamientos o criterios orientadores que debería contener un programa o estrategia orientada a apoyar la mejora sustantiva del sistema fiscal salvadoreño.

A. Los desafíos: enfoque integral

Un primer aspecto a enfatizar es la necesidad de abordar el tema de manera integral. En efecto, los problemas y desafíos fiscales no se dan en el vacío sino que forman parte de un conjunto más complejo de desafíos que pueden ser sintetizados en tres dimensiones complementarias y estrechamente relacionadas:

- *Crecer* a tasas elevadas y sostenidas con una distribución más justa del ingreso y la riqueza sobre la base del capital humano y la capacidad innovadora, puestos al servicio del desarrollo productivo sostenible y la integración en la economía global.
- Consolidar y profundizar el *desarrollo institucional* para contar con instituciones y organizaciones públicas y privadas de clase mundial que incentiven la productividad, el desarrollo humano, la solidaridad y el respeto a la diversidad.
- *Construir un Estado* moderno, eficiente y legitimado por el conjunto de la sociedad para ejercer la conducción estratégica de los desafíos del crecimiento con equidad, el desarrollo institucional y la integración en la economía global.

En el ámbito del *crecimiento* es fundamental la implementación de políticas activas para crear condiciones y externalidades que incentiven el desarrollo productivo, la innovación y la inversión para una inserción más beneficiosa en la economía global. Dadas las características estructurales de la economía salvadoreña y su condición de país dolarizado, el desafío no es fácil.

La historia de las últimas décadas muestra que el país no puede crecer produciendo más de lo mismo, de hecho, las actividades más tradicionales (como la exportación de café) no están a la altura de las exigencias de los mercados globales. Por lo tanto, la oportunidad es apostar a la transformación

productiva basada en la innovación para desarrollar nuevas y mejores industrias, procesos y productos. La inversión no debe ser orientada a producir más de lo mismo sino a producir diferente y mejor.

En otras palabras, el país debe abocarse a *innovar*, entendido esto como la capacidad para identificar y desarrollar actividades productivas nuevas, no tradicionales y más rentables. La innovación, en este sentido, está profundamente asociada a los mercados y a la búsqueda de nuevas oportunidades en los mercados nacionales e internacionales. El libre mercado no es capaz de generar oportunidades donde no las hay y por eso se requiere un rol activo, deliberado y sistemático por parte del Estado para generar externalidades positivas que estimulen la inversión en innovación.

En el ámbito del *desarrollo institucional* será necesario destinar recursos y esfuerzos sistemáticos al mejoramiento de los sistemas de incentivo plasmados en las instituciones y también a generar organizaciones orientadas a la innovación, la productividad y la eficiencia. Otro aspecto clave es la coordinación y la coherencia de estrategias, políticas y programas de manera que se eviten superposiciones y duplicaciones que perjudican a todos y principalmente al proceso de desarrollo institucional. Ello requiere liderazgos sustantivos y algunos acuerdos de base entre los actores clave para la toma de decisiones lo que deberá expresarse en una visión compartida del futuro del país. Es importante recalcar que, para ser exitosa, esta visión debe ser compartida por amplias esferas del sector público y con el sector privado y la sociedad civil.

Mitos y realidades de la modernización del Estado

Mito		Realidad
El Estado es todopoderoso y está sobredimensionado.		El Estado es más bien institucionalmente débil.
Hay que achicar el Estado, privatizando todo lo posible.		Hay que fortalecer el Estado para prestar más y mejores servicios, a veces achicando y otras agrandando.
El sector privado hace mejor las cosas.		Algunas hace mejor, otras las hace peor.
La modernización es un problema de l Gobierno y de los políticos.		La modernización es un problema del país.
La corrupción se combate cambiando los corruptos por gente decente.		La corrupción se combate cambiando sistemas y organizaciones, no solo a los corruptos.
La modernización está de moda y si no la hacemos no nos prestan plata en el exterior.		Si el país no está convencido de la necesidad de modernizar el Estado no hay factor externo que pueda impulsarla.
Para modernizar hay que cambiar las leyes.		Aprobar leyes no garantiza mejoramiento ni modernización.
Modernizar es automatizar e incorporar equipos avanzados de informática.		La automatización y la informática apoyan la modernización pero no la reemplazan..

Se trata de un pacto, pero no un pacto que abarque solo los aspectos fiscales sino un pacto país que incluya lo fiscal y también el desarrollo productivo, la innovación y el desarrollo humano. Este pacto no tiene porque abarcar todos los detalles de cada tema pero si los más sustantivo de cada uno de ellos. Esta será la medida de su utilidad y del valor de los acuerdos: pocos, pero en temas sustantivos.

En el ámbito de la *modernización del Estado* es preciso generar una gran discusión respecto a su rol como agente de las políticas activas y respecto a las necesidades de desarrollo institucional que ello implica. Una discusión clave es dilucidar algunos mitos que existen en torno al Estado y que se

proponen en el recuadro anterior. No se trata, por lo tanto, de volver al Estado productor ni tampoco de minimizar su función sino de aplicar criterios pragmáticos y específicos de acuerdo a los requerimientos del país. Si está claro que es necesario buscar un Estado legítimo y representativo, profesionalizado en lo que respecta a las funciones permanentes del sector público y calificado para ejercer la conducción estratégica del desarrollo nacional. Un aspecto clave es que cualquier solución que se adopte deberá incluir una alianza con el empresariado y la sociedad civil.

