



**INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES**

ICEFI Y SU RUTA ESTRATÉGICA EN EL SALVADOR

2018-2021

VERSIÓN PRELIMINAR

CENTROAMÉRICA / AGOSTO 2017

CONTENIDO

PÁG. 05 Presentación

PÁG. 09 I. LOS PRIMEROS PASOS DEL ICEFI EN EL SALVADOR Y SU APUESTA ESTRATÉGICA

PÁG. 11 II. LA PLANIFICACIÓN 2018-2021: LA BÚSQUEDA DE UN MEJOR EL SALVADOR

PÁG. 11 1. Tendencias de contexto

PÁG. 11 1.1 Tendencias sociodemográficas

PÁG. 12 1.2 Tendencias en el marco jurídico y político

PÁG. 13 1.3 Tendencias en la institucionalidad

PÁG. 13 1.4 Tendencias macroeconómicas y financieras

PÁG. 15 2. La apuesta del Icefi para Centroamérica y su énfasis en El Salvador

III. EL ICEFI DE LOS PRÓXIMOS AÑOS EN EL SALVADOR: PRESENCIA, INDEPENDENCIA, RIGUROSIDAD, INNOVACIÓN, CREDIBILIDAD Y ACCIÓN

PAG. 19

PÁG. 20 1. Principios y valores del Icefi

PÁG. 20 2. Visión

PÁG. 20 3. Misión

PÁG. 21 4. Objetivos estratégicos para El Salvador

PÁG. 22 5. Objetivos operativos para El Salvador

PÁG. 24 6. Nuestros compromisos, los resultados a buscar en El Salvador

PÁG. 25 7. Contenido preliminar de la agenda de investigación

PÁG. 28 8. Presupuesto básico estimado

PRESENTACIÓN

En 2021, El Salvador, al igual que la mayoría de naciones centroamericanas (con excepción de Panamá) arribarán al Bicentenario de su independencia. Con esa mirada el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), elaboró su Planificación Estratégica 2015-2021, donde se estableció que, sin perder su carácter regional, su trabajo se concentraría en El Salvador, Guatemala y Honduras.

Reconociendo que las tendencias económicas, políticas y sociales advierten que El Salvador arribará al bicentenario de su independencia con enormes problemas de gobernabilidad y con una mayor fragilidad democrática. Es por ello que los cambios que puedan darse los próximos años son claves para empezar a iluminar un camino que se vislumbra sombrío. A pesar de haber pasado veinticinco años desde la firma de los Acuerdos de Paz, la sociedad salvadoreña sigue sin ser capaz de acordar consensos políticos que permitan garantizar un bienestar para las grandes mayorías, especialmente para los sectores más vulnerables, como la niñez, las mujeres y las poblaciones del área rural.

Estos acuerdos necesariamente tienen que abordar la política fiscal, reconociendo que esta es la columna vertebral de cualquier proyecto de nación. Por lo que, de no alcanzar un acuerdo fiscal integral, el Estado salvadoreño continuará debilitándose, la democracia correrá peligro y no podrá ofrecerle un futuro digno a su población. A pesar de este panorama, desde el Icefi estamos convencido que un El Salvador prospero, democrático e inclusivo es posible, por ello hemos realizado un proceso de planificación estratégica, propio para El Salvador, para el período 2018-2021, alineando recursos y fuerzas para contribuir a la edificación de un país, en la que se alcancen acuerdos que permitan conciliar en la política fiscal los intereses sociales y los particulares, así como las necesidades actuales frente a la búsqueda de un bienestar estructural para el mediano plazo. Esta es, según creemos, la única alternativa viable para el fortalecimiento democrático y el desarrollo sostenible.

Al igual que en toda la región, en El Salvador, dos objetivos estratégicos marcan nuestra misión. El primero se encuentra vinculado con la producción de conocimiento, estudios y análisis que constituyan insumos para promover

la sostenibilidad y suficiencia fiscal y el desarrollo de El Salvador. El segundo, relacionado con la promoción del diálogo y la incidencia en la política fiscal en este país, posicionando al Instituto como agente de cambio efectivo y confiable.

Los frutos de nuestra labor para los próximos años se enmarcan en cuatro compromisos estratégicos. Primero, el sistema tributario salvadoreño avanza hacia la suficiencia, simplicidad y progresividad de los impuestos. Para asegurar que el aumento de recursos públicos, no solo ayude al financiamiento de metas del desarrollo sino fomente una mayor equidad, será necesario que en el período 2018-2021 la sociedad salvadoreña impulse acuerdos políticos que permitan fortalecer las administraciones tributarias, haciendo más productivos los impuestos existentes y luchando contra los principales delitos tributarios (defraudación aduanera, contrabando y evasión). También se debe avanzar en la reducción de los privilegios fiscales, así como en la implementación de impuestos directos y con la ampliación de la base tributaria, con una mayor progresividad en el impuesto sobre la renta.

Segundo, el gasto público en El Salvador se ejecuta con mayor efectividad. Se espera que en el período 2018-2021 se pueda fortalecer la evaluación del impacto del gasto público. También, que exista una mayor vinculación entre el gasto público y la planificación, que se cumplan las metas de desarrollo y disminuyan las brechas entre lo que se gasta y lo que se debe gastar para lograr más equidad y un crecimiento económico sustentable y sostenido. Asimismo, se deberán discutir las rigideces del gasto y su relación con la agenda social y ambiental actual.

Tercero, El Salvador avanza hacia una política fiscal con enfoque de sostenibilidad y suficiencia. Los actuales desajustes estructurales de la política fiscal deberán ser estudiados y subsanados. Es indispensable la concreción de un acuerdo fiscal participativo, transparente y con una visión de largo plazo. Entre los principales desajustes a remediar están la deuda pública y su tendencia a aumentar su importancia relativa en los presupuestos públicos (tanto en la figura de mecanismo de financiamiento como en la de obligación de pago). Asimismo, la sostenibilidad fiscal de El Salvador dependerá en los próximos años de la solución que se dé al financiamiento del sistema previsional. Por su parte, en la búsqueda de suficiencia fiscal, el Estado salvadoreño deberá ajustar el monto de los recursos públicos necesarios para cumplir con las metas de desarrollo sostenible y de crecimiento económico acordadas por la sociedad para el mediano plazo.

