El Salvador

CIDAI
CENTRO DE INFORMACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y APOYO A LA INVESTIGACIÓN

Proceso
informativo semanal

Año 28, Nº 1242
Mayo 23, 2007
ISSN 0259-9864

"El problema radical es la lucha de la vida en contra de la muerte": Ignacio Ellacuría

Editorial 2
Los partidos comunistas latinoamericanos

Social 4
Protesta de vendedores informales

Social 6
Los cambios a la "justicia" penal salvadoreña

Reporte IUDOP 8
Distribución del poder en el Estado: ¿Están todas las funciones claras?

Reporte IDHUCA 10
Cuidado con ese militar que lleva dentro (I)

Documento 12
Ver, juzgar y actuar: un modo de estar en la realidad

Documento 14
Diagnóstico sobre la situación tributaria en América Latina (I)

editorial

Los partidos comunistas latinoamericanos

La publicación, por parte de La Prensa Gráfica, de un extenso reportaje sobre las implicaciones de la KGB –agencia de espionaje de la antigua URSS— en la guerra civil salvadoreña ha dado pie a un conjunto de reacciones favorables en torno al mencionado reportaje, en el sentido de que ahora sí se estaría avanzando en el conocimiento histórico de ese faceta del conflicto armado que vivió El Salvador desde 1981 hasta 1992. Las razones de semejante apreciación vienen de la revelación de documentos inéditos, así como de entrevistas a agentes de la ex URSS que se vieron involucrados en las operaciones de apoyo provenientes de esa potencia socialista hacia la insurgencia salvadoreña. El asunto es que para avanzar en el conocimiento histórico no se requiere sólo de la recolección de datos o de la identificación de fuentes hasta entonces inéditas, sino de interpretaciones adecuadas de los procesos históricos. Pensar lo contrario es caer en un burdo positivismo que, además de adolecer de serias limitaciones epistemológicas, es fácilmente presa de intereses ajenos al quehacer del historiador.

En esencia, la gran falla del reportaje citado estriba en lo principal del conocimiento histórico, esto es, en la interpretación de los vínculos de la ex URSS con los partidos comunistas latinoamericanos desde que los mismos fueron fundados en los años 20 y 30 del siglo XX. En el caso de las fuentes y entrevistas recabadas por el periódico, no es que no sea meritorio haberse tomado el trabajo de darlas a conocer, pero eso en sí mismo no significa conocer mejor las relaciones entre el Partido Comunista de la URSS y el Partido Comunista Salvadoreño –y ya en los años ochenta con el FMLN— en las distintas etapas por las que este atravesó desde su fundación en 1930. De hecho, al evaluar el reportaje en su contribución al conocimiento histórico de El Salvador se hacen patentes sus debilidades. Y es que su interpretación de lo sucedido en los años en que la KGB se hizo presente en la guerra civil se queda en lo anecdótico, en decisiones y negociaciones de carácter personal, en la cual los involucrados decidían por su cuenta –tanto en El Salvador como en el extranjero (en la misma ex URSS)— las cartas que se iban a jugar en cada momento. De ahí expresiones como "conspiración" y "complot" usadas en el reportaje para calificar actividades que en realidad eran políticas del Estado soviético, al igual que lo era la asistencia y entrenamiento ofrecido por Estados Unidos a la "Contra" nicaragüense.

Para usar las fuentes y entrevistas como es debido hay que tener un marco interpretativo más completo que arranque de lo que ya se sabe –y bastante bien— de las relaciones de la antigua URSS con sus aliados que no sólo eran gobiernos como el cubano, sino también partidos comunistas que habían decidido serle fieles. Algunas pistas para ese marco interpretativo se ofrecen a continuación; un ejercicio similar habrá que hacer con las relaciones establecidas entre Estados Unidos y las dictaduras militares a lo largo del siglo XX en América Latina.

Ante todo, hay que decir que a partir de los años 30 comienzan a proliferar los Partidos Comunistas en América Latina, y su formato organizativo es

calcado, casi mecánicamente, del formato del PCUS: un Secretario General, situado en la cúspide del poder partidario; un Comité Central, subordinado al primero; y los militantes de base, encargados de hacer cumplir los dictados emanados desde la cima del partido. Sus planteamientos ideológicos, rígidos y simples en sus supuestos doctrinarios, van variando en la práctica según sean, por lo menos hasta finales de los años setenta, primero las directrices de la Internacional Comunista y, después de disuelta esta (1943), las del PCUS.

