

El modelo de acumulación pone en crisis a la hacienda pública*

El gobierno insiste en que el país marcha por buen camino, pero los altos funcionarios del poder ejecutivo ponen caras largas cuando son cuestionados sobre el estado de las finanzas públicas. El primer Ministro de Hacienda del gobierno actual cayó víctima del desequilibrio fiscal, cuando intentó avanzar en la consolidación de las finanzas públicas. La reciente modificación del sistema de pensiones que, a su vez, facilita al gobierno la aprobación expedita de los presupuestos estatales, hace la crisis innegable. Pero la crisis va mucho más allá del financiamiento de las pensiones, en los próximos años, pues remite a la estructura fiscal del país. De hecho, los bancos multilaterales y las calificadoras de riesgo han comenzado a hablar de ella de una forma cada vez más abierta y a lanzar recomendaciones, pues la situación actual de las finanzas públicas es inviable sin modificaciones significativas.

Esta crisis apunta, desde una dimensión incuestionable, a la debilidad del Estado salvadoreño, puesto que no tiene capacidad para recaudar los recursos indispensables ni para garantizar la seguridad ciudadana ni la protección medioambiental ni la equidad social. Por otro lado, la estructura fiscal actual desvela las prioridades de la agenda del gobierno de ARENA, las cuales, en lugar de promover la igualdad, son fuente de desigualdad.

1. La privatización de las pensiones se vuelve inviable

Los gobiernos de ARENA se han negado sistemáticamente a enfrentar el desafío planteado por sus crecientes gastos y, sobre todo, la satisfacción de las necesidades más urgentes del área social, para lo cual sus ingresos son claramente insuficientes. En vez de ello, han preferido convivir con déficit fiscal, financiado con préstamos. La falta de recursos es tal que, en los últimos años, estos gobiernos han llegado al extremo de contraer deudas nuevas para pagar las antiguas. De esta manera, la deuda nacional ha ido aumentando de forma paulatina, pero constante, hasta aproximarse a la crisis.

Colocado en desventaja política, el FMLN aprovecha su limitado poder legislativo para pedir cuentas sobre la gestión de la hacienda pública y, en

* Editorial, pp. 785-798.

concreto, sobre la administración y el destino de los fondos adeudados. La información solicitada revelaría el impacto de la malversación, de la corrupción, de la incapacidad gubernamental para ejecutar los proyectos de inversión y de la complicidad de las instituciones responsables de cuidar el buen uso de los fondos públicos —la Corte de Cuentas, la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General—. La información gubernamental sobre el estado de las finanzas públicas proporcionada no es detallada ni completa, o bien es confidencial. Presentar su estado real implicaría reconocer el fracaso de las reformas del ajuste estructural, así como su mala administración. Además de pedir cuentas, el FMLN exige una política de endeudamiento y una discusión abierta de los temas socioeconómicos que le interesan. Su poder para exigir se derivaba del poder del voto calificado, necesario para autorizar la contratación de nuevos préstamos, indispensables para financiar y aprobar un presupuesto deficitario. Decidido a evitar este inconveniente, el gobierno actual se propuso presentar un presupuesto equilibrado para el año 2007, con lo cual no necesita endeudarse, ni tampoco los votos del FMLN. Un malabarismo financiero, por el cual sacó del presupuesto estatal la deuda previsional, que cada año crece en millones, hizo posible esta operación. De esta manera, el gobierno resolvió un problema político de corto plazo; pero no el financiero. Peor aún, lo agravó más aún, en el mediano y largo plazo.

Cuando el segundo gobierno de ARENA privatizó las pensiones, adujo que el sistema era financieramente inviable, porque la cotización de la población empleada ya no era suficiente para financiar la pensión de la jubilada. Pero esto se evitaría con la apertura de una cuenta de ahorro para cada empleado, en empresas especializadas. El empleado podría decidir dónde colocaría sus ahorros, lo cual obligaría a esas empresas a competir y, por lo tanto, a ofrecer condiciones óptimas de rentabilidad. Mientras se completaba el traspaso al nuevo sistema, el Estado transferiría el ahorro a los fondos de las administradoras de las pensiones. Al cabo de unos cuantos años, esta fórmula tampoco ha resultado viable financieramente. Al adoptar esta decisión, el gobierno de ARENA de turno confió de forma ciega en las bondades del mercado. Pese a la mala experiencia, la modificación reciente del sistema también confía en esas bondades. La cuestión no es sólo la modalidad adoptada para administrar las pensiones, sino la creciente incapacidad gubernamental para generar ingresos y, por lo tanto, el endeudamiento expansivo e insostenible. En este sentido, no deja de sorprender que un gobierno dirigido por grandes empresarios y al servicio de ellos preste tan poca atención al análisis financiero.