B. El desafío fiscal

En el ámbito de la actividad productiva, el empleo y el crecimiento económico, un escenario que proyectara la inercia de las últimas décadas mostraría un país con escaso crecimiento económico, una inflación baja, un elevado número de personas trabajando en actividades informales y un ingreso por habitante muy poco dinámico como resultado de la expansión poblacional y el escaso crecimiento económico. En estas circunstancias es imposible que el país pueda revertir los índices de pobreza citados anteriormente.

Para mejorar verdaderamente la situación social y económica se requiere crecer por lo menos al 6% anual durante un mínimo de 10 años manteniendo la inflación en sus niveles actuales. Sin embargo, el crecimiento es necesario pero no suficiente para resolver los problemas sociales de El Salvador. Para ello se requiere, además, lograr que los frutos del crecimiento lleguen a todos y no solo a algunos privilegiados.

Para que el progreso llegue a todos es imprescindible que el Estado se fortalezca como institución, que represente al conjunto de la sociedad, que propicie un desarrollo productivo integrado e incluyente, que compense a los más pobres y preste mejores servicios para todos. El problema es que estas metas constituyen buenas intenciones que deben ser implementadas y que requieren, por lo tanto, de una organización, una coalición para el cambio. Esto se centra en el Estado pero lo trasciende, como también trasciende a los partidos políticos y los grupos de presión tradicionales.

La tarea de transformación no puede recaer en la sociedad civil por sí sola ni tampoco en el Estado por sí solo. Se requiere una gran representación y una gran participación de las mayorías y para ello incluso las organizaciones religiosas son fundamentales pues representan los valores éticos y morales de la gente, luchando por aspiraciones que van mucho más allá de lo meramente material. No se trata de excluir a nadie, sino de sumar voluntades para lograr un objetivo común.

La transformación del Estado y la mejora de sus servicios requieren, en consecuencia, una gran voluntad colectiva y una activa participación social. Sin embargo, también requiere recursos y una organización para realizar los cambios.

Esto lleva al tema fiscal: tributación y gasto público. Es evidente que el sistema tributario no es eficiente. Solo el hecho de la altísima evasión implica que los ciudadanos que pagan sus impuestos están cargando con una mayor responsabilidad de la que deberían tener si todos pagaran. No se saca nada con tener impuestos ineficientes, que insumen muchos recursos de los contribuyentes para recaudar poco y que solo unos pocos pagan. La idea de un buen sistema tributario es que todos paguen un poco y que los que tienen más paguen algo más. Por eso es necesario tener impuestos con tasas moderadas y que los pague todo el mundo de acuerdo a su capacidad.

En el fondo, los impuestos no son otra cosa que el mecanismo que usa el Estado para financiar los servicios a la población. Una tributación eficiente no es, sin embargo, suficiente para resolver el problema de la justicia social. De hecho, un sistema tributario puede ser muy progresivo pero si el gasto público se orienta más a los ricos que a los pobres o se filtra por la corrupción, el resultado será un sistema fiscal perfectamente regresivo.

El problema no está tanto en hacer que el sistema tributario sea progresivo sino en lograr que el gasto público también lo sea. E decir, la progresividad debiera ser un atributo del sistema fiscal en su conjunto y no de la tributación o el gasto público. En esta área estudios de la OECD muestran que

en América Latina los sistemas fiscales no son nada eficientes en cuanto a sus efectos netos sobre el bienestar de la gente.

Por cierto, el sistema tributario de El Salvador está bastante bien definido según los criterios planteados anteriormente pero en la práctica es muy regresivo pues excluye a muchos posibles contribuyentes cargando a los que pagan con el peso de los que no pagan. Lo ideal sería simplificar radicalmente los impuestos, dejando muy pocos y fáciles de recaudar y pagar. Un impuesto de base amplia y tasa moderada como el IVA (cuyo rol es recaudar porque mucha gente lo paga, aunque cada persona individual pague poco), un Impuesto a la Renta que permita una contribución relativamente mayor de los que ganan más y que no castigue a los pobres, y algunos impuestos específicos muy progresivos como el de los vehículos de lujo, los licores y los cigarrillos.

Por otra parte, si la mayor progresividad está en el lado del gasto, es preciso que este sea muy eficiente y que llegue efectivamente a donde tiene que llegar. Esto no es fácil de lograr. Son muchos los años de atraso y de regresividad del gasto, de subsidio a los más ricos y de abandono de los más pobres.

Hay dos aspectos de importancia similar que deben ser considerados: la cantidad y la calidad del gasto. En efecto, no basta con aumentar el gasto para que los servicios mejoren. También hay que mejorar la calidad del gasto. Esto implica hacer esfuerzos para mejorar tanto las organizaciones como el personal encargado de prestar los servicios y tecnificar los mismos para optimizar su eficiencia y eficacia. Esto puede tomar años pero hay que hacerlo y hacerlo bien.

Se trata, en consecuencia, de mejorar y modernizar la gestión pública en su conjunto, incluyendo gestión tributaria, gestión del gasto y gestión presupuestaria. Por desgracia, como los resultados de este tipo de esfuerzo se manifiestan lentamente sus dividendos políticos son escasos en lo inmediato y no es una tarea solo de un gobierno en particular sino de la sociedad en su conjunto. Por eso debe ser una estrategia país (o formar parte de un pacto).