En el plano práctico, los partidos comunistas latinoamericanos se adaptan a las necesidades de la ex URSS, sobre todo después de que se impone, contra Trotski, la tesis stalinista del "socialismo en un solo país". Hacia 1935, ante la amenaza fascista, los soviéticos promueven la estrategia de "frentes populares", lo cual supone posponer la lucha frontal contra la burguesía. Al calor de este planteamiento, se esboza otro que marca decisivamente la presencia de los partidos comunistas en la realidad de América Latina prácticamente desde mediados de los años cincuenta: se asume la defensa de la democracia, pero se insiste en que la misma no podrá implantarse de golpe, puesto que se requieren condiciones económicas y sociales básicas para ello. Lo que es más importante: la democracia política requiere de la formación de una burguesía nacional.

¿Y el socialismo? ¿Y el comunismo? Ambas metas no se abandonan, pero se sostiene que antes hay que crear las condiciones democrático-burguesas para ello. Es la famosa tesis de las etapas: primero se instauran ordenamientos democrático-burgueses –con la ayuda comunista—, para luego transitar hacia el socialismo y el comunismo. No se trata de una estrategia decidida por los partidos comunistas locales, sino de una directriz emanada del PCUS.

Precisamente, esa es la concepción predominante en los círculos comunistas cuando estalla la revolución cubana, en 1959. Los soviéticos vieron alterada su estrategia que apuntaba a la consolidación de su proyecto multinacional. Pronto, sin embargo, integraron al proyecto revolucionario cubano a su particular visión de la construcción del socialismo. Rechazaron esfuerzos semejantes, ahí donde los mismos eran nacientes o tenían a sus ojos pocas posibilidades de éxito. No dudaron en intentar asimilarlos, cuando salieron victoriosos –por ejemplo, la revolución sandinista— o cuando estaban a las puertas de un triunfo que se veía seguro –como parecían ser las cosas en El Salvador a principios de los años ochenta—. Se trataba de un pragmatismo que, desde Vladimir Lenin, los comunistas rusos siempre supieron articular con los principios ideológicos marxista-leninistas.

No era un asunto de voluntades individuales, sino de una forma de funcionar del Estado soviético y, más concretamente, del PCUS. Ese pragmatismo se convertía en decisiones de política exterior que no siempre eran coherentes entre sí, pero que apuntaban a fortalecer el papel de la ex URSS en un escenario marcado por los grandes bloques de poder y la guerra fría. Estados Unidos hacía otro tanto en su esfera de influencia. Con la perestroika, desde mediados de los años ochenta, otra lógica se impuso; una lógica que no sólo redefinió las relaciones internacionales de la ex URSS, sino que a la larga trajo su desaparición como proyecto de socialismo real.

Protesta de vendedores informales

La problemática de las ventas del sector informal cada día se torna más compleja. Con la entrada en vigor del Tratado del Libre Comercio con Estados Unidos, que en marzo recién pasado cumplió un año, el gobierno fue presionado para que en el país se aplicaran las leyes con respecto a la propiedad intelectual y combatir así el fenómeno de la llamada "piratería", es decir, combatir las ventas del sector informal.

A ello se suman los conflictos directos que ha tenido la alcaldía capitalina, en estos últimos años, a raíz de planes de ordenamiento territorial y de "rescate" del Centro Histórico ocupado por ventas de este sector. Similar situación se experimenta en otras ciudades importantes del país como Apopa y Cojutepeque, en el Departamento de Cuscatlán. De hecho, en esta última ciudad, vendedores informales cerraron por más de una hora la carretera Panamericana como protesta por desalojos efectuados por la municipalidad.

Por desgracia, hasta la fecha no ha habido un sólo plan que ataque de raíz esta problemática, ni que haya tenido resultados efectivos para los vendedores involucrados —en su mayoría de escasos recursos económicos— que han encontrado en el comercio informal la manera de resolver su dura circunstancia. Esta crítica vale tanto para el Ejecutivo como para la alcaldía de San Salvador y otras alcaldías con este mismo problema. Y es que mientras no haya acuerdos puntuales y consensuados entre esos dos niveles de gobierno y los vendedores, la solución no llegará jamás.