La prioridad del gobierno de Saca era evitar la incómoda y prolongada discusión que, dada la correlación de fuerzas legislativas, suscitaría el financiamiento de un presupuesto deficitario. Al dejar fuera la deuda de las pensiones, allanó el camino para la aprobación expedita de los tres presupuestos que todavía caen bajo su mandato —los de 2007, 2008 y 2009—, puesto que sólo es necesaria una mayoría legislativa simple, siempre que no haya necesidad de financiamiento contrayendo deuda. En consecuencia, el gobierno trasladó la deuda previsional a un fideicomiso, administrado por un banco estatal, con lo cual, aparentemente, el presupuesto presentado es equilibrado, con lo cual anula el poder de veto del FMLN. En realidad,

el déficit no disminuye, sino que cambió de lugar en las cuentas nacionales, con lo cual desapareció del panorama financiero. La deuda contraída, a raíz de la privatización de las pensiones, debe ser pagada en su totalidad, y entre más demore su cancelación, se encarecerá aún más. En virtud de este escamoteo financiero, el gobierno ha conseguido pagar unos 58 millones de dólares, en los primeros años, en lugar de los 400 millones a los cuales estaba obligado. Pero luego deberá desembolsar cantidades superiores a los 800 millones de dólares anuales. Al final, según estimados, en los próximos veinticinco años, el Estado deberá cancelar a las administradoras de pensiones más de 2 mil millones de dólares adicionales. Dado que lo único que ha hecho es diferir el pago de la deuda original, para cumplir con las nuevas obligaciones, deberá endeudarse todavía más. Pagará la deuda de forma más lenta, pero también mucho más cara. La disposición no es financiera, sino que se trata de una añagaza política con consecuencias tributarias muy onerosas para los gobiernos futuros y, sobre todo, para los contribuyentes, quienes deberán asumir el costo de esta jugarreta. Una reconsideración de la carga tributaria actual podría haber evitado este costo adicional.

Obcecado por el interés político partidario inmediato, el gobierno, incluidos los diputados de derecha, pasaron por alto otra serie de cuestiones. El fideicomiso, donde ha colocado el ahorro previsional, no tiene garantías de pago, es decir, utilizará el dinero del propietario de la cuenta para financiar una deuda pública, pero sin compromiso formal del Estado. La responsabilidad recae en el fideicomiso. Pero el banco que lo administra tampoco adquiere compromiso alguno, en cuanto a su pago o su rendimiento. Por consiguiente, la nueva reforma traiciona uno de los principios fundamentales de la privatización de las pensiones, la seguridad del ahorro, aunque no representa ninguna novedad, puesto que legaliza la práctica actual. En efecto, la ley obliga a las administradoras de pensiones a invertir la mayor parte del ahorro (hasta el 80 por ciento) en bonos estatales que, por lo general, tienen un rendimiento menor que otras inversiones. De esta forma, el ahorro previsional continuará financiando las obligaciones públicas como hasta ahora, pero, contrario a lo anunciado, con menor rendimiento del posible. Peor aún, no pagará intereses mensuales al propietario de la cuenta, sino semestrales, lo cual disminuye aún más su rentabilidad. No es cierto, por lo tanto, que el cambio respete las condiciones establecidas originalmente por la privatización.

La competencia entre las empresas administradoras de las pensiones es inexistente. Las dos existentes se quedan con más de la quinta parte de la cotización total —unos 24 millones de dólares al año, en este momento—, en concepto de servicios administrativos y la contratación del seguro de invalidez y supervivencia. Cerca de la mitad de esos 24 millones es destinado al seguro, contraído con dos empresas propiedad de los dos bancos que también poseen las dos administradoras de los fondos de pensiones. Para completar el círculo, estas depositan cuantiosas cantidades de dinero en cuentas corrientes de sus respectivos bancos, las cuales no ganan intereses para el empleado que cotiza, pero sí para el banco, que lo presta a sus clientes. En la práctica, no existe diferencia en el rendimiento del ahorro entre una u otra administradora, pues la mayor parte del mismo es invertido en valores similares con la misma rentabilidad.

La posibilidad de invertir en el extranjero o en otras actividades rentables es muy limitada, por restricciones legales y por la estrechez del mercado salvadoreño de valores, el cual no ha experimentado cambios como para absorber el ahorro previsional, lo cual baja su rentabilidad, otro de los principios básicos de la privatización. En este sentido, la reforma reciente no ha traído novedades, pues el ahorro sigue siendo utilizado por el Estado para financiar sus gastos. La única novedad está en que ahora la empresa que lo administra obtiene jugosas ganancias adicionales, pero a costa del empleado que cotiza. Por otro lado, en los últimos años, la cantidad de empleados que ahorra su pensión —unos 500 mil—, en relación con la población económicamente activa, no ha crecido, tal como se argumentó al privatizar. En la actualidad, sólo cotiza un poco más del 17 por ciento de la población económicamente activa, aunque el 48 por ciento de ella, que a su vez representa el 20 por ciento de la población total del país, está afiliada a algunos de los sistemas existentes. Por lo tanto, más de la mitad del total de afiliados no tiene un trabajo que le permita cotizar. La emigración y el crecimiento del sector informal, que no cotiza, trabajan en contra de la ampliación de la cobertura. Si esta tendencia se mantiene, cada vez habrá menos dinero para adquirir deuda estatal, lo cual provocará otro desequilibrio del modelo. Esta privatización, al igual que otras, descansa en unas expectativas poco realistas.