La otra instancia fundamental para garantizar la transparencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos integrando a las organizaciones sociales de base es la descentralización. La descentralización acerca el Gobierno a la gente, establece un vínculo más directo entre el contribuyente, el gobierno y el beneficiario del gasto público. Es la mejor forma de saber y de controlar exactamente qué se hace con el dinero recaudado por el Gobierno. Por eso hay que fortalecer dicho proceso.

Según vimos, en El Salvador se ha buscado paliar los efectos de la crisis incrementando algunos subsidios a sectores vulnerables, se desplazaron recursos de inversión pública a gasto corriente, se aprobó una reforma de la legislación fiscal y se tramitó nuevo endeudamiento para cubrir las brechas. Para generar condiciones al desarrollo de largo plazo se está diseñando una estrategia de desarrollo productivo y exportaciones que incluye medidas de estímulo a la innovación, la promoción de exportaciones y el fortalecimiento de las economías locales con énfasis en las PYMES potencialmente exportadoras.

En este contexto, la reforma fiscal tiene tres componentes: tributación, gestión presupuestaria y eficiencia/calidad del gasto público.

- En lo referente a tributación, esta reforma implica mejorar los sistemas de fiscalización y cobranza de impuestos, introducir a mediano plazo nuevos impuestos como el impuesto predial y fortalecer la administración tributaria para una reducir la evasión y la elusión. En el corto plazo se aspira que las reformas legales ya aprobadas generen unos 200 millones de dólares en el 2010.
- Para la gestión presupuestaria se ha planteado la necesidad de introducir el presupuesto plurianual, vinculando la planificación con el presupuesto y desarrollando la gestión por resultados mediante evaluación sistemática del desempeño.

- Esto se extiende también a la gestión del gasto público donde se plantea la generalización de la gestión por resultados, la planificación estratégica y la evaluación del desempeño en todas las unidades ministeriales y del sector público en general.
- Como una actividad transversal se plantea fortalecer los sistemas de información para dar más transparencia al sistema y facilitar la rendición de cuentas.

En un plano macroeconómico hay ciertos aspectos de política fiscal que también deben ser abordados. En un entorno dolarizado no es posible recurrir a la devaluación cambiaria y, por lo tanto, el mejoramiento de la competitividad y los equilibrios macroeconómicos depende fundamentalmente de la política fiscal. A ello se agregaría dado el nuevo rol del Estado, las políticas de desarrollo productivo e innovación. Esto es más crítico si se considera la debilidad estructural de las exportaciones tradicionales y la escasa incidencia de bienes y servicios no tradicionales (exceptuadas las remesas de salvadoreños en el exterior). En esta línea de razonamiento, parece pertinente:

a) evaluar la posibilidad de crear mecanismos para desplazar parte del impacto de las remesas, hoy orientadas principalmente al consumo, hacia la inversión; posiblemente a través del sistema financiero y con el objetivo adicional de minimizar su efecto sobre el tipo de cambio real.

b) fortalecer el rol anti-cíclico de la política fiscal, para lo cual se podría estudiar la creación de reglas que limiten el déficit en el marco del presupuesto plurianual, permitiendo acumular en períodos de bonanza y financiar el déficit en períodos de escasez. En lo inmediato, ello podría implicar la concentración del nuevo financiamiento (derivado principalmente de la crisis) en un *fondo de estabilización* que luego, en un futuro deseable, pudiera ser alimentado con recursos excedentarios de acuerdo a la regla presupuestaria adoptada.

Es importante destacar que los desafíos planteados son compartidos por las autoridades salvadoreñas y por el sector privado. Las diferencias están en cómo abordarlos más eficazmente. Hay gran diversidad de propuestas, públicas y privadas, que “compiten” por resolver los problemas, lo cual es positivo pero potencialmente peligroso pues la excesiva fragmentación puede generar inmovilismo. Corresponde al Estado asumir un rol más proactivo y coordinado también en el diseño de la estrategia, la generación de consensos y la articulación de una mínima “organización para el cambio” que garantice políticas y decisiones coherentes y efectivas.

Lo anterior incluye también una acción más coordinada de los organismos multilaterales y la cooperación bilateral presente en El Salvador. En el marco de la la “*Declaración de París*”, la cooperación internacional está haciendo un esfuerzo evidente por lograr agendas de trabajo más articuladas y efectivas pero es fundamental que exista una pauta de trabajo coordinada y una agenda compartida que sea “propiedad” nacional.

C. Lineamientos de la reforma fiscal

La reforma fiscal constituye el pivote para la modernización del Estado y en tal sentido se propone un conjunto de principios orientadores de la toma de decisiones y la implementación de los programas y proyectos. Estos principios trascienden el horizonte de un período de gobierno y por ello deben responder a consensos amplios.

- *Liderazgo gubernamental integrador y eficaz al más alto nivel.* Esto es esencial para generar estrategias compartidas y viables que puedan permitir una ejecución coordinada que supere la fragmentación actual del sector público. Este liderazgo debe ser capaz de convocar a los distintos niveles del Estado y a los actores privados para conducir una acción pública efectiva.
- *Fortalecimiento de la visión estratégica.* Los diversos actores que intervienen en la toma de decisiones deben compartir una situación futura deseada que guíe sus esfuerzos y sus acciones. Esto se relaciona estrechamente con la adopción de una actitud proactiva

respecto del futuro que se está construyendo, el que debe ser una oportunidad y no una incertidumbre.