Y cuarto, El Salvador es un país más transparente, que cuenta con una ciudadanía más empoderada y participativa en materia fiscal. En los próximos años se deberá hacer esfuerzos para mejorar la transparencia, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas del Gobierno salvadoreño hacia los ciudadanos. Además de cambios institucionales en la administración pública, el empoderamiento ciudadano y su participación en materia fiscal exigirán la producción y difusión de más información y mayores espacios institucionales (en los organismos Ejecutivo y Legislativo) para la reflexión y el diálogo eficaz. Será imprescindible crear las condiciones para que los ciudadanos cuenten con medios y oportunidades para el ejercicio efectivo de su participación, exigiendo sus derechos y respetando sus obligaciones.

De estos esfuerzos depende el poder avanzar hacia una cultura en la que se comprenda la política fiscal como el rostro concreto del contrato social. Cumplir con los compromisos asumidos requerirá de la movilización de recursos que permita contar con una sede del Icefi en El Salvador, así como de continuas mejoras en la gestión y evaluación de resultados. Le invitamos a usted y a la organización que representa a adentrarse en esta mirada futura del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y a unirse al esfuerzo colectivo por construir un El Salvador más equitativo, más justo, próspero y democrático.

I. LOS PRIMEROS PASOS DEL ICEFI EN EL SALVADOR Y SU APUESTA ESTRATÉGICA

Desde su creación el Icefi ha desarrollado una intensa agenda de investigación, difusión e incidencia. Esta agenda nos ha colocado paulatinamente entre los centros de pensamiento reconocidos en la región centroamericana por el rigor académico, voluntad de abordar temas complejos de actualidad, persistente atención a los temas críticos de política fiscal y acercamiento a la sociedad. La convicción profunda que profesamos sobre la construcción basada en acuerdos, nos ha impulsado a implementar nuestra planificación estratégica para el período 2015-2021, en el que se han incluido las opiniones y miradas de quienes han hecho posible la existencia del Instituto. De esa cuenta, se consultó a cooperantes que tienen relación, valoran y conocen con detalle nuestro trabajo, ya sea por el apoyo financiero que nos brindan o porque colaboran en la promoción de espacios para la incidencia y formación de alianzas; asimismo, se ha contado con la opinión de funcionarios y políticos relacionados con los temas fiscales, así como de socios y aliados del Icefi con los que hemos trabajado a lo largo de estos primeros doce años.

En el marco de esta planificación estratégica se estableció que, aunque el Icefi es una institución de carácter centroamericano, priorizará su trabajo en El Salvador, Guatemala y Honduras. En ese sentido hemos desarrollado una planificación estratégica propia para El Salvador con una mirada hasta 2021. Esto años anteriores nos permitió elaborar diagnósticos de la política fiscal salvadoreña, así como establecer canales de comunicación con las instituciones públicas, como lo demuestra la apertura y disposición de las altas autoridades de la Secretaría Técnica de la Presidencia y de miembros del Ministerio de Hacienda de El Salvador propiciaron que el Icefi capacitara a funcionarios y técnicos entre 2012 y 2013, de manera que este país es, al día de hoy, el único de la región que cuenta con personal que domina la metodología para realizar procesos autónomos de medición de la IPNA. Esto, además de institucionalizar el esfuerzo (lo cual le granjea más posibilidades de sostenibilidad), permite darle un adecuado seguimiento.

En 2014 y con el respaldo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ, por sus siglas en alemán), y a solicitud del Gobierno, el Icefi elaboró tres de los cuatro estudios que constituyen la base para discutir sobre el gasto

y el ingreso público, las rigideces, los espacios fiscales y la sostenibilidad, así como los mecanismos políticos para un pacto fiscal exitoso. La apertura de los diversos actores salvadoreños que compartieron sus opiniones y valoraciones confirma la confianza y credibilidad que el Icesi se ha granjeado entre ellos. En su búsqueda de consolidar el carácter centroamericano, el Icesi enriqueció su equipo de investigación con un mayor número de integrantes salvadoreños. Esto ha permitido darle seguimiento a la coyuntura salvadoreña, una mayor presencia en medios de comunicación y una mejor interlocución con actores claves. Siguiendo su apuesta, el Instituto ha designado por primera vez un economista de país para El Salvador, para que pueda coordinar con todo el equipo del Icesi el trabajo del instituto en ese país.

II. LA PLANIFICACIÓN 2018-2021: LA BÚSQUEDA DE UN MEJOR EL SALVADOR

1. Tendencias de contexto

Analizamos el contexto en función de cuatro ejes: las tendencias sociodemográficas, el marco jurídico y político, las tendencias de la institucionalidad, y las tendencias macroeconómicas y financieras.

1.1 Tendencias sociodemográficas

El Salvador, al igual que el resto de Centroamérica, experimenta una transición demográfica que le permitirá tener la población en edad productiva más grande de su historia; sin embargo, este bono demográfico terminará en 2030. Por lo que de no generar las condiciones que propicien el aprovechamiento de esta transición, se incrementarán los problemas de desempleo y subempleo. Los esfuerzos por reducir los niveles de pobreza han sido insuficientes, para el 2016, 2.5 millones de salvadoreño padecían esta enfermedad social. Es probable que esta situación permanezca en el futuro inmediato, incluso con aumento en los niveles de pobreza y la exacerbación de condiciones para su reproducción si no hay cambios en el modelo económico salvadoreño, que por su naturaleza es excluyente; el cuál además de estimular altos niveles de pobreza, provoca altos niveles de niveles de desigualdad y concentración de la riqueza.