La salida ideada por el gobierno de Saca implica un retroceso, ya que reconoce legalmente una fuente de financiamiento que la reforma original pretendió cerrar. El ahorro previsional no está destinado a facilitar al Estado el cumplimiento de sus obligaciones, sino a garantizar la rentabilidad suficiente para las pensiones de quienes cotizan. En este sentido, la privatización de las pensiones no ha significado ningún avance real. No es cierto que el dinero ahorrado por el empleado sea sagrado o intocable para el gobierno de Saca. Este no sólo lo toca, sino que, además, juega con él, puesto que lo coloca en riesgo sin garantías razonables. La modalidad del fideicomiso hace dar más vueltas al ahorro, con lo cual su administración se vuelve menos transparente, al mismo tiempo que oculta el alcance real de la deuda pública. El éxito de esta reforma depende, otra vez, más de expectativas que de realidades. Es el mismo error que ya cometió otro gobierno de ARENA, cuando privatizó las pensiones, a partir del presupuesto de que la economía crecería a un ritmo superior a sus capacidades, condición que no se cumplió. Si este ardid tampoco funciona, las finanzas públicas se encontrarán en un aprieto mayor.

La única salida racional e inexorable, dadas las circunstancias, es la revisión de la estructura fiscal. Pero el gobierno de Saca se niega a considerar esta posibilidad. En vez de ello, ha optado por intentar mantener a flote las finanzas públicas profundizando la recaudación y adquiriendo más deuda. Aun así, por más esfuerzos que haga para eliminar la evasión y la elusión, la carga tributaria actual no es suficiente para financiar la expansión del gasto público. Los ingresos fiscales no aumentan al mismo ritmo que el gasto y las necesidades sociales del país. Dado que el margen de maniobra que pueda derivar de los préstamos es cada vez más estrecho, la alternativa es revisar la estructura fiscal.

2. La obsolescencia y la desigualdad de la estructura fiscal

Los gobiernos de ARENA, sin excepción, han llevado a cabo una serie de modificaciones en la política tributaria con el propósito de mejorar el desempeño fiscal y aumentar la recaudación de forma sostenida y suficiente como para satisfacer las necesidades del gasto público. Después de quince años de continuas reformas de la estructura fiscal, el resultado es muy pobre y claramente exiguo. En este lapso, la recaudación fiscal creció menos de 5 puntos porcentuales que el producto interno bruto, es decir, creció menos de un punto por año. En la actualidad, el peso de esta estructura recae sobre el impuesto al valor agregado. A finales de los años de 1980, en cambio, descansaba en los impuestos sobre el comercio exterior y en el impuesto del timbre —sustituido por el impuesto sobre el valor agregado—. Desde 1995, los impuestos sobre las exportaciones dejaron de producir ingresos, en parte, en virtud de otra reforma. Ahora bien, la relevancia del impuesto sobre la renta, desde siempre, ha sido mediana y el patrimonio está exonerado.

Los cambios introducidos por los gobiernos de ARENA en la estructura fiscal, además de establecer una carga regresiva, no son tan productivos como parecía, en términos de recaudación. La recaudación del impuesto al valor agregado, la principal fuente fiscal, no ha satisfecho las expectativas. La existencia de dos economías, la formal y la informal, impide que su rendimiento sea óptimo. En la amplia economía informal, la recaudación del impuesto es muy deficiente, ya que los contribuyentes que transitan por ella no ejercen control alguno sobre la cadena de transacciones, donde estriba la ventaja primordial de este impuesto, y, por lo tanto, uno de los argumentos de mayor peso para reemplazar el impuesto del timbre.

El impuesto sobre la renta, la segunda fuente más importante de recaudación, descansa, en gran medida, sobre la mayoría de los trabajadores asalariados, en beneficio de la renta de las empresas. Estas pagan poco impuesto sobre su renta, no sólo por su propensión a eludir y a evadir, sino también, y de nuevo, por la amplitud del sector informal, cuyas empresas no pagan este impuesto. Adicionalmente, las empresas establecidas en las zonas francas, por cierto, una de las estrategias de los gobiernos de ARENA para impulsar el crecimiento económico, están exentas. Toda la materia prima, la maquinaria y el equipo importado están libres de impuestos. Durante veinte años, no pagan impuesto sobre la renta ni impuestos ni tasas municipales. Pueden repatriar ganancias y activos sin cargo alguno. Durante diez años, prorrogables, tampoco pagan el impuesto al valor agregado. Estos privilegios forman parte de la política gubernamental de eliminar el impuesto sobre el comercio exterior. En consecuencia, el único aporte de estas empresas, instaladas en las zonas francas, es el salario, el cual, de por sí, es muy bajo.

Pese a no haber evidencia disponible que demuestre de forma irrefutable el impacto positivo o el incentivo que estas medidas puedan tener en la inversión extranjera de calidad, los gobiernos de ARENA persisten en su estrategia. El gobierno actual la ha extendido a las grandes inversiones en el sector turismo, las cuales han quedado exentas. Sin embargo, los medianos

y los pequeños inversionistas en turismo están obligados a pagar impuestos, con lo cual su alternativa es pasar a formar parte del sector informal. La lógica de esta nueva exoneración es contraria a la equidad y favorable a una mayor concentración de la riqueza. Si ya es muy difícil encontrar una razón de peso que justifique la exención de impuestos a las empresas de las zonas francas, la única explicación plausible para extender este privilegio a las grandes inversiones en turismo es la cooptación del poder ejecutivo y de ARENA, por el capital nacional y transnacional. Una estrategia de apoyo sectorial integral sería mucho más eficaz y mucho más sana para la hacienda pública.