Por otro lado, es un grave error la pretensión de los medios de comunicación al servicio de la derecha, como la Telecorporación Salvadoreña (TCS) y *El Diario de Hoy*, de culpar al FMLN de cualquier incidente relacionado con las ventas informales. Con este tipo de cobertura tendenciosa, estas empresas mediáticas ocultan las verdaderas causas de este fenómeno: las condiciones injustas creadas por el sistema económico neoliberal impulsado por ARENA.

Al igual que esos medios de comunicación, René Figueroa, Ministro de Seguridad Pública y Justicia, y el mismo presidente de la República, Elías Antonio Saca, deben ser más responsables en sus declaraciones sobre los disturbios suscitados el pasado sábado 12 de mayo realizados por supuestos vendedores. Hecho que aún no ha sido esclarecido por la falta de una investigación profunda. Esta carencia es muestra, pues, de la ineptitud de los funcionarios gubernamentales, incapaces de resolver las problemáticas de la sociedad salvadoreña.

Decomiso y respuesta

En horas de la tarde del 12 de mayo, agentes de la Policía Nacional Civil (PNC) decomisaron una mercadería propiedad de un grupo de vendedores informales. Los artículos incautados fueron cd's, películas, zapatos y otros productos considerados piratas. En respuesta a la actuación policial, alrededor de 200 vendedores organizaron una protesta, que se vio empañada por graves incidentes. Los daños causados por ese suceso fueron: un vehículo de la PNC, otro de la Telecorporación Salvadoreña (TCS) y un particular incendiados, así como varios negocios saqueados, según lo aseveró el portavoz de la Policía Nacional Civil (PNC), Carlos Rugamas. Asimismo, varios sujetos aprovecharon el desorden para saquear almacenes de la zona, lo cual generó pánico y preocupación entre los transeúntes.

Mientras todo ello ocurría, la Unidad del Mantenimiento del Orden (UMO) brilló por su ausencia por al menos dos horas. Cuando se hizo presente al lugar de los hechos, utilizaron granadas lacrimógenas y dispararon balas de goma contra los manifestantes que se dispersaron por las céntricas calles de la capital. Los emblemáticos edificios del Teatro Nacional, Palacio Nacional y la Catedral Metropolitana estuvieron rodeados por una cortina de humo debido a los gases lanzados por la UMO. Los enfrentamientos llegaron hasta el mercado Ex cuartel, primera y tercera Calle Poniente, Avenida España y cercanías del mercado Sagrado Corazón. Ese día, la Policía reportó la captura de al menos unas 17 personas, algunas de ellas por no atender los llamados de atención de las autoridades, como fue el caso

de tres capturados en las cercanías de Catedral, quienes desobedecieron a la policía e ingresaron a la zona controlada por las autoridades. La cifra de capturados aumentó con la revelación de que, entre ellos, se encontraban dos menores de edad. El Centro Histórico volvió a la tranquilidad hasta las 7:30 de la noche.

Entre tanto, miembros de organismos de socorro auxiliaron a decenas de personas que resultaron afectadas por los gases. La Cruz Roja evacuó a clientes y empleados de los comercios en la zona del Teatro Nacional. Además, atendieron a los clientes de un establecimiento comercial afectados por el gas pimienta al caer una bomba al interior del local. Por su parte, Eduardo Mayén, vocero de Comandos de Salvamento, confirmó que durante toda la emergencia atendieron un promedio de 150 personas, entre ellas un agente policial lesionado y un socorrista de esa institución agredidos por los supuestos vendedores.

Acusaciones irresponsables

Un día después de los disturbios, el 13, tanto el presidente Antonio Saca como René Figueroa, que preside el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, catalogaron los disturbios como actos de "terrorismo". Además, no perdieron tiempo para acusar al FMLN de ser los causantes de ese tipo de actos. Figueroa señaló que el partido de oposición tiene todo un plan "desestabilizador" de cara a las elecciones de 2009. "Sabemos por información obtenida que el partido comunista de izquierda (el FMLN) movilizó grupos de apoyo (a los desórdenes) desde varias ciudades, y tuvieron el acompañamiento de algunos sectores involucrados en actividades de venta de artículos piratas", aseguró Figueroa. En esta línea, el presidente Saca afirmó que existen pruebas para incriminar al partido opositor: "se ha visto a diputados del FMLN que, con el pretexto de que iban pasando por el lugar, decidieron ayudar; pero una persona que no está de acuerdo con esas acciones no se acerca a ayudarle a una persona que comete delito". Entre las referidas pruebas destacan el registro de una llamada del diputado Salvador Sánchez Cerén para solicitarle al cuerpo policial una actuación respetuosa a los derechos de las personas involucradas en los disturbios, así como una fotografía en la que aparece el diputado efemelenista Salvador Arias como mediador entre los agentes policiales y los vendedores.