- *Ejecución efectiva de la estrategia.* Para que el liderazgo del gobierno pueda traducirse en impactos concretos es necesario que el proceso de ejecución esté coordinado y orientado hacia el resultado y ello implica, a su vez, que las estrategias se expresen en metas concretas y acciones realizables. Debe incluir, además, mecanismos de seguimiento, control de gestión y evaluación de impacto de las políticas, proyectos y programas.
- *Profesionalización del servicio civil.* Con el propósito de contar con un sistema fiscal de clase mundial se requiere consolidar y profundizar la profesionalización del servicio civil de manera que pueda afrontar exitosamente la creciente complejidad de los desafíos. Dicha profundización debiera implicar la instauración de una carrera profesional basada en el mérito, con un mejor sistema contractual y con mayor movilidad horizontal al interior del sector público. Ello puede implicar también la creación de un sistema de selección de directivos públicos por concurso, de manera que estos mecanismos sirvan de efecto demostrador para otras áreas del sector público.
- *Orientación al usuario.* Un sistema fiscal de clase mundial debe poner a los ciudadanos en el centro de su acción permitiendo espacios de opinión, participación y elección orientados a resolver de manera efectiva las necesidades de las personas. Hoy en día los ciudadanos demandan mayor información sobre los asuntos públicos y exigen incorporarse en el debate de las políticas que los afectan. Otras experiencias exitosas han ido más allá de la transparencia, utilizando mecanismos para incorporar las preferencias ciudadanas en el proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas, así como en la evaluación de su calidad.
- *Desconcentrar y descentralizar.* La excesiva centralización limita las capacidades del Estado para retroalimentar el ciclo de las políticas con las experiencias de los ciudadanos y para suministrar bienes públicos a nivel regional y local. Para esto se requiere fortalecer las capacidades municipales y flexibilizar sus estructuras organizacionales. Adicionalmente, se plantea una mejor coordinación a nivel regional y local de las políticas y los programas de desarrollo.
- *Rediseño de procesos con criterio de integralidad e innovación.* Los diversos programas y proyectos deben priorizar un cambio de fondo y no meramente cosmético de los procesos sin escatimar la posibilidad de nuevos y mejores procesos que superen cuantitativa y cualitativamente a los existentes. Ello debe conducir a rediseños que pueden ser vistos en varias fases, de acuerdo a su nivel de ambición pero nunca postergados o suprimidos por ello.

El perfil deseado del sistema fiscal debe responder, en el marco de los principios anteriores, a cuatro elementos fundamentales:

Simplicidad, para facilitar la administración, minimizando la corrupción y la evasión;

Equidad, para que las cargas y los beneficios se distribuyan de acuerdo a la capacidad y necesidad de los usuarios;

Neutralidad, para no provocar distorsiones no deseadas en las decisiones de consumo, ahorro e inversión;

Eficiencia, para optimizar resultados minimizando costos;

Orientación al usuario, para poner a los servicios públicos al servicio de los ciudadanos.

IV. Propuesta: líneas de trabajo y posibles áreas de acción

El programa de apoyo a la reforma fiscal debería basarse en tres criterios centrales, en el marco de la *Declaración de París*:

- i. Abordar el tema con una perspectiva integral, como parte de la modernización del Estado salvadoreño en el marco de la estrategia de desarrollo orientada a crecer con equidad.
- ii. El programa debe complementar y apoyar otras iniciativas, coordinando esfuerzos con las mismas en función de una matriz común de acciones y resultados.
- iii. La propiedad del programa, la agenda y la definición de la participación relativa de cada uno de los organismos de cooperación corresponde en última instancia al gobierno salvadoreño a través de sus organismos competentes.

La idea de estas sugerencias es plantear no solo algunas líneas de lo que se podía hacer sino también y fundamentalmente proponer una modalidad de implementación. Es decir, no interesa solo el contenido sino también la forma, de manera que se pueda discutir los procedimientos y la organización de la implementación.

Es probable que esta propuesta sea ambiciosa pero lamentablemente las propuestas parciales conducen por lo general a generar una mayor dispersión, esta es una proposición que intenta estimular la coherencia, que se basa en los avances ya existentes y que se orienta fundamentalmente a la ejecución ordenada de muchas propuestas que hoy están paralizadas por falta de un hilo conductor que las oriente en función de una visión estratégica explícita y consensuada.

Otros organismos participantes

El tema fiscal está siendo abordado por el Banco Mundial y el BID así como también por la Unión Europea, AECI y USAID. Estos organismos están trabajando bajo modalidades diversas. En el caso de las multilaterales y la Unión Europea se está trabajando sobre la base de una combinación de apoyo presupuestario y asistencia técnica. En el caso del Banco Mundial ya está aprobado un préstamo de asistencia técnica (TAL) por 20 millones de dólares para apoyo a la gestión fiscal. Cabe destacar que

el Banco Mundial tuvo un rol protagónico (conjuntamente con el BID) en el Programa de Modernización del Sector Público que se terminó de ejecutar en 1998 y luego de eso ha realizado varias operaciones, entre ellas otra reciente de apoyo a las municipalidades para enfrentar la crisis. La USAID esta apoyando desde hace ya largo tiempo al área tributaria y aduanera e incluso han destinado un consultor de “cabecera” radicado en El Salvador. La matriz de actividades preparada conjuntamente por el Banco Mundial y la Unión Europea (en febrero 2010) debiera ser de gran utilidad para definir la estructuración final de posibles actividades y apoyos.