Así, pues, la baja carga tributaria del país se debe a que los mayores contribuyentes son los asalariados y las familias que llevan a cabo sus transacciones comerciales en el sector formal de la economía. Las micro, las pequeñas y las medianas empresas del sector informal y las empresas establecidas en las zonas francas están exoneradas. Las otras empresas grandes aprovechan los vacíos legales para eludir su pago o incluso evaden de manera flagrante. Las tasas de elusión y evasión representan casi la mitad de la recaudación actual. La última reforma tributaria que, dicho sea de paso, encontró fuerte resistencia en los grandes empresarios, ha permitido una recaudación mayor, pero todavía falta mucho camino por recorrer para que la carga tributaria sea más equitativa o progresiva y para que pueda cubrir el gasto público. Mientras la cultura de la inversión privada,

tanto nacional como extranjera, de no contribuir al fisco no experimente una transformación radical, poco podrán hacer los gobiernos para elevar la carga tributaria. El neoliberalismo ha dado nueva vitalidad a esta cultura de larga tradición latinoamericana, que mantiene que los ricos están exentos o contribuyen poco, porque su responsabilidad es invertir para crear empleo.

En la actualidad, el costo fiscal de esta cultura empresarial representa la mitad de lo recaudado, por concepto de renta e impuesto al valor agregado. A este costo hay que agregar otros que, aunque invisibles, contribuyen a acrecentar el déficit fiscal. Se trata de los costos por concepto de beneficios sectoriales, otorgados a las zonas francas y ahora a la gran inversión en turismo. Son costos reales, pero invisibles, pues no están explicitados en el presupuesto del Estado. Desde la perspectiva

burocrática, el mecanismo es eficiente, porque el empresario goza del privilegio sin ningún trámite; pero es poco transparente. De hecho, una vez establecidos por la legislación, estos beneficios sectoriales desaparecen del presupuesto y, con ello, se suprime la posibilidad de revisar o cuestionar sus supuestas ventajas para la economía nacional y sobre todo para la hacienda pública. En resumen, esta política, cuyo resultado principal es facilitar la creación de empleos de mala calidad, supone un costo fiscal

[...] la privatización de las pensiones no ha significado ningún avance real. No es cierto que el dinero ahorrado por el empleado sea sagrado o intocable para el gobierno de Saca. Este no sólo lo toca, sino que, además, juega con él, puesto que lo coloca en riesgo sin garantías razonables. La modalidad del fideicomiso hace dar más vueltas al ahorro, con lo cual su administración se vuelve menos transparente, al mismo tiempo que oculta el alcance real de la deuda pública.

elevado. Además de ser muy poco transparente, amplía las desigualdades existentes, al beneficiar a sectores que ya se encuentran en posición ventajosa.

La razón fundamental detrás de esta política de privilegios para las zonas francas y la gran inversión en turismo es su potencial para fomentar el empleo, el cual genera demanda de bienes y servicios. La demanda de servicios, pero también la de bienes, dinamiza la economía nacional y sería beneficiosa para el país en su conjunto. Pero esta argumentación no es válida, porque, al menos en las zonas francas, los encadenamientos productivos hacia atrás son casi nulos. La mayoría e incluso toda la materia prima de la maquila es importada. Por lo tanto, en el país donde tiene lugar la producción, sólo se adquieren los bienes y servicios no sujetos a la importación o a la exportación. En estas condiciones, el dinamismo que imprime en la economía nacional se reduce a generar empleos de baja calidad y muy poco encadenamiento hacia el interior. Estos incentivos, con todo, están condenados a desaparecer en 2009, puesto que la Organización Mundial del Comercio los considera subsidios. Por lo tanto, es previsible que la inversión extranjera que permanece en el país para gozar de ellos, tenderá a abandonarlo. A esto se agrega el impacto causado por el ingreso de China en el mercado estadounidense, cuyas consecuencias ya se han comenzado a sentir en El Salvador, cuya producción maquiladora ha comenzado a decaer. En pocas palabras, la estrategia de crecimiento de los gobiernos de ARENA, fundamentada en las maquiladoras y las zonas francas, perderá la poca importancia económica que ha tenido hasta ahora.

La estructura tributaria actual es más desigual que la de la época agroexportadora. En ese entonces, los sectores con mayor capacidad para acumular —los exportadores de café, algodón y azúcar— contribuían con el impuesto sobre las exportaciones, de tal manera que representaban una fuente de ingresos fiscales importante. En cambio, hoy, en virtud de la política fiscal de los gobiernos de ARENA, los sectores con mayor capacidad para acumular contribuyen poco o nada, debido a la práctica sistemática de la elusión, permitida por la legislación, por la evasión, tolerada por los gobiernos, y por la exención, una política de privilegio para ciertos sectores como las zonas francas y el turismo. Cuando el peso del ingreso de la hacienda pública recae en la tributación indirecta, se establece un fuerte vínculo entre esta y la capacidad de consumo de la población, con lo cual la política fiscal se vuelve cíclica. La desigualdad de la política tributaria se refleja de manera grotesca en la carga tributaria diferenciada. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, el quintil más pobre del país contribuye un 210 por ciento más que el promedio; mientras que el quintil más rico aporta un 20 por ciento menos que el promedio. Es decir, por cada cien dólares que el ciudadano promedio pague en impuestos, los más ricos sólo aportan 80 dólares, mientras que los más pobres entregan 210 dólares.