A pesar de la introducción de programas sociales gubernamentales, estos no han logrado tener un impacto significativo, explicado por los bajos niveles de cobertura o montos asignados a los mismos. Aunado a una caída de la matrícula escolar y al desmejoramiento en indicadores de salud. Ante unas finanzas públicas endebles y un sistema previsional con baja cobertura y financieramente insostenible, provocará en los próximos años que el Estado salvadoreño no sea capaz de brindar un piso mínimo de protección social para su población, lo que podría desencadenar altos niveles de ingobernabilidad y el debilitamiento de las condiciones de vida, especialmente de los grupos más vulnerables como lo son la niñez, las mujeres y las poblaciones rurales. Un elemento a tener presente en las tendencias sociales es el asociado con la violencia; El Salvador llegó a ser catalogado en 2015 como el país más violento del mundo.

Todas estas problemáticas provocan que una válvula de escape para muchos salvadoreños sea la de migrar, con nuevas facetas como la crisis de niños migrantes no acompañados. La debilidad institucional, la falta de inversión social y empleo que explican estas tendencias pueden exacerbar estas mismas condiciones en los siguientes años.

1.2 Tendencias en el marco jurídico y político

Veinticinco años han pasado desde la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a uno de los conflictos armados más sangrientos en la historia mundial. El Salvador es un ejemplo para el mundo de cómo la democracia puede constituirse en el vehículo para redimir las diferencias ideológicas, al transitar de gobiernos de derecha a otros de izquierda, sin que ello implicara algún tipo de inestabilidad social o política. No obstante, ante la falta de respuesta a los principales problemas que aquejan a la sociedad salvadoreña, existe un desencanto con las principales fuerzas políticas del país.

La falta de acuerdos de nación y la creciente parálisis política, provocan un debilitamiento del Estado salvadoreño que exaspera la ingobernabilidad y la violencia, al encontrar en la fuerza una vía para ejercer el poder como mecanismo para redimir las diferencias. Esto sumado a la impunidad, la corrupción, el irrespeto a la ley y a la falta de confianza en las instituciones. Un elemento a tomar en cuenta para los próximos años son los choques entre los poderes del Estado, especialmente con las resoluciones que emite la Sala de lo Constitucional, cuya forma de resolver los asuntos relacionados en materia fiscal tienen el potencial de generar conflictos y de vulnerar la gobernabilidad democrática.

La participación ciudadana en El Salvador ha sido modesta; por lo que es aún poca su efectividad e incidencia, especialmente dado los altos niveles de polarización política existentes. Todavía es incierto el destino de los procesos de participación en los próximos años, los que en todo caso se encuentran sujetos a la capacidad de organización y articulación de los diversos movimientos.

El componente ideológico en las universidades salvadoreñas continúa estando más inclinado al fomento de una política fiscal conservadora, que comprende los grandes agregados macroeconómicos y fiscales como un fin en sí mismo. Lograr la construcción de nuevos paradigmas en materia fiscal, que tengan como fin el bienestar social, el crecimiento económico sostenible y la consolidación de las democracias por medio del fortalecimiento del Estado, requerirá que en los próximos años las aulas universitarias (en donde se instruye a la gran mayoría de los formadores de opinión y tomadores de decisión del futuro cercano) se enriquezcan con la teoría y la práctica de una política fiscal orientada al logro del desarrollo humano.

1.3 Tendencias en la institucionalidad

A pesar de que El Salvador se ha caracterizado por contar con partidos políticos sólidos, la falta de credibilidad actual de los partidos políticos podría traducirse en mayores carencias de legitimidad del sistema democrático en su conjunto. Además, la falta de apertura y de renovación de los partidos políticos tradicionales y la apatía de la participación ciudadana limita el apareamiento de nuevos actores políticos y el involucramiento pleno de las nuevas generaciones en la toma de decisiones, lo que supone que no se avance hacia una democracia participa plena.

El sector empresarial salvadoreño continúa predicando la idea de un Estado limitado, pero que le permita seguir gozando de privilegios. Esta postura, arraigada sobre patrones neoliberales se espera que continúe en los próximos años. Sin embargo, también se observa una tímida, aunque creciente, tendencia por parte de algunos en el sector empresarial de buscar posiciones más progresistas, especialmente en el ámbito social; lo que podría abrir ventanas de oportunidad para alcanzar alianzas políticas que permitan impulsar políticas sociales con visión de largo plazo.

La administración pública sigue siendo débil, ineficiente e inefectiva, explicado en buena medida por la penetración de intereses ilícitos, de élites e intereses corporativos en el quehacer del Estado, en la medida en que se ha consolidado un enfoque neoliberal sobre el quehacer de lo público. A pesar de la ausencia de la planificación estatal en las últimas décadas, se podría esperar la introducción de la gestión por resultados, aunque aún en una fase incipiente. De hacerse realidad, El Salvador contaría con mejores herramientas para concretar el diseño, implementación y evaluación de políticas con un enfoque de desarrollo.

La administración tributaria salvadoreña ha sido débil reflejado en los altos niveles de evasión impositiva, de continuar esta tendencia, en los años siguientes podría verse una agudización de la crisis fiscal por el debilitamiento institucional. Como consecuencia de esto podría estancarse o caer la captación y asignación de tributos, y por ende, agravarse los problemas de pobreza, inequidad y fragilidad institucional a lo ancho del sector público.

1.4 Tendencias macroeconómicas y financieras

En el orden del crecimiento económico, El Salvador ha estado inmerso en la trampa del bajo crecimiento, en las últimas dos décadas ha crecido a una tasa promedio de 2.0% del PIB y no se prevé que en los próximos años esa tasa vaya a tener un cambio significativo; ostentando la menor tasa de crecimiento

de toda la región Centroamérica. Esto será explicado por bajos bajos flujos de inversión extranjera directa, los raquícos niveles de inversión pública y privada, la poca diversificación de la matriz productiva y el no contar con una política monetaria. A pesar de las políticas migratorias que se puedan llegar a implementar en Estados Unidos, no se espera que para 2021 caigan los flujos de remesas familiares, lo que permitirá que esto siga siendo un sostén para el consumo interno.

La sostenibilidad ambiental es una dimensión de creciente consideración en las tendencias económicas y financieras. Hace cinco años ya se observaba vulnerabilidad de la región ante fenómenos climáticos y de cambio climático. A pesar de los avances en esta materia, El Salvador sigue siendo el décimo cuarto país más vulnerable del mundo frente al cambio climático y en los próximos se continuará siendo muy vulnerable. Para explicar las causas de estas tendencias, se apunta la falta de inversión pública en gestión ambiental, así como la promoción de actividades de alto impacto ambiental. Como consecuencia, podrá verse crecer el riesgo de inseguridad alimentaria y el costo de la producción agrícola. También podrán aumentar los costos de mitigación frente a los impactos de los eventos climáticos extremos.