Los posibles contenidos de proyecto que se proponen a continuación deberán, en todos los casos, se cotejados y especificados a partir de las actividades planteadas o en ejecución por parte de otras organizaciones, coordinando y complementado agendas cuando sea pertinente y acordado con las contrapartes.

Objetivos sugeridos del programa

- Contribuir a fortalecer el marco de coherencia y coordinación de las políticas y programas y, en dicho contexto, reducir la fragmentación detectada a nivel del organo ejecutivo.
- Apoyar al Ministerio de Hacienda y otros organismos relacionados en el fortalecimiento de la eficacia y la eficiencia de la gestión pública con énfasis en la generación de espacios para la implementación del programa de gobierno en los ámbitos tributario, gestión presupuestaria y calidad del gasto.
- Contribuir al mejoramiento de los sistemas de información con en la transparencia fiscal.

A. Macroestructura

En línea con la perspectiva integral y los planteamientos formulados en el diagnóstico se considera realizar algunas actividades a nivel de la macroestructura y trabajando con la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) para compartir, coordinar y consensuar temas estratégicos. El objetivo específico de esta actividad es contribuir a la superación de la fragmentación detectada a nivel del órgano ejecutivo. Las actividades serían:

- **Un Foro Permanente de Análisis Estratégico y Prospectiva** auspiciado por la STP con el propósito de i) discutir y consensuar la visión de futuro que está manejando el gobierno, ii) precisar los elementos de la nueva estrategia de desarrollo nacional (con énfasis en el nuevo rol del Estado) y iii) explicitar y coordinar el perfil de las diversas agendas y programas que se están manejando (por ejemplo, la STP trabaja en una estrategia de desarrollo productivo y también el Ministerio de Economía trabaja en otra). Participan Ministros y especialistas de alto nivel invitados especialmente.
- **Talleres de Análisis Estratégico** incorporando al sector privado para presentar la visión de futuro y las líneas maestras de la estrategia de desarrollo acordadas en la reunión anterior. Participan Ministros y representantes del sector privado al más alto nivel. Esto puede realizarse en el marco de las actividades del Pacto Fiscal.¹⁴
- **Asesoría para la creación del nuevo Vice-Ministerio de Ingresos.** Como se dijo anteriormente, la creación de nuevas instancias organizacionales debe ser cuidadosamente diseñada y ejecutada con el objeto de evitar duplicaciones y redundancias además de optimizar los resultados esperados de la operación. En este caso, la creación del nuevo Vice-Ministerio debiera implicar la eliminación, consolidación y

¹⁴ Conviene revisar la experiencia del Pacto Fiscal en Guatemala, tanto por sus aciertos como por sus fracasos. En particular, para no concebirlo como “*panacea que cura todos los males fiscales*”. Ver Stark (2003).

redefinición de varias dependencias en una perspectiva sustantiva y de acuerdo a un análisis de su misión y funciones. Del mismo modo debe ser evaluada la integración de los sistemas de información y los procesos que estarán a cargo del nuevo Viceministro. El análisis debe incluir también la revisión de la organización del Ministerio en su conjunto para detectar posibles cambios y desarrollos que pudieran ser pertinentes y beneficiosos para la organización entera. En síntesis, no se trata solo de un cambio en el organigrama de la organización sino de un cambio organizacional que debe ser evaluado y ejecutado de manera cuidadosa y con una perspectiva integral.

- **Apoyo al fortalecimiento de la Unidad de Estudios Tributarios.** Sobre la base de los mismos criterios de la actividad anterior el apoyo a esta unidad debe orientarse a capacitarla efectivamente para procesar información y elementos conceptuales para generar análisis sustantivos y propuestas que apoyen las actividades de la DGI. Por su naturaleza y funciones debiera contar con personal suficientemente calificado por lo que es de particular importancia el perfil de recursos humanos que se sugiera para la unidad, incluyendo posiblemente aspectos salariales.

B. Gestión Pública

En este ámbito se proponen tres actividades, de las cuales la primera es un programa marco que cruza horizontalmente a las otras actividades contribuyendo a su articulación y mayor proyección y sentido estratégico.

1. Programa de Modernización de la Gestión Pública (PMGP)

El proceso de modernización del Estado y de la gestión pública es complejo, difícil y exigente. Las estructuras, procesos y sistemas que dan forma a la gestión pública rara vez son fáciles de cambiar y por lo general el personal se resiste al cambio no necesariamente por mala fe sino simplemente porque si han realizado ciertas tareas durante mucho tiempo les cuesta muchísimo cambiar de un día para otro.

Por estas y otras razones los procesos de cambio de organizaciones públicas basados en reingeniería la mayoría de las veces han terminado en fracasos abiertos o encubiertos, como aquellos que “cambian todo para que todo siga igual”. En consecuencia, el programa marco que se propone se basa en principios de *gradualidad, orientación por la demanda e integración* de todos los organismos suministradores de recursos de asistencia técnica (sin excluir la posibilidad de que el proceso continúe con recursos propios del Estado, una vez que los recursos de cooperación se agoten).