Esta desigualdad se observa también en el financiamiento de los gobiernos locales. Desde hace varios años, el gobierno nacional y los gobiernos locales se desgastan en una intensa disputa por el monto de la transferencia del presupuesto nacional que el primero hace a los segundos y por los

criterios de su distribución. Otros temas polémicos son la necesidad de aumentar la recaudación local, las restricciones impuestas al endeudamiento municipal y el traslado de un porcentaje del impuesto especial de los combustibles para la infraestructura vial. El trasfondo de la discusión es la resistencia del gobierno nacional a delegar poder en los gobiernos municipales. Entre 1998 y 2004, sólo hubo avance en la transferencia, la cual aumentó en un punto porcentual, respecto a los ingresos corrientes —al pasar del 6 al 7 por ciento—, una proporción relativamente baja para los parámetros latinoamericanos y, sin duda, insuficiente para las necesidades del gobierno local.

Otra fuente de desigualdad es la relativa importancia de dicha transferencia, dada la extensión del territorio municipal. Los ingresos de los municipios grandes —impuestos, tasas y derechos— representan, en promedio, el 75 por ciento del total; mientras que la transferencia del gobierno nacional sólo equivale al 13 por ciento del mismo. En cambio, en el municipio mediano, la relación es del 47.5 al 35 por ciento, respectivamente. Mientras que, en los pequeños, ocurre lo contrario. Los ingresos propios apenas representan un 16 por ciento del total, mientras que la transferencia equivale al 70 por ciento y, en algunos casos, hasta el 85 por ciento. La distribución de la transferencia es otro factor que contribuye a crear desigualdad. Al municipio con el mayor ingreso por habitante del país (Antiguo Cuscatlán), el gobierno nacional le transfiere casi la misma cantidad que a otro (Ilobasco), cuyos habitantes tienen un ingreso seis veces menor. De la misma manera, de dos municipios vecinos (San José Villanueva y Jayaque) con un ingreso por habitante similar, uno de ellos (el primero) recibe cuatro veces más. Estas desigualdades se explican porque el criterio de más peso es el demográfico —en términos inversos—, mientras que la variable de la pobreza es de las que menos pesa. Incluso, el criterio demográfico está distorsionado, puesto que se fundamenta en proyecciones del último censo, que data de 1992. En cualquier caso, la transferencia es fundamental para las finanzas municipales. Para el municipio pequeño, ese fondo es imprescindible, no tanto para generar desarrollo, como para cubrir una parte de su inversión básica.

El gobierno nacional hace caso omiso de estos hechos y exige a los gobiernos locales aumentar su recaudación fiscal, pero sin proporcionarles los medios. Es indiscutible que la legislación tributaria municipal no proporciona ingresos estables y suficientes al gobierno local. Por otro lado, la mayor parte de esta legislación es obsoleta. Alguna tiene más de medio siglo de vigencia. Otra ha sido reformada, pero sin superar su carácter regresivo, en contradicción con la Ley Tributaria Municipal. Los esfuerzos por introducir reformas significativas han sido frustrados por la Asamblea Legislativa, instancia con competencia para legislar sobre esta materia y dominada por ARENA y sus aliados. Antes del año 2003, archivó más de un centenar de anteproyectos de ley. El obstáculo, hasta ahora insalvable, estriba en que las propuestas de reforma entran en conflicto con intereses económicos y políticos. La postura del gobierno nacional es muy cómoda. Exige al gobierno local aumentar la recaudación, pero no le facilita los medios. Dadas sus implicaciones, esta reforma debe ir precedida de la discusión de un marco general con vistas a superar la obsolescencia y el

carácter regresivo de la legislación actual, y a garantizar una base impositiva sólida y administrativamente eficiente.

Las tasas por servicios municipales, otra fuente de ingresos del gobierno local, no pasan por la legislatura, sino que son establecidas por medio de una ordenanza y presuponen la obligatoriedad de la prestación del servicio, en cuestión —alumbrado público, aseo, manejo de desechos sólidos y mercados—. La importancia relativa de este ingreso está muy determinada por la infraestructura disponible y por el nivel económico de la población local y, por consiguiente, por su capacidad para contribuir. En consecuencia, recaudan más los municipios urbanos con mayor ingreso por habitante, mientras que en los pequeños, la mayoría de ellos rurales, este ingreso es insignificante. De ahí su dependencia de la transferencia del gobierno nacional. Por otro lado, pese al espacio concedido por la prensa, el endeudamiento de los gobiernos locales, garantizado por la transferencia, no es insignificativa. Los fondos más comprometidos se encuentran en los municipios del área metropolitana, cuyas finanzas no dependen de dicha transferencia. El préstamo es un complemento de los ingresos propios. Por lo tanto, la prohibición de contraerlos obedece más a razones de orden político que de estabilidad económica. La cuestión de fondo radica en que el gobierno nacional no está interesado en discutir las finanzas locales, así como tampoco está en debatir las del Estado.

Existen alternativas para proporcionar a los gobiernos locales un financiamiento sólido de largo plazo. Una de ellas, quizás la de mayor potencial, es el impuesto predial, el cual, además, tendría otras ventajas como frenar la especulación con la tierra. La segunda alternativa es trasladar a la localidad un porcentaje del impuesto especial sobre los combustibles para el mantenimiento de su red vial. En la actualidad, el producto de este impuesto se queda en manos del gobierno nacional, el cual, a su vez, lo traslada a aquellas empresas contratadas para tal efecto. De hecho, los gobiernos locales invierten la mayor parte del dinero transferido en la infraestructura vial. Aun cuando no están claras las competencias de uno y otro gobierno sobre ella, de antemano se puede sostener que la responsabilidad es compartida y, por lo tanto, el financiamiento también debería serlo.