Como consecuencias de las tendencias descritas pueden esperarse la persistencia de subempleo y alta informalidad, balanzas de cuenta corriente deficitarias, baja competitividad y bajas reservas de capital humano. La realidad económica, política y fiscal de El Salvador, luego de la crisis económica mundial que tuvo su mayor impacto en El Salvador en 2009 dio como resultado el impulso de reformas. Enfocándose más en intentar incrementar el peso de los impuestos directos y en reformas de carácter administrativo; pero dejando de lado la discusión de un nuevo marco normativo para la ejecución del gasto público. Estas reformas, en muchos casos en la dirección correcta, han sido insuficientes para lograr la sostenibilidad y suficiencia de la política fiscal. Es por esto que, en los próximos años, se avizora la urgencia de una reforma fiscal integral, así como presión social para que el Estado salvadoreño haga mayores esfuerzos por evaluar y aumentar la calidad del gasto público, al tiempo en que se aumenta la transparencia fiscal y la rendición de cuentas.

Esta nueva agenda fiscal deberá estar acompañada de mejoras en las instituciones públicas más relevantes: Ministerio de Hacienda, entes contralores, especialmente la Corte de Cuentas, así como en la institución rectora de la planificación y evaluación de las políticas públicas. En materia de impuestos, hace cinco años se observó un desplome de la carga tributaria, así como los primeros intentos de reforma tributaria.

En la actualidad, la carga tributaria salvadoreña es aún insuficiente ante la creciente demanda de gasto y antes los retos de desarrollo. Además, se prevé la continuación del otorgamiento de privilegios fiscales injustificados. Antes los continuos desbalances fiscales, continuará la amenaza de incrementar la recaudación a costa de la regresividad.

En síntesis, se prevé que se mantendrá la debilidad de la administración tributaria, una estructura tributaria globalmente regresiva, altos niveles de evasión fiscal y altos niveles de gasto tributario. Las consecuencias de no lograr las reformas que se requieren se extenderían por toda la economía, las instituciones y la sociedad. Por el lado del gasto público, a pesar que luego de la crisis financiera de 2008 se observó la implementación de políticas anticíclicas y con mayor énfasis en programas sociales; hoy se observa una contracción de la inversión pública y niveles insuficientes de gasto para las ingentes necesidades sociales. La inversión social del Gobierno Central de 2017 es la misma que de 2002 y con pronóstico poco halagüeño. Se dificulta justipreciar la brecha de gasto según las necesidades a enfrentar, por la carencia de indicadores de eficacia y efectividad. Dadas las tendencias observadas, puede esperarse que en los subsiguientes años los niveles de gasto continúen siendo insuficientes y en contención, de cara a las crecientes brechas sociales.

2. La apuesta del Icefi para Centroamérica y su énfasis en El Salvador

Ya como lo plantea el Icefi en su planificación estratégica 2015-2021, para transformar la realidad actual y cambiar las tendencias es imprescindible que los Estados centroamericanos acuerden una agenda para el desarrollo y la consolidación democrática. En ese sentido, la propuesta debe considerar tres pilares: crecimiento económico sostenible, construcción de la igualdad y efectividad del Estado. Un pacto político de esta envergadura requerirá no solo acuerdos sobre el futuro, sino la responsabilidad de hacer los cambios necesarios en la política fiscal para que esta esté vinculada plenamente con las ambiciones, compromisos y metas del desarrollo y la democracia.

En ese sentido, en el caso de El Salvador, es clave salir de la trampa del bajo crecimiento económico, apostándole a la transformación productiva tanto del área urbana como rural; la dinamización del mercado interno, asegurando un mínimo de bienestar material a toda la población; la apuesta a la integración regional; así como la redefinición de la frontera entre el quehacer público y privado. Sobre este último punto, desde la política fiscal, se puede

confeccionar un modelo de protección social que garantice derechos, a la vez que se convierta en un factor determinante de la presencia del Estado y de un distribuidor territorial del empleo y potenciador de las inversiones, públicas y privadas, en todo el territorio.

Respecto, a la construcción de la igualdad, se proponen tres elementos potenciadores: la generación de bienes públicos con carácter universal y de calidad; el desarrollo de un modelo de protección social progresivo y sostenible, que incluya pensiones contributivas y no contributivas; y la emancipación de la mujer, como factor determinante para el éxito ético, social y económico de El Salvador.

En cuanto a la efectividad del Estado, se sugieren cuatro elementos que deben estar en la discusión inicial de toda sociedad centroamericana, incluida la salvadoreña: políticas públicas efectivas en la búsqueda de la progresividad y la equidad; abogar por una transparencia fiscal que legitime lo público frente a la ciudadanía; la rendición de cuentas, para acercar a los ciudadanos la

Figura 1. Tres pilares para un acuerdo social sobre el desarrollo y la democracia



información sobre el quehacer del Estado; y fortalecer el sistema político, para dar a los partidos un nuevo sentido en la estrategia por salvar y garantizar la democracia.

Pero para que esto sea posible, El Salvador debe transitar de una política fiscal de supervivencia a una que se convierta en una herramienta para el desarrollo. Por lo que es indispensable que se logre un acuerdo fiscal participativo, transparente y con una visión de largo plazo, que permita contar con finanzas públicas sostenibles y suficientes. Los imprescindibles de esta agenda pueden delimitarse en cuatro esferas. Primero, sobre el ingreso, la necesidad de fortalecer direcciones generales de impuestos internos y aduanas en la búsqueda de una mayor productividad de los impuestos existentes: mayor independencia política, mejores planes para el control y la fiscalización, así como una gestión más sencilla para el contribuyente. El otro elemento que jugará un rol importante es la construcción de sistemas tributarios más progresivos, a lo que puede contribuir tanto la reducción de los privilegios fiscales —principalmente aquellos relacionados con impuestos directos— como el aumento de la base tributaria y la búsqueda de progresividad del impuesto sobre la renta (ISR), así como la implementación de impuestos directos como al patrimonio o predial. La lucha contra los principales delitos tributarios (defraudación aduanera, contrabando y evasión, entre otros) ayudará a elevar la moral fiscal.