Además, la reforma fiscal no es, por su naturaleza, un tema exclusivo del Ministerio de Hacienda. Esto es más claro en el caso de la gestión presupuestaria. Por mucho que el área de presupuesto del Ministerio de Hacienda perfeccione sus procedimientos e introduzca indicadores y criterios de gestión por resultados, si los organismos ejecutores del presupuesto no operan con los mismos criterios el sistema en su conjunto no funcionará. Por estas razones, el programa incorpora al resto de los organismos estableciendo además mecanismos para formalizar su relación al interior del programa.¹⁵

El PMGP es básicamente un programa de mediano plazo (*no menos de tres años*) por medio del cual se introducen gradualmente criterios y procedimientos de medición del desempeño, presupuesto plurianual, gestión por resultados y planificación estratégica en el trabajo de los organismos públicos. El programa es liderado por un **Comité de Proyecto** integrado por las máximas autoridades y técnicos seleccionados de la STP y el Ministerio de Hacienda (MINH). El desarrollo del PMGP se presenta en anexo al final de este documento.

¹⁵ El programa de asistencia técnica del Banco Mundial sugiere procedimientos similares pero de modo genérico.

2. Tributación

- Propuesta para fortalecer los mecanismos y sistemas de cobranza de acuerdo a normativa internacional.
- Apoyo a programas de fiscalización.
- Propuesta impuesto predial asociada a fortalecimiento de la gestión y las finanzas municipales (esto último, incorporado en el PMGP).

3. Presupuesto y Gasto Público

- Apoyo a la vinculación plan/presupuesto, planificación estratégica y presupuestos plurianuales.
- Apoyo al desarrollo de la gerencia por resultados: indicadores de desempeño y control de gestión.
- Propuesta de programa para fortalecimiento de las finanzas y la gerencia por resultados en las municipalidades. Apoyo a la implementación.

Bibliografía

- Banco Mundial (2009), *Fiscal Management and Public Sector Performance*. Technical Assistance Project. Washington DC.(Octubre)
- FUSADES (2009-2010), *Boletín de Estudios Legales*, Nos. 106, 107 y 108. El Salvador.
- Martner, R. (2009), *El Pacto Fiscal*. Presentación. CEPAL. México.
- Mayora de Gavidia, Y. (2009), *Proceso de Modernización del Estado salvadoreño: 1989-2009 y propuesta 2009-2014*. DEES, FUSADES. El Salvador.
- Navajas, F. y Gabriel Artana (2008), *Análisis y Rediseño de los Subsidios en El Salvador*. FUSADES. El Salvador, Octubre.
- OECD (2008), *Policy Coherence for Development - Lessons Learned*. Policy Brief, December, Paris.
- OMC (2010), *Examen de la Política Comercial de El Salvador*. WT/TPR/S/226.
- Palacio B., Esther & Willem Cornelissen, Hernán Pflücker y Bruno Giussani (2009), *El Salvador, Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)*. Oficina Europea de Cooperación EuropeAid (AidCo). San Salvador, Mayo.
- PNUD (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central* (IDHAC).
- _____ (2008), *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador.
- Podestá, A., J. P. Jiménez y J.C. Gómez Sabaini; Compiladores (2010), *Evasión y Equidad en América Latina*. Libros de la CEPAL. Santiago de Chile.
- Sánchez-Gómez, M. (2006), *Coordinación macro-fiscal en procesos de integración. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoamérica*. Serie Macroeconomía del Desarrollo 48. CEPAL, Santiago de Chile.
- Stark, C. (2003), *Plan de Acción para la Modernización del Sector Público Guatemalteco*. Proyecto de Asistencia Técnica del BID. Comisión para la Reforma del Estado (COPRE). Guatemala.
- _____ (2001), *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina*. Estudios CLAD-BID. Caracas/Washington DC.
- _____ (1993), *Administración y Política Tributaria: Evaluación de la Cooperación Técnica del BID en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- _____ (1991), *Modernización del Sistema Tributario Venezolano: El paso que hay que dar*. Ministerio de Hacienda, Caracas.

Anexos

Anexo 1

Programa de modernización de la gestión pública

Fundamentos del Programa

- Una **estrategia para realizar el cambio**, combinando lo político y lo estratégico con mejoramiento de la gestión pública.
- La realización de **cambios graduales pero efectivos** que vayan retroalimentado el propio proceso modernizador.
- Un **proceso descentralizado**, combinando un enfoque estratégico unificado con una gran autonomía de los organismos para mejorar la gestión.

Factores críticos: visión estratégica y voluntad política de concretarla, agente catalizador del proceso, organización para el cambio y financiamiento. El factor político/estratégico y el agente catalizador (STP/MINH) ya existen, falta organizar el programa y financiarlo.

Objetivos

- Establecer y generalizar gradualmente en la Administración Pública centralizada y descentralizada la **gerencia por resultados**, alineando la gestión con la visión estratégica.
- Mejorar la **calidad y cantidad de los servicios** desde la perspectiva de sus usuarios, considerando efectivamente la opinión pública.
- Mejorar la **eficiencia** en la prestación de los servicios para optimizar el uso de los recursos.
- Desarrollar el área de **Recursos Humanos** mediante sistemas de incentivo individual e institucional.
- Mejorar la **transparencia** de los procesos y la **responsabilidad** funcionaria.
- Garantizar la **participación ciudadana** en la determinación de prioridades fiscales de gasto.
- Optimizar los **sistemas de información** al interior de la administración pública y hacia los usuarios.
- Desarrollar el **marco legal** para hacer posible la gerencia por resultados y el resto de los objetivos anteriores.