Cuando el gobierno se esfuerce por eliminar la elusión y la evasión, así como también el exceso de incentivos fiscales a quienes no los necesitan, es probable que pueda aumentar la carga tributaria en al menos el 5.1 por ciento, lo cual contribuiría a una mayor equidad. Pero la política tributaria de los gobiernos de ARENA tiende a lo contrario, a profundizar la concentración. Los estudios de la Comisión Económica para América Latina confirman que la elasticidad del ingreso fiscal es inferior a uno, lo cual significa que cuando el ingreso de los contribuyentes aumenta, también lo hace su contribución fiscal, pero en una proporción menor. Es decir, a mayor ingreso, menor es la proporción en la contribución fiscal, lo cual es contrario a la equidad, ya que, quienes más tienen, pagan menos impuestos y, al revés, quienes tienen menos, cuando pierden ingresos, sus impuestos no disminuyen en la misma proporción.

La estructura tributaria actual es más desigual que la de la época agroexportadora. En ese entonces, los sectores con mayor capacidad para acumular —los exportadores de café, algodón y azúcar— contribuían con el impuesto sobre las exportaciones, de tal manera que representaban una fuente de ingresos fiscales importante. En cambio, hoy, en virtud de la política fiscal de los gobiernos de ARENA, los sectores con mayor capacidad para acumular contribuyen poco o nada, debido a la práctica sistemática de la elusión, permitida por la legislación, por la evasión, tolerada por los gobiernos, y por la exención, una política de privilegio para ciertos sectores como las zonas francas y el turismo.

disposición, llamada “ingeniería financiera” por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, hace que la deuda de las pensiones deje de ser un gasto, incluido de una manera poco clara en el presupuesto del Estado, para convertirse en una deuda cuasi fiscal. Una vez muerto el interés de la prensa en ella, la opinión pública perderá de vista su curso, aun cuando seguirá creciendo y el gobierno continuará con la contratación de préstamos para sufragar su gasto corriente. Desde una perspectiva financiera, esta es la peor opción, ya que empuja al país hacia una crisis de pago. A partir de ahora, la deuda no será contraída con organismos internacionales ni con la colocación de bonos en los mercados internacionales, sino con el fondo de las pensiones. De esta forma, la población que, por ley, es obligada a ahorrar para su pensión, ahora también está forzada a prestarle su ahorro al gobierno, para que este pueda pagar la pensión de los jubilados con el antiguo sistema de reparto. De esta forma, el gobierno actual ha creado un engendro entre el sistema de reparto y el del ahorro, el cual no es ni una cosa ni la otra.

En una crisis de pago, al gobierno le será más fácil dejar de pagar o renegociar la deuda con los jubilados que con los inversionistas extranjeros. Amén de evitar el voto calificado de la Asamblea Legislativa, necesario para aprobar el endeudamiento público, puesto que se entiende por tal sólo aquel que aparece registrado explícitamente en el presupuesto del Estado. Por lo tanto, en virtud de la mal llamada “reingeniería financiera”

3. Una política fiscal para la concentración de la riqueza

La política fiscal, además de la política tributaria, comprende la política del gasto, cuya estructura también ha experimentado modificaciones con los gobiernos de ARENA. El cambio más notorio es el aumento de los pasivos contingentes como consecuencia directa de la reforma del sistema de las pensiones. No obstante constituir una carga corriente muy pesada —en la actualidad, las pensiones representan cerca del 2 por ciento del producto interno bruto, pero con una tendencia a crecer, hasta llegar al 7 por ciento—, su gestión presupuestaria ha sido poco transparente. Este es el origen del debate sobre si dicha deuda se encontraba por encima o por debajo de la línea del déficit fiscal. El gobierno argumentó que se encontraba por debajo, pero los economistas serios, de izquierda y derecha, respondieron que estaba por encima, es decir, es una deuda que aumenta el déficit fiscal.

La Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones que creó un fideicomiso está elaborada en términos tales que la administración del sistema será todavía menos transparente. Esta

de Casa Presidencial, la deuda generada por la creación del fideicomiso, al igual que la de la dolarización, aun cuando están registradas en los estados de cuenta del Banco Central de Reserva, no es reconocida como deuda pública, por no aparecer en el presupuesto estatal. Esto significa que ambas deudas están fuera del alcance del control legislativo e incluso de la prensa, que con rapidez las olvida, tal como ya ocurrió con la deuda de la dolarización.

Dicho de otra forma, el gobierno de ARENA ha maquillado las finanzas públicas de la misma manera que maquilla algunas estadísticas oficiales, que no le son favorables. Estas reingenierías le sirven luego como fundamento para proyectar una realidad nacional muy optimista. Pero esta es bastante peor de lo que muestran esas estadísticas. En el informe sobre los objetivos del milenio, a los maquilladores gubernamentales se les pasó la mano. El gobierno asegura que la pobreza ha remitido, pero la redujeron bastante más de lo necesario para demostrar que ha cumplido con este objetivo del milenio. El ardid está en la adopción de una línea de pobreza oficial más fácil de superar que la establecida por el parámetro internacional —un dólar diario por persona, ajustado a la paridad del poder adquisitivo—. Por lo tanto, se trata de otro engaño. Esta práctica de embellecimiento de la estadística nacional adversa alcanzó su auge en el gobierno anterior.