En contraste con la postura gubernamental, el Arzobispo auxiliar de San Salvador, Mons. Gregorio Rosa Chávez, manifestó no estar de acuerdo con las acusaciones lanzadas por Saca y Figueroa. Señaló que con este tipo de actitud el gobierno aborda de manera poco seria la problemática de los vendedores informales. Según el sacerdote, el centro capitalino desde hace mucho tiempo "es un nido de grandes males, por aquí pasa el narcotráfico, pasa el crimen organizado, por aquí pasa el comercio ilegal, aquí se distribuye mercadería robada, eso lo saben las autoridades y hay personas interesadas en que esto no se resuelva, y que no se ataque a fondo" enfatizó.

Por último, no se puede dejar de mencionar la sospechosa actuación de los cuerpos policiales que participaron en los disturbios. La PNC decidió efectuar el decomiso sin coordinar con la alcaldía, justo el día en que esta iniciaría el traslado acordado con algunos vendedores ubicados en el lugar de los hechos. Asimismo, la UMO tardó dos horas para llegar al lugar de los hechos. Según Pedro Julio Hernández, líder de la Coordinadora Nacional de Vendedores (CNV), los vendedores afectados, en efecto, protestaron, pero los desórdenes fueron iniciados por gente "infiltrada", enviada por el gobierno para "desestabilizar" a ese sector informal.

Así pues, como bien lo apuntó el líder religioso, la problemática de las ventas ambulantes no es algo nuevo. Las autoridades, ya sea por ineptitud o por complicidad, han dejado que el problema se salga de control. Por si fuera poco, este fenómeno ha sido abordado por el Ejecutivo con fines electorales y no con la seriedad que el caso amerita, ni, mucho menos, con la voluntad de resolver las desigualdades socioeconómicas de fondo. Muestra de ello son las declaraciones irresponsables y viscerales de Figueroa y Saca que vinculan cualquier quema de llantas con el FMLN.

Los cambios a la "justicia" penal salvadoreña

La reforma integral a la justicia penal salvadoreña fue posibilitada por importantes cambios políticos y sociales ocurridos en la década de los años noventa. La firma de los Acuerdos de Paz, en 1992, impulsó cambios en la ley penal, procesal penal y penitenciaria. Fruto de este nuevo pacto social fue posible la reforma penal total e integral que, finalmente, fue instaurada en 1998.

La reforma de la justicia penal permitió el cambio de un modelo penal de sistema inquisitivo a uno de inspiración acusatoria. No obstante, la nueva normativa comenzó a experimentar transformaciones, incluso antes y durante los primeros días de su entrada en vigencia. Estos cambios continuaron en los años siguientes. La mayoría de reformas marcan una orientación al endurecimiento de la política penal y —entre otras intenciones— han sido utilizadas como instrumento para la obtención de beneficios políticos.

Así, los permanentes cambios muestran la ausencia de una política criminal integral y seria, que aborde el problema de la violencia en un contexto respetuoso de los derechos humanos, de independencia judicial y, en general, del Estado de Derecho. Por el contrario, las iniciativas implementadas contienen una marcada tendencia de improvisación y arbitrariedad, que al mismo tiempo producen cambios técnicamente deficientes que no solucionan el problema.

En este ámbito, merece especial mención la "Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja" y la implementación de sus tribunales "especializados". Con esta ley, los casos no son conocidos por los jueces de paz, porque la ley elimina la etapa procesal de la audiencia inicial.

Pese a ello, hubo conflictos de competencias entre tribunales "ordinarios" y "especializados" originados durante los primeros días de su instalación. Dichos conflictos fueron provocados, en principio, por la errada definición de crimen organizado, que sólo incluye figuras delictivas de homicidio simple y agravado, secuestro y extorsión. —dónde la línea limítrofe respecto de los delitos "comunes" no es visible—.