Organización para el cambio

- **Misión:** propiciar ordenada y sistemáticamente el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos en el marco de la estrategia de *Modernización del Estado*.
- **Beneficiarios:** Entes gubernamentales del Gobierno Central y los Municipios; así como procesos clave asociados a uno o varios de dichos organismos. Los Municipios podrían entrar posteriormente, una vez que el programa esté funcionando pero también se podría realizar algunas experiencias piloto.
- **Ejecutores:** normalmente los mismos beneficiarios bajo criterios de autonomía operativa que respete especificidades organizacionales y/o regionales.
- **Supervisión y coordinación:** STP garantiza reglas de juego y enfoque estratégico unificado contando con el apoyo técnico y logístico del Ministerio de Hacienda.
- **Criterio organizacional básico:** operación descentralizada /supervisión centralizada.

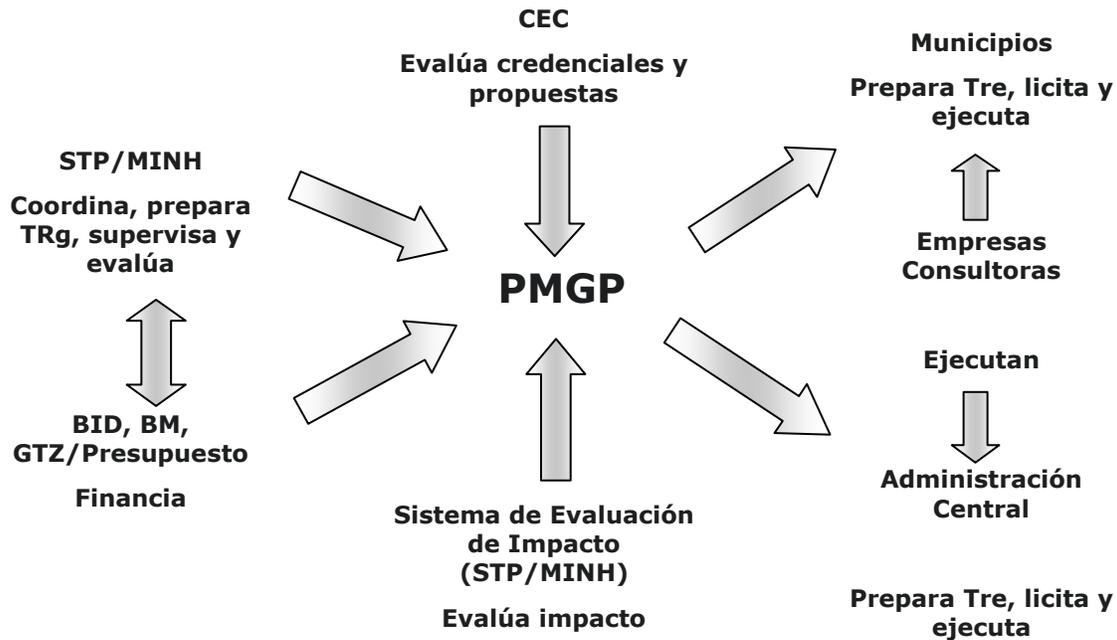
Operación

- STP/MINH preparan proyecto (**PMGP**) y realizan labor de promoción, búsqueda de financiamiento e inscripción de organismos en el “club” del PMGP. La inscripción es voluntaria pero inducida a través de crecientes exigencias por parte del MINH plasmadas en los procedimientos para diseñar y presentar los presupuestos anuales. Estos deberán incorporar progresivamente indicadores de medición del desempeño y vínculo con presupuesto plurianual y plan estratégico.
- STP/MINH ejecutan **Fase I del PMGP** que incluye diagnóstico, plan estratégico y capacitación del personal de los organismos. Se define perfil de posibles proyectos que se traducen en un conjunto de *Términos de Referencia Genéricos (TRg)*.
- En la **Fase II del PMGP** los organismos públicos adscritos al PMGP preparan *Términos de Referencia Específicos (TRe)* con apoyo de la STP y MINH.
- STP/MINH preparan *Registro de Consultores (RC)* nacional e internacional mediante Concurso de Credenciales evaluadas por una *Comisión de Evaluación de Credenciales (CEC)* presidida por la STP e integrada por dos representantes de los beneficiarios y dos representantes de organizaciones de reconocido prestigio en la materia (por ejemplo, Universidades).
- Las consultoras inscritas en el RC son invitadas a participar en concursos para proyectos en base a los TRe.
- El concurso se basa en una Propuesta Técnica y una Propuesta Económica. La CEC evalúa y asigna el proyecto. Las firmas internacionales deberán asociarse con empresas locales.
- En la **Fase III del PMGP** el consorcio o empresa seleccionada firma un contrato con el beneficiario bajo supervisión de la STP y con el visto bueno del organismo financiador.
- La ejecución es autónoma en cada organismo beneficiario, que deberá presentar informes de evaluación de resultados a la STP. Esta emite informes para organismos financiadores según los acuerdos vigentes.
- En la **Fase IV del PMGP** la STP desarrolla un *Sistema de Evaluación de Impacto de los proyectos del PMGP*, conjuntamente con el MINH, una vez finalizado el proyecto y priorizando evaluación del logro de objetivos más que aspectos de forma.