Otros elementos que contribuyen a la rigidez del gasto público son las asignaciones establecidas por la ley, como el 6 por ciento del presupuesto, asignado a la Corte Suprema de Justicia. No obstante que esta obligación importa transferir una cantidad de dinero bastante grande, esa institución, cada año, batalla por captar más de lo estipulado. Alega la necesidad de mejorar un servicio, que, pese al dinero transferido, cada año es más lento, más arbitrario y menos confiable. Otro elemento es la transferencia obligatoria destinada a los gobiernos locales, también objeto de disputa, por la insignificancia relativa de su monto para algunos municipios. Un tercer elemento que contribuye a la rigidez son las remuneraciones del sector público, el cual, aun cuando tiende a disminuir, todavía representa una carga considerable para el presupuesto estatal.

Ante este panorama, los gobiernos de ARENA han optado por reducir el gasto para disminuir el déficit fiscal. De hecho, su discurso insiste más en la austeridad que en el aumento del ingreso fiscal. Con todo, el gobierno actual, para aumentar la recaudación fiscal, eliminó las exenciones que beneficiaban a algunos grupos, pero sin tocar a los más poderosos. Otro recurso fue aumentar o establecer impuestos especiales al consumo nocivo para la salud —el alcohol, el tabaco y las armas de fuego—. Estos esfuerzos

[...] la política fiscal del gobierno actual, al igual que la de sus predecesores, no es adecuada para favorecer la equidad, el desarrollo —o, al menos, el crecimiento económico—, ni para combatir la pobreza con una estrategia eficaz, ni tampoco para promover una mayor transparencia. La serie de reformas de la estructura tributaria, llevadas a cabo por los gobiernos de ARENA, lejos de ello, han contribuido a una mayor concentración de la riqueza en quienes ya eran ricos y en quienes ya percibían la mayor parte del ingreso nacional, [...]

combinados disminuyeron el gasto en 1.6 por ciento, entre el año 2003 y 2004, y aumentaron el ingreso tributario en 0.1 por ciento; mientras que los no tributarios permanecieron inalterados. Esto se tradujo en una mejora del déficit fiscal, que descendió 1.4 puntos porcentuales del producto interno bruto. Ahora bien, la disminución del gasto se debe, en realidad, a una menor inversión pública, en relación con el producto interno bruto, la cual pasó de 2.4 a 2.2 por ciento, entre 1999 y 2004. Estos esfuerzos, sin embargo, no son suficientes. Los impuestos al consumo dañino, como el destinado a financiar el Fondo para la Salud, no han alcanzado las metas propuestas.

En esos años, el gobierno se ha esforzado también por aumentar la asignación presupuestaria de los ministerios de educación —que pasó del 1.9 por ciento del producto interno bruto, en 1994, al 2.9, en 2004— y salud —que pasó del 1.2 al 1.5 por ciento, en el mismo período—. Pero aún así, en el año 2004, El Salvador fue el segundo país centroamericano que menos gastó en educación y salud. Al considerar la calidad y la eficiencia de estos gastos, así como el acceso o la demanda efectiva de estos servicios, se observa que el gobierno salvadoreño no contribuye a impulsar la equidad. Al contrario, las reformas estructurales de los gobiernos de ARENA, lejos de ello, han promovido una mayor concentración del ingreso, con lo cual han hecho caso omiso de una herramienta disponible para redistribuirlo. La distribución de la carga tributaria y el llamado gasto social, que proporciona servicios básicos universales de calidad, pueden ser herramientas eficaces para cualquier gobierno que busque contribuir a promover una mayor equidad.

En teoría, el presupuesto del Estado refleja las estrategias gubernamentales, nacionales o sectoriales. Pero en el país, esta vinculación es inexistente. Los gobiernos de ARENA tienden a establecer enclaves muy diferenciados y fuera de la dinámica presupuestaria. La llamada Red solidaria, por ejemplo, el programa social más importante del gobierno actual, puede aumentar la matrícula escolar y disminuir la deserción o la inasistencia, y también puede mejorar la salud materno-infantil y ofrecer acceso a servicios de salud en los municipios beneficiados. Ahora bien, este programa no es parte de la política pública, explicitada en el presupuesto. Por lo tanto, tampoco está incluido en la política fiscal. Este atípico comportamiento gubernamental se explica por la baja carga tributaria del país y porque el programa no ha sido concebido como una política estatal para erradicar la pobreza, sino como un instrumento transitorio de tres años de duración, para atender la pobreza. De ahí que fuera del programa no exista coordinación. Dicho de otra manera, la Red solidaria no constituye una estrategia transversal para luchar contra la pobreza y, como tal, integrada al presupuesto estatal, sino que se trata de un programa de atención coyuntural, que coordina a las entidades gubernamentales directamente relacionadas con su ejecución y cuyo financiamiento no proviene, en su mayor parte, del Estado salvadoreño, sino de fuentes externas.