El presidente de la Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia sostuvo, en su momento, que esta ley mejoraría la eficiencia en el procedimiento de los casos y el proceso sería más rápido que en el ordinario. No obstante, el argumento del magistrado resulta contradictorio. Se supone que los delitos de realización compleja requerirán mayor preparación e investigación que los delitos en casos ordinarios y, lógicamente, este proceso no tendría por qué ser más expedito. Sin embargo, llama la atención que los plazos procesales dispuestos son levemente mayores y carecen de una diferencia sustancial respecto a los plazos estipulados en el Código Procesal Penal.

La iniciativa del nuevo Código Procesal Penal

En noviembre de 2006, se dio a conocer la iniciativa del entonces Ministerio de Gobernación (hoy Ministerio de Seguridad y Justicia, a partir de diciembre de 2006) sobre la elaboración del anteproyecto de un nuevo Código Procesal Penal (CPP), que sustituiría al CPP actual, considerado por las autoridades de Gobernación como "defectuoso", demasiado "benévolo" y ajeno a la "realidad del país". Sin embargo, pese a la anunciada novedad, hasta el momento las autoridades no han explicado, exactamente, a qué se refieren con el uso de esos términos. Este vació conceptual es preocupante, sobre todo, en el contexto del país, debido a que se busca implementar cambios serios y complejos en la política penal, sin tener claridad y precisión.

El 10 de mayo de este año, algunos medios de comunicación dieron cuenta de la

reunión del sector justicia y el Ministerio de Seguridad, que tuvo por objeto revisar el documento que sería el nuevo Código Procesal Penal. Dentro de las innovaciones sugeridas, el nuevo marco legal propone retirar como competencia de los juzgados de paz el conocimiento jurisdiccional en materia penal. En su lugar, pretende asignarles nuevas funciones. Como consecuencia, este cambio llevaría a reducir las debidas etapas del proceso penal, pues elimina la audiencia inicial, que actualmente corresponde a los jueces de paz —excepto cuando son casos que corresponden a los tribunales especializados—. Entre otros cambios, busca disminuir de 3 a 1 los juzgadores de sentencia.

Pese a estas intenciones, de momento, las autoridades del Ministerio de Seguridad y Justicia no fundamentan técnicamente cuáles son los problemas de necesaria corrección, lo cual deja sin justificación las innovaciones planteadas en el anteproyecto, así como los costos de estas reformas y los impactos que producirá en el sistema judicial y penitenciario.

De manera obvia, si lo que se pretende es asegurar el funcionamiento de la administración de justicia penal, la reforma al código procesal penal necesitaría de todo un proceso de investigación y diagnóstico, entre otros aspectos. No obstante, parece ser que los impulsores de la iniciativa no han tomado en cuenta aspectos básicos de cualquier política pública, ni considerado los efectos de un proceso de reforma tan amplio como el que se pretende instaurar. En efecto, la pretendida reforma que busca hacer más expedito el proceso penal, en realidad lo hará más lento, ya que eliminar la audiencia inicial puede provocar una saturación judicial en los tribunales de instrucción.

Para los especialistas, la legislación procesal penal tiene abundantes reformas desde su creación, “remiendos” provocados por los constantes cambios que impulsa el gobierno. Estos cambios permanentes en la ley han provocado una situación de inseguridad jurídica. Ahora bien, la iniciativa gubernamental de resumir el proceso penal, lejos de mejorar la administración de justicia penal y garantizar la seguridad jurídica, lo agrava. Implementar cambios tan complejos y serios de manera irresponsable e improvisada, al fin de cuentas, no soluciona el problema de la violencia ni de la inseguridad jurídica, menos el de la administración de justicia. Al contrario, debilita más la capacidad de las instituciones para atender la carga procesal y disminuye los derechos y garantías constitucionales de los sujetos procesales.

Lo que se percibe de este entramado, por un lado, es la intencionalidad del Ejecutivo de hacerse de un Código Procesal Penal que le permita inmiscuirse de forma legal y descarada en el Órgano Judicial para manipularlo a su antojo. Por el otro, esta iniciativa hace evidente el cinismo oficial de evadir sus responsabilidades en el diseño de una política de seguridad y justicia penal integral, dirigida a afrontar el problema de la violencia e inseguridad.

Con todo, la culpa de la ineficacia siempre se les atribuirá a los jueces, nunca al Ejecutivo y sus seguidores, aunque sean éstos últimos los que proponen las reformas legales. No obstante, resulta claro que este impulso de reforma es sólo más de lo mismo: un intento desesperado e improvisado del gobierno. En ese sentido, estos pretendidos cambios siguen la lógica errática e ineficaz de las reformas anteriores, caracterizadas por disminuir los controles judiciales, vulnerar aún más los derechos y garantías de los sujetos procesales y endurecer más la política penal.

Sin embargo, estas políticas retrasadas e improvisadas son una tradición del gobierno, con las que pretende mandar a legislar y juzgar a su manera. Este abuso de poder del Ejecutivo devalúa el sistema de pesos y contrapesos de la democracia que se pretende instaurar y, lo que es peor, deteriora más la institucionalidad. Ello, sin duda, es perjudicial para todos.

Distribución del poder en el Estado: ¿Están todas las funciones claras?

La visión liberal del Estado estableció una primera distribución entre las principales funciones políticas. El objetivo fue obtener una distribución funcional del poder, donde la ejecución de funciones se otorgaba a instituciones diversas. Esta división de poderes se explica por la complejidad de las relaciones sociales y económicas que demandan recursos y habilidades particulares. El Estado salvadoreño cuenta con tres órganos fundamentales: el Órgano Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, estos son los encargados de cumplir con una gama de funciones, competencias y reglas establecidas. Partiendo de la importancia del papel que juegan las instituciones del Estado y de lo fundamental de un buen desempeño para el fortalecimiento de los servicios públicos y bienestar de la población, es necesario analizar las principales tendencias en materia de "funciones prevalentes", es decir reglas preestablecidas que señalan quién interviene en cada decisión. En este sentido los diferentes órganos del Estado cuentan con una serie de poderes. El Órgano Ejecutivo, tiene la potestad de *ejecutar* las leyes y políticas. El Órgano Legislativo tiene el papel de elaborar y aprobar leyes, en otras palabras *legislar*. En cuanto al Órgano Judicial, sus potestades van encaminadas a dirimir conflictos y controversias propias de una función *jurisdiccional*. Para efectos de este comentario se analizará el nivel de independencia en la toma de decisiones de cada uno de ellos -como una característica fundamental para el buen ejercicio de sus competencias- y así mismo se examinarán los efectos de estas tendencias sobre el proceso de democratización del país.

Es importante destacar que el balance de poderes entre Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas es crucial para la concertación entre los dos órganos. En un sistema político presidencialista este equilibrio se vuelve primordial ya que el jefe del Órgano Ejecutivo necesita la aprobación de los Proyectos de Ley por parte del legislativo. Entre los poderes del presidente se encuentra el "poder reactivo", el cual lo faculta para reaccionar ante cualquier intento del legislativo para cambiar el *stau quo*, este es el veto presidencial. Según Miranda (ECA, 2006: 696), "En los años legislativos 2002-2003 y 2003-2004 hubo una cantidad inusitada de vetos. Ambos períodos coinciden con los últimos dos años del mandato de Francisco Flores, quien se enfrentó permanentemente a la oposición política". Al examinar los vetos por período presidencial se puede comprobar que en lo que respecta a los cuatro períodos presidenciales de ARENA, ninguno de sus predecesores veto tantas legislaciones como él: Alfredo Cristiani (1989-1994) 1 veto, Armando Calderón (1989-1994) 4 vetos, Francisco Flores (1999-2004) 59 vetos, Antonio Saca[1] (2004-2009) 0 vetos. Esto pone en evidencia las malas relaciones del ex presidente Flores con la oposición legislativa, donde se auto-otorgó el poder de rechazar o ignorar las leyes aprobadas por la mayoría en el legislativo. Con respecto a los principales proyectos de ley que el ejecutivo envió a la Asamblea Legislativa para el período presidencial de Francisco Flores, vale la pena mencionar uno de ellos, el cual fue aprobado con mayoría simple, este es el caso de la Ley de Integración Monetaria o también conocida como "dolarización", la cual no ha generado los beneficios con los cuales fue vendida a la población. Por tanto, la clave de un rendimiento democrático eficiente está en la capacidad de concertación que pueda existir entre el gobierno y los partidos de oposición del legislativo.

En lo que respecta al Órgano Ejecutivo, las principales tendencias han ido encaminadas hacia una centralización del poder, mayor participación en la generación de proyectos de ley y protagonismo en la toma de decisiones. Para muestra de ello, las principales iniciativas de ley llevadas a cabo en el 2005, como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y la Reforma Fiscal han surgido del poder ejecutivo. En torno a esto, el legislativo ha pasado de "producir leyes"

a “aprobar leyes”. En la actualidad esto a sido posible a través de las alianzas en la Asamblea Legislativa que favorecen al ejecutivo, lo cual le permite producir proyectos de ley que son aprobadas, en algunos caso, sin generar mayor discusión o debate sobre los mismos.

Sobre el tema del control y monitoreo de la gestión del ejecutivo, el legislativo ha sido incapaz de cumplir con su papel. Por ejemplo, en el caso de los préstamos con organismos internacionales podemos observar la ineficiencia del legislativo en relación al control del manejo de estos recursos. O también, vemos serias debilidades en el monitoreo de la ejecución del Presupuesto General de la Nación. Aquí observamos que el presidente de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto ha restringido el acceso a la información para los diputados, llevando a cuestionar la transparencia con que son manejados los fondos públicos. Estos casos le restan independencia y confianza al legislativo, como se evidencia en las encuestas de opinión pública del IUDOP en el 2004 cuando el 53.5% de la población encuestada consideró que la Asamblea legislativa ha actuado de forma independiente a la presidencia, pasando a 42.9% para el año 2006. En cuanto a la percepción de los ciudadanos sobre los niveles de confianza en las instituciones del Estado, la Asamblea Legislativa y los partidos políticos son los que cuentan con los mayores niveles de desconfianza por parte de la población. En el 2004 33.0% de personas respondieron que no tenían ninguna confianza en la Asamblea Legislativa pasando a 39.7% en 2006. Con respecto a los partidos políticos, en el 2004 el 43.4% de la población encuestada respondió que no tenía ningún nivel de confianza, para el año 2006 este porcentaje subió a 47.6 %. Esto se puede explicar debido a que la ciudadanía relaciona la imagen de la Asamblea Legislativa con los partidos políticos, quienes no gozan de muy buena reputación.

En el caso del Órgano Judicial observamos que no cuenta con la confianza de los ciudadanos sobre su desempeño. Con respecto a esto el IUDOP a través de su encuesta evaluación de gobierno, a lo largo de los años ha sondeado la percepción de los ciudadanos sobre el acceso a la justicia. Para el año 2004 el 31.1% consideraba que el acceso a la justicia había empeorado, este porcentaje se vio incrementado para el año 2006 donde el 40.9% de la población encuestada percibió un deterioro en el acceso. En lo que respecta a la independencia en las relaciones del Órgano Judicial con otros poderes del Estado hay posiciones encontradas. Por un lado, se plantea que los jueces están sumamente politizados y que siguen directrices partidarias y por otro se habla que el nivel de independencia del Órgano Judicial con el Ejecutivo es suficiente (FUSADES, 2005). En cuanto a la independencia de los jueces existe una percepción generalizada de que el control que la Corte Suprema de Justicia ejerce sobre los jueces es perjudicial, en el sentido que se convierte en juez y parte, ya que instruye el proceso a través de la Sección de Investigación Judicial, y al mismo tiempo lo resuelve. Además, de acuerdo a la Constitución, la Corte Suprema de Justicia puede fallar en contra cuando los hechos investigados no estén contundentemente probados. En lo que respecta a la transparencia de la institución judicial, un caso fuertemente criticado fue la reducción de facultades de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, la cual no permitió la investigación a un grupo de ex funcionarios públicos de la gestión de Francisco Flores para ser auditados por enriquecimiento ilícito. Esto deja en tela de juicio la verdadera independencia de este órgano y el nivel de transparencia con que se maneja.

Finalmente, nos enfrentamos a fuertes desafíos en los diferentes órganos del Estado. Primero, será necesario que el aparato Legislativo recupere su función de legislar, analizando con sumo cuidado las propuestas que vienen del ejecutivo, y no simplemente avalando tales proyectos, como ha sido hasta ahora. También se vuelve necesario apostar por una mayor participación ciudadana, mejor informada y con mayores niveles de cultura política para intervenir en cuestiones que le afectan. Otro desafío es mejorar los niveles de transparencia, que en general es un concepto nuevo en nuestra legislación, la cual deja mucho que desear sobre el control de la gestión, manejo de los recursos, rendición de cuentas y acceso a la información al interior de las instituciones. Con la mejora en estos aspectos