Segundo, por el lado del gasto público, se presenta como un significativo reto la evaluación del impacto de lo que se ejecuta por medio de las políticas públicas, como medida previa para calcular las brechas de gasto/resultados por lograr, en ámbitos tales como las inversiones en niñez y adolescencia, juventud, mujeres, desarrollo rural y cambio climático. El otro elemento importante en la discusión sobre el gasto es la necesidad de mayor vinculación entre este y la planificación, así como la determinación de las rigideces actuales y su relación con objetivos de desarrollo. Las inversiones públicas, tanto económicas como sociales, postergadas en los últimos años, deben estar en el centro de la discusión del ansiado acuerdo fiscal, como mecanismos que acrecientan el capital social y las posibilidades de crecimiento económico sustentable y sostenido.

La tercera esfera se refiere a la sostenibilidad y suficiencia fiscal. En este ámbito, será imprescindible reconocer que los desajustes estructurales de la política fiscal obligan, necesariamente, a estudiar la deuda pública y la manera de reducir su peso sobre los presupuestos, tanto en su figura de mecanismo de financiamiento como en la de obligación de pago. Siendo un tema total el estudio del sistema previsional salvadoreño. Por su parte, la suficiencia fiscal

exigirá identificar el monto necesario de recursos con los que debe contar el Estado para poder cumplir con el mandato considerado por la sociedad en el mediano plazo, incluyendo los recursos necesarios para cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esto significará un plan fiscal multianual que pase de ser un mero referente a un instrumento de política económica y social.

Y, finalmente, la cuarta esfera, relativa a la transparencia, la rendición de cuentas y la educación fiscal ciudadana. Este parece ser uno de los mayores desafíos para los Estados en la actualidad. Es urgente publicar más información fiscal y de una manera más comprensible para la ciudadanía en general. Asimismo, la transparencia y la rendición de cuentas, si van acompañadas de una lucha frontal contra todas las formas de corrupción, pueden ayudar a elevar la moral fiscal de los ciudadanos.

Esto necesitará modernizar el marco legal e institucional actual. En el ámbito legal, se requerirán reformas y nuevas leyes de probidad, leyes contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito, leyes para acceder a información pública, tanto por el lado del gasto (ejecución), como por el lado de los ingresos públicos (beneficiarios de privilegios fiscales, planes de fiscalización y control, entre otros). En lo institucional, es urgente una modernización de Corte de Cuentas y de las instituciones encargadas de velar por la transparencia del Estado. Y por último, no se trata solo de informar a la población: parte de un nuevo contrato social requiere espacios de participación ciudadana para la reflexión y deliberación sobre el rumbo que tiene y debe tomar la política fiscal de El Salvador, la cual no puede estar únicamente a expensas de la negociación entre partidos políticos. Estos espacios de carácter oficial deben estar cercanos a los organismos ejecutivos y legislativos, para poder promover la democratización de las decisiones fiscales, que en la actualidad siguen siendo espacios de acción para ciertas élites económicas y políticas, tradicionales y emergentes.



EL ICEFI DE LOS PRÓXIMOS AÑOS EN EL SALVADOR: **presencia, independencia, rigurosidad, innovación, credibilidad y acción**

Ante los altos niveles de polarización, El Salvador está urgido de un debate que permita conciliar los intereses sociales y los particulares, así como las necesidades de hoy frente a la búsqueda de un bienestar estructural para el mediano plazo, como única alternativa para el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la democracia. Este debate debe darse alrededor de la redefinición de la política fiscal salvadoreña.

Hasta el momento, el Icesi es el único centro de pensamiento de naturaleza regional que ha afrontado, en su agenda de investigación cotidiana, esta problemática. Con un enfoque sistémico, el Instituto ha impulsado el reconocimiento sobre la centralidad de la política fiscal para el crecimiento económico sostenible y el desarrollo basado en el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, y ha elaborado investigaciones que aportan una visión técnica moderna sobre las finanzas públicas. Asimismo, ha orientado esfuerzos y recursos hacia la construcción de una ciudadanía que cuente con conocimiento y espacios democráticos de poder para decidir sobre el destino de la nación y las responsabilidades ciudadanas por asumir.

Por ello el Icesi quiere tener una mayor presencia en El Salvador, para poner a disposición de la sociedad salvadoreña su agenda de investigación, comunicación e incidencia. Ya que la población debe conocer la situación fiscal y contar con estudios rigurosos y realistas, que planteen alternativas innovadoras para fomentar un nuevo modelo de política fiscal, basado en metas claras de desarrollo, recursos públicos suficientes y empleados de la mejor manera posible, instituciones públicas que se gestionen mejor, una mayor transparencia y rendición de cuentas, y más información y diálogo con los ciudadanos. Todos, los elementos que deben ser incluidos en acuerdos sociales y fiscales de mediano plazo.

Para nosotros, la política fiscal refleja el rostro concreto del contrato social vigente de cualquier nación. Por tal motivo, es imprescindible, realinear esta

política para que sea acorde con los compromisos políticos y éticos asumidos por los ciudadanos y por el Estado plasmado en la Constitución de la República. La madurez, experiencia y credibilidad adquiridas por el Instituto desde su nacimiento, así como la integridad y el conocimiento de quienes lo conforman contribuirá a potenciar la búsqueda de esos acuerdos fiscales que son vitales para garantizar la democracia y el desarrollo de El Salvador.

Es por esto que, sin perder de vista el propósito que dio vida al Icefi y sin dejar de lado su carácter centroamericano, hemos planteado un mapa estratégico para el período 2018-2021, que hará del Instituto un centro de pensamiento más cercano a la discusión pública, más rigurosa y más clara en sus objetivos de mediano plazo en El Salvador.