En suma, la política fiscal del gobierno actual, al igual que la de sus predecesores, no es adecuada para favorecer la equidad, el desarrollo —o, al menos, el crecimiento económico—, ni para combatir la pobreza con

una estrategia eficaz, ni tampoco para promover una mayor transparencia. La serie de reformas de la estructura tributaria, llevadas a cabo por los gobiernos de ARENA, lejos de ello, han contribuido a una mayor concentración de la riqueza en quienes ya eran ricos y en quienes ya percibían la mayor parte del ingreso nacional, puesto que, considerados como grupo, pagan menos que los pobres, no sólo en términos relativos, sino también en términos absolutos. Pero incluso desde la perspectiva del crecimiento económico, los resultados tampoco son espectaculares, tal como lo demuestran las estadísticas anuales. Desde esta perspectiva, cabe preguntarse, entonces, por la viabilidad de este modelo en el mediano y largo plazo. La transparencia es cada vez menor, puesto que los privilegios son cada vez más invisibles y los mecanismos para financiar la deuda previsional o el gasto corriente son cada vez más complicados y oscuros. La estructura misma del presupuesto del Estado tampoco expresa la distribución del gasto, de acuerdo con una estrategia de desarrollo social o de erradicación de la pobreza. Aun cuando los maquilladores de la fachada fiscal trabajan con ahínco, la ciudadanía experimenta cada día su dura realidad.

La agenda social, a juzgar por la política fiscal y la realidad misma, y en contra del énfasis del discurso oficial, no es una prioridad gubernamental. Las prioridades reales del gobierno de Saca son otras. La primera de todas ellas es mantener el ritmo de la acumulación de la riqueza, no sólo con menoscabo del bienestar de la población, sino aun a costa de poner en crisis a la hacienda pública y, con ello, la viabilidad del modelo económico mismo. La ausencia de visión de mediano y largo plazo y la ambición, le impiden percatarse de los peligros que se ciernen sobre él. Otra prioridad, relacionada con la anterior, es proporcionar las condiciones necesarias para mantener ese ritmo de acumulación y concentración, lo cual incluye la dimensión económica, institucional y jurídica, una infraestructura de primer mundo para agilizar las comunicaciones, y el control social, recurriendo a la represión, cuando sea preciso. Estas prioridades sólo pueden ser garantizadas por un gobierno de ARENA. Por consiguiente, es fundamental mantener a este partido al frente del poder ejecutivo, desde el cual, además, controla a los otros órganos del Estado. En esta línea, las decisiones políticas no son guiadas por criterios estatales, sino por estrategias partidarias, subordinadas a los poderes corporativos y orientadas a garantizar el triunfo del partido en la próxima elección. De ahí que la agenda social esté mediatizada por el interés meramente partidario y pragmático. No es la gente y su bienestar lo que interesa, sino el poder. Desde esta perspectiva, el desempeño simultáneo de la Presidencia de la República y de la presidencia del partido de gobierno es estratégico, ya que ARENA experimenta una seria crisis de liderazgo y está desprovisto de ideas o programas políticos realmente novedosos y adecuados a las necesidades nacionales. Después de veinticinco años de existencia política, este partido está tan sumergido en el pasado como acusa a sus adversarios del FMLN. Todavía está obsesionado por derrotar al comunismo.

En la agenda gubernamental, por lo tanto, no se encuentra la construcción de consensos con ningún partido o fuerza social. Incluso las grandes gremiales de la empresa privada, tradicionalmente muy poderosas, han comenzado a perder terreno político ante un reducido grupo de grandes

capitales corporativos, cuyos representantes son los únicos que cuentan en las decisiones importantes. La reforma de la legislación de las pensiones no les fue consultada, ni siquiera les fue comunicada con anticipación. Los representantes del gran capital utilizan a ARENA y su gobierno como simples instrumentos para asegurar la acumulación y la concentración de la riqueza. Dado que ejercen el poder de forma vertical y autoritaria, para ellos, el sistema democrático es una formalidad molesta, la cual deben tolerar, pero que, si pudieran, prescindirían de ella. Mientras las prioridades de este poder sean satisfechas, lo demás, en concreto la agenda social, es irrelevante. La interrogante que se plantea es por cuánto tiempo más es viable esta política, puesto que las señales de crisis son claras.

Hasta ahora, la evaluación de las reformas, desde la perspectiva de la acumulación y la concentración de la riqueza, arroja resultados muy positivos y, en principio, por lo tanto, no habría razones para introducir modificaciones importantes. Por eso, el presidente Saca se resiste a discutir dichas reformas, cuando llama a concertar. Discutir para deponer las diferencias no es más que aceptar la política establecida por ARENA, en beneficio de las grandes corporaciones. Ahora bien, desde la desigualdad y la pobreza, esas reformas como instrumentos para fomentar la equidad y las oportunidades son un rotundo fracaso. Por eso, al juzgar sus resultados no debe olvidarse que esa política reformista no fue impuesta para beneficiar a la población, en general, ni siquiera al país como un todo, sino para favorecer casi exclusivamente a quienes ya gozaban de riqueza, privilegios y poder. La lógica del gran capital razona que cuando acumula y concentra riqueza al país le va bien.

Las crecientes demandas sociales, la creciente pérdida de control sobre el territorio nacional, sobre diversas actividades económicas y sectores sociales importantes, y la crisis en la hacienda pública han provocado que el régimen actual pierda cada vez más legitimidad, al punto de poner en grave peligro su viabilidad, en el mediano y largo plazo. La debilidad del Estado salvadoreño no sólo se expresa en la crisis de la hacienda pública, existen otras expresiones igualmente incuestionables de su decadencia.

San Salvador, 4 de octubre de 2006.