Financiamiento

- Organismos multilaterales
- Presupuesto nacional (contraparte)
- Presupuesto municipal (contraparte)
- Proporción 70%/30% promedio
- Monto por proyecto: \$ 30.000-150.000

ESQUEMA DE OPERACION



La idea de este esquema no es realizar estudios ni más propuestas sino proporcionar un **marco de coherencia y de gerencia para la implementación** de las propuestas, muchas de ellas ya existentes. Ciertamente, hay muchas propuestas pero están dispersas, faltas de financiamiento y muchas veces compitiendo con otras similares. En tal sentido, es una propuesta para la acción, no para la reflexión.

Contenido de posibles proyectos

- Ejercicio de **Planificación Estratégica** para identificar/revisar visión y misión, objetivos, productos, usuarios, fortalezas y debilidades, levantamiento de procesos, organización, recursos humanos y sistemas de control e información.
- **“Auditoría de eficiencia”** de procesos, servicios y recursos humanos.
- **Generación de proyectos** específicos de mejoramiento que pueden ir desde rediseño integral del organismo hasta cambios más específicos en organización, personal, rediseño de procesos, tecnologías de información, etc.
- Establecimiento de **Sistemas de Información** para control de gestión en términos de eficiencia, eficacia y economía de recursos públicos. Generación de indicadores de desempeño individual e institucional.
- Desarrollo de **Sistemas de Recursos Humanos**.
- Cambios en el **marco legal, infraestructura y equipos**.
- **Implementación** de los cambios con base en equipos de tarea con el mismo personal de la organización, entrenamiento, capacitación, pruebas piloto, etc.
- **Tipo de proyectos:** Planificación Estratégica / Rediseño de Procesos / Tecnologías de Información / Recursos Humanos.

Función STP/MINH

- Desarrolla estrategia de modernización de la gestión pública.
- Prepara a nivel de detalle el PMGP y gestiona financiamiento.
- Ejecuta programa piloto de sensibilización, capacitación en técnicas de planificación estratégica, análisis de procesos, trabajo en equipo; realiza pre-diagnóstico y prepara perfil de proyectos a ejecutar.
- Prepara RC y TRg, apoya preparación de Tre. Coordina Comisiones de Evaluación.
- *Supervisa y evalúa* impacto de los proyectos del PMGP.
- No ejecuta proyectos ni los contrata, hace cumplir las reglas y objetivos del programa: *rol catalizador y regulador*.
- STP y MINH interactúan para evaluación de desempeño e impacto de proyectos.
- Prepara informes para organismos financistas.
- Organismos son autónomos en determinar sus necesidades y proyectos en el marco del programa.

Anexo 2

Agenda desarrollada

La agenda de trabajo se especifica a continuación. Se coordinó actividades con otros donantes y organismos multilaterales y se realizó una presentación al personal de la Dirección de Presupuestos sobre el tema de la utilización de indicadores de desempeño y algunas experiencias internacionales.

- Secretaría Técnica de la Presidencia (STP): Alex Segovia (Ministro), María Isabel Villatoro (Unidad de Regiones).
- Ministerio de Hacienda: Carlos Cáceres (Ministro).
- Directores de Impuestos Internos y de Tesorería: María Eugenia Jaime de Rubio y Mariano Bonilla, respectivamente.
- Consultor principal del proyecto AID de apoyo a la modernización de la administración tributaria: Jesús Enrique Giraldo Botero.
- Dirección Nacional de administración Financiera (DINAFI): Dinora Margarita Cubías (Directora), Eduardo Alexander Rivera López (Coordinador de Tecnología de Información), Lilena Guadalupe Martínez de Soto (Coordinadora de Normas y Procesos del Sistema de Administración Financiera (SAFI), Jorge Guillermo Estrada (Coordinador Unidad Técnica Normativa de la DINAFI).
- Dirección de Presupuestos: Carlos Gustavo Salazar (Director), Mario Leonel Villatoro Reyes (Sub Director).
- Consultores a cargo de la preparación de la operación fiscal de la Unión Europea (conjunta con el Banco Mundial).
- Dirección de Inversión y Crédito Público: Jerson Rogelio Posada Molina (Jefe Depto. Gestión Estratégica de la Deuda).
- Director y personal técnico del área de la Dirección de Política Económica y Fiscal: Oscar Anaya (Director), Carlos Pérez (Asesor Técnico).
- Reunión de coordinación organizada por la delegación del Banco Mundial con la participación del BID, la Unión Europea, la AECI, la USAID, además de GTZ y CEPAL.
- Dirección General de Aduanas: Angela Bigueur (Directora), Carlos Alfredo Cativo Sandoval (Sub Director), Luis Ernesto Angulo (Asesor Técnico).
- Dirección General de Administración, Ministerio de Hacienda: Guillermo alfredo Posada Sánchez (Director General).
- Reunión con FUSADES (sector privado), Depto de Estudios Económicos y Sociales: Alvaro Trigueros, Gerente Sección Macroeconómica.
- Presentación a personal técnico de la Dirección de Presupuesto sobre el uso de Indicadores de Desempeño en la gestión pública.
- Banco Mundial: Alberto Leyton (Representante).
- Unión Europea: Rémy Linares (Agregado en Asuntos de Cooperación).
- Reunión de cierre con la Directora de Inversión y Crédito Público, designada por el Ministro de Hacienda para coordinar los temas de cooperación técnica.