1. Principios y valores del Icefi

Para orientar el trabajo a realizar y para afirmar la identidad institucional, nuestros valores más preciados, no negociables, son:

PROFESIONALISMO: Desempeñamos nuestro trabajo con responsabilidad, pues asumimos nuestras obligaciones y cumplimos los compromisos con perseverancia, lealtad, confiabilidad y valor. Desarrollamos nuestro quehacer con excelencia, objetividad, calidad y sobriedad, reconociendo la importancia de la creatividad y con permanente capacidad de mejora.

RESPECTO: Reconocemos la valía de todos y todas, toleramos el disenso y fomentamos una actitud de diálogo que dé espacio a la voz de cada persona. Respetamos las leyes, como principio básico para la vida en democracia.

ÉTICA: Nos caracterizamos por la honestidad, la honradez, la integridad en las acciones y el amor al prójimo. Somos sensibles y solidarios.

2. Visión

Contribuimos a que las sociedades centroamericanas edifiquen Estados democráticos, prósperos e incluyentes, a través del conocimiento, pensamiento, diálogos y debates sobre temas fiscales.

3. Misión

El Icefi asume como mandato **ser una organización centroamericana líder y referente internacional en temas fiscales. Generar conocimiento, desarrollar propuestas e incidir en el diálogo, las políticas públicas y la edificación de**

ciudadanía. Construir sociedades inclusivas, equitativas, transparentes y democráticas en Centroamérica.

4. Objetivos estratégicos para El Salvador

En El Salvador, el Icefi trabajará en el logro de dos objetivos estratégicos, enfocados en el trabajo toral de todo centro de pensamiento. Para ambos objetivos se han desarrollado estrategias y acciones.

4.1 OBJETIVO ESTRATÉGICO 1:

Producir conocimiento, estudios y análisis que constituyan insumos para promover la sostenibilidad, suficiencia y transparencia fiscal, así como el desarrollo de El Salvador.

Tabla 1. Estrategias y acciones del primer objetivo estratégico

Estrategias	Acciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Adopción y promoción de una visión de la política fiscal como instrumento de crecimiento y desarrollo humano, con perspectiva de ciclo de vida, diversidad y territorialidad. 2. Mediante metodologías de análisis y propuestas de agenda fiscal, aborde desde un enfoque que integra crecimiento con desarrollo centrado en las personas. 3. Monitoreo de la coyuntura que afecta la política fiscal, empleando un enfoque integral como punto de partida para la interpretación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1 Desarrollo de metodologías que visibilicen y evalúen la ejecución de recursos públicos en función de prioridades para el desarrollo (protección social, inversión en niñez, inversión en mujeres, empleo, entre otros). 1.2 Investigación y desarrollo de propuestas para movilizar recursos públicos que busquen la sostenibilidad y suficiencia fiscal con sentido de progresividad. 1.3 Investigación y desarrollo de propuestas para mejorar el ciclo presupuestario (planificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, progresividad de la política fiscal, transparencia, rendición de cuentas). 1.4 Análisis de coyuntura que examinen la realidad fiscal y las propuestas (iniciativas de ley, resoluciones de la Sala de lo Constitucional, recomendaciones de organismos multilaterales, entre otros) que inciden en la política fiscal del Estado salvadoreño.

4.2 OBJETIVO ESTRATÉGICO 2:

Promover el diálogo e incidir en la política fiscal de El Salvador, como agente de cambio efectivo y confiable.

Tabla 2. Estrategias y acciones del segundo objetivo estratégico

Estrategias	Acciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Procurar que la ciudadanía, tomadores de decisiones en materia fiscal, aliados y adversarios ideológicos, medios de comunicación, instituciones internacionales, entre otros, reconozcan, en El Salvador, la capacidad técnica, credibilidad, independencia y efectividad en la acción política del Icefi. 2. Generar propuestas y recomendaciones de política fiscal de aplicación práctica, coherente y consistente con la visión del Icefi, poniéndolas a disposición de espacios de diálogo, de la ciudadanía y de tomadores de decisiones en materia fiscal en El Salvador. 3. Procurar acceso a tomadores de decisiones en materia de política fiscal en El Salvador. 4. Construir argumentos para una comunicación efectiva, que promueva y sensibilice a la sociedad salvadoreña sobre la necesidad de políticas fiscales más justas y equitativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 2.1 Establecimiento y mantenimiento de relaciones y espacios de diálogo social sobre la política fiscal en El Salvador. 2.2 Organización, realización y participación en eventos en El Salvador sobre temas de política fiscal, relevantes tanto desde el punto de vista coyuntural como estructural, en los cuales se promueva el debate y el diálogo, con la participación equilibrada de actores políticos diversos, tomadores de decisiones, sociedad civil organizada, entre otros. 2.3 Establecimiento o participación en alianzas y redes de investigación, discusión, difusión e incidencia en la política fiscal de El Salvador. 2.4 Diseño e implementación de una estrategia de comunicación, para El Salvador, basada en las agendas de investigación y acción política. 2.5 Continuar con el proceso de pedagogía social con sociedad civil y ampliarlo a empleados públicos y funcionarios del Estado.

5. Objetivos operativos para El Salvador

En apoyo a la misión y a los objetivos estratégicos definidos, se plantean dos objetivos de carácter más instrumental u operativo, que permitirán asegurar el buen funcionamiento del Icefi, así como su sostenibilidad:

5.1 OBJETIVO OPERATIVO 1:

Participar y fomentar redes y alianzas que construyen un lenguaje común sobre política fiscal y desarrollo y que fortalecen sus capacidades técnicas, académicas y de incidencia.

Tabla 3. Estrategias y acciones del primer objetivo operativo

Estrategias	Acciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Formación y participación en redes y alianzas internacionales, centroamericanas y salvadoreñas que movilizan fortalezas complementarias con objetivos técnicos, académicos y de incidencia. 2. Consolidación del reconocimiento del Icefi como nodo técnico y académico en materia fiscal sobre El Salvador. 	<ol style="list-style-type: none"> 3.1 Coordinar y movilizar recursos compartidos, en alianza con universidades y redes, para maximizar la publicación académica de investigaciones relacionadas con la política fiscal. 3.2 Identificar y participar en redes profesionales y de investigación —nacionales, regionales e internacionales— que aborden temas vinculados con la política fiscal.

5.2 OBJETIVO OPERATIVO 2:

Fortalecer el desarrollo institucional, siendo efectivos en el manejo de los recursos financieros, materiales, técnicos y humanos con que se cuenta.

Tabla 4. Estrategias y acciones del segundo objetivo operativo

Estrategias	Acciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer una sede del Icefi en El Salvador, que permitan la movilización de recursos por objetivos estratégicos y programáticos del Icefi en El Salvador. 2. Incorporación de tecnologías y recursos informáticos de frontera, estrictamente alineados con los propósitos técnicos, de incidencia y de alianzas y redes. 	<ol style="list-style-type: none"> 4.1 Identificación de fuentes de recursos e implementación de procesos y mecanismos de gestión técnica y financiera eficaces y eficientes, así como construcción del patrimonio institucional que aseguren la presencia del instituto en El Salvador. 4.2 Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación por resultados.

6. Nuestros compromisos: los resultados a buscar en El Salvador

Como fruto del trabajo del Instituto en la región, y poniendo un especial énfasis en el trabajo para El Salvador durante los próximos años, el Icefi espera focalizar su acción en seis compromisos. Los primeros cuatro están relacionados con los objetivos estratégicos acordados, mientras los últimos dos se vinculan con los objetivos instrumentales.

6.1 Resultado estratégico 1: El sistema tributario salvadoreño avanza hacia la suficiencia, simplicidad y progresividad de los impuestos. Para asegurar que los impuestos financien de manera sostenida las metas de desarrollo y fomenten una mayor equidad, será necesario que para 2021 la sociedad salvadoreña impulse la búsqueda de acuerdos políticos que permitan fortalecer a la administración tributaria, haciendo más productivos los impuestos existentes y luchando contra los principales delitos tributarios (defraudación aduanera, contrabando y evasión). Asimismo se debe buscar la incorporación de impuestos directos como al patrimonio y el predial; y se tiene que mejorar la progresividad del impuesto sobre la renta. También se debe avanzar en la reducción de los privilegios fiscales, en la ampliación de la base tributaria y en la simplificación del sistema tributario, buscando que sea globalmente progresivo.

6.2 Resultado estratégico 2: El gasto público en El Salvador se ejecuta con mayor efectividad. Se espera que, en el período 2018-2021, El Salvador logre una mayor vinculación entre el gasto público, la planificación y el cumplimiento de metas de desarrollo y crecimiento económico, observando criterios de progresividad y equidad. Se esperan mayores esfuerzos por contar con evaluaciones de impacto del gasto público que evidencien su eficiencia y eficacia, y que se sumen a una nueva forma de rendir cuentas frente a la sociedad. Asimismo, se deberá discutir sobre las rigideces del gasto y su relación con la agenda social actual. Así como la implementación de un presupuesto por resultados.

6.3 Resultado estratégico 3: El Salvador avanza hacia una política fiscal con enfoque de sostenibilidad y suficiencia. Los actuales desajustes estructurales de la política fiscal deberán ser estudiados y subsanados. Entre los principales desajustes a remediar están la deuda pública, con tendencia a aumentar su peso en los presupuestos públicos, tanto en la figura de mecanismo de financiamiento como en la de obligación de pago. Asimismo, la sostenibilidad fiscal dependerá en los próximos años, de la solución que se dé al financiamiento del sistema previsional salvadoreño. Por su parte, en la búsqueda de suficiencia fiscal, el Estado deberá ajustar el monto de recursos públicos necesarios para cumplir

con las metas de desarrollo y de crecimiento económico acordadas, para el mediano plazo, por la sociedad.

6.4 Resultado estratégico 4: El Salvador es un país más transparente que cuenta con una ciudadanía más empoderada y participativa en materia fiscal. En los próximos años se deberá hacer esfuerzos por mejorar la transparencia, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas del Gobierno salvadoreño hacia los ciudadanos. Además de cambios institucionales en la administración pública, el empoderamiento ciudadano y su participación en materia fiscal exigirá la producción y difusión de más información y mayores espacios institucionales (en los organismos Ejecutivo y Legislativo) para la reflexión y el diálogo eficaz. Será imprescindible crear las condiciones para que los ciudadanos cuenten con medios y oportunidades, y ejerciten efectivamente su participación, exigiendo sus derechos y respetando sus obligaciones. De estos esfuerzos depende avanzar hacia una cultura en la que se comprenda la política fiscal como el rostro concreto del contrato social.

6.5 Resultado operativo 1: Las redes locales de investigación e incidencia fiscal tienen al Icefi como referente. Se busca desarrollar capacidades para contribuir a una comunicación más efectiva en materia fiscal; participar activamente en redes y encuentros relevantes en El Salvador; liderar la articulación de redes de política fiscal con mensajes comunes; y contribuir a la formación de una masa crítica de profesionales que compartan, apliquen y divulguen la visión de desarrollo y fiscalidad que sustenta el Icefi.

6.6 Resultado operativo 2: El Icefi consolida su institucionalidad en El Salvador. Para alcanzar los objetivos propuestos, el Icefi deberá contar con una sede en El Salvador. De esta manera se impulsarán con efectividad los procesos y las condiciones que permitan lograr los demás resultados, así como la sostenibilidad financiera del Instituto. Esto incluye la sistematización de procesos y la evaluación por resultados; el fortalecimiento de los sistemas de administración y desarrollo de talento humano; la movilización de fondos y la diversificación de fuentes de financiamiento; así como el fortalecimiento tecnológico y de innovación metodológica y de comunicación.

7. Contenido preliminar de la agenda de investigación

La labor del Icefi en El Salvador tendrá como base el quehacer de todas las áreas de trabajo del Icefi, quienes abonarán al logro de los resultados estratégicos por medio de tres programas fundamentales. Primero, el programa de investigación, desde donde se elaborarán las investigaciones del Instituto y aquellos estudios en asociación con otras organizaciones y entidades. Este

programa alimenta las series editoriales del Instituto y constituye el punto de partida para el desarrollo de los otros dos programas.

Segundo, el programa de relaciones académicas, desde el cual se plantea la relación del Icefi con investigadores y universidades. Desde este programa se coordinará la participación del Instituto en redes y revistas académicas, así como la gestión del subprograma de pasantías y el control de la calidad de la investigación realizada por las áreas de investigación.

Tercero, el programa de comunicación, incidencia y acción política, desde el cual se coordinará el trabajo de difusión del pensamiento del Icefi, así como el acercamiento a diferentes grupos de sociedad civil y las acciones políticas relacionadas con posicionamientos y alianzas en pro de una política fiscal más justa y coherente con los desafíos democráticos y del desarrollo propios de El Salvador. Este programa tendrá una estrategia propia para El Salvador alineada a la estrategia regional del Icefi.

De manera preliminar se presenta en la tabla 5 un listado de la agenda núcleo de investigación. Esta agenda preliminar se encuentra en sintonía con los principales elementos de la política fiscal que deberían someterse a la discusión pública para contribuir a transformar la realidad de El Salvador. En los próximos años el Icefi priorizará las siguientes líneas de investigación: sostenibilidad y suficiencia de las finanzas públicas, mujeres y política fiscal inversión en niñez y adolescencia, protección social, transparencia y empoderamiento ciudadano, crecimiento económico sustentable y fiscalidad para lograr los ODS.

Tabla 5. Icefi: agenda núcleo de investigación

Agenda de investigación	Principal resultado estratégico en el que se vea reflejado el esfuerzo
Análisis de los privilegios fiscales existentes y propuestas alternativas para su reducción	(1) El sistema tributario salvadoreño avanza hacia la suficiencia, simplicidad y progresividad de los impuestos
Análisis de incidencia tributaria sobre la desigualdad	
Análisis y recomendaciones, técnicas y políticas, para aumentar la progresividad global del sistema tributario	
Estudios sobre las administraciones tributarias y propuestas, técnicas y políticas, para su mejora	

Agenda de investigación	Principal resultado estratégico en el que se vea reflejado el esfuerzo
Análisis de reformas legales para aumentar la eficiencia del gasto público	(El gasto público en El Salvador se ejecuta con mayor efectividad)
Análisis de los sistemas de servicio civil y compras contrataciones	
Estudio sobre rigideces fiscales y propuestas de cambio	
Análisis de eficiencia y efectividad de políticas públicas	
Propuestas para alcanzar un pacto fiscal integral	3) El Salvador avanza hacia una política fiscal con enfoque de sostenibilidad y suficiencia.
Propuestas para potenciar el crecimiento económico en El Salvador Estudios prospectivos sobre brechas de inversión pública (mujeres, educación, salud, nutrición, cambio climático) y mecanismos para su reducción	
Análisis sobre el sistema previsional y propuesta para mejorar su cobertura, su sostenibilidad y su progresividad	
Análisis de reformas legales para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas	(4) El Salvador es un país más transparente que cuenta con una ciudadanía más empoderada y participativa en materia fiscal
Elaboración de análisis, en el marco de evaluaciones internacionales que busquen medir la apertura de los presupuestos, la transparencia internacional y la rendición de cuentas	
Realización de talleres y diplomados sobre política fiscal	
Análisis de los proyectos de presupuesto y su impacto financiero y social	Investigación con impacto en varios resultados estratégicos
Costeo de los planes de gobierno (ofertas electorales) y posterior seguimiento	
Diagnósticos fiscales de El Salvador	
Estudios sobre las élites y su poder de decisión en la política fiscal	
Elaboración de análisis sobre la coyuntura fiscal	

8. Presupuesto básico estimado

A continuación se presenta el presupuesto indicativo anual inicialmente estimado para sostener la operación básica en El Salvador. Dado que el Icefi está en el proceso de implementación del presupuesto por resultados, una vez se valide y apruebe la presente planificación, se formulará el presupuesto en función de resultados, tomando en cuenta las metas y objetivos propuestos para el período 2018-2021.

No.	Descripción	Dedicación tiempo	Unidad	Cantidad	Monto unidad USD	Presupuesto Estimado USD	% Rubro
Equipo técnico							
1	Director Ejecutivo	Parcial, 25%	Mes	12	1,810	21,714.66	
2	Economista sénior de país	Completa, 100%	Mes	12	3,500	42,000.00	
3	Economista investigador	Completa, 100%	Mes	12	2,500	30,000.00	
4	Asistente de investigación	Completa, 100%	Mes	12	1,500	18,000.00	
	Subtotal					111,714.66	55%
Equipo de comunicación y gestión							
5	Coordinadora comunicación	Parcial, 25%	Mes	12	1,000	12,000.00	
6	Oficial de comunicación	Parcial, 25%	Mes	12	500	6,000.00	
7	Coordinadora desarrollo Inst.	Parcial, 25%	Mes	12	1,300	15,600.00	
8	Contador general	Parcial, 25%	Mes	12	600	7,200.00	
	Subtotal					40,800.00	20%
Consultorías							
9	Editor informes	Por producto	Estudios	4	500	2,000.00	
10	Diagramador informes	Por producto	Estudios	4	900	3,600.00	
	Subtotal					5,600.00	3%

	Publicaciones y presentaciones						
11	Impresión informe (75 págs. Aprox. T.C. dos colores)	Análisis presupuesto; doctos. coyuntura	Análisis	3	1,500	4,500.00	
12	Presentación pública (refrigerio aprox. 75 personas)	Vinculado a análisis	Evento	3	1,125	3,375.00	
	Subtotal					7,875.00	4%
	Otros gastos						
13	Renta		Mes	12	1,250	15,000.00	
14	Boletos y viáticos (2 personas c/ viaje)	Equipo técnico GT-SV-GT/SV-GT-SV	Viaje	12	420	5,040.00	
15	Servicios básicos (teléfono, internet, impresión, etc.)		Mes	12	700	8,400.00	
16	Misceláneos		Mes	12	600	7,200.00	
	Subtotal					35,640.00	18%
	Presupuesto estimado total:					201,629.66	



ICEFI

**INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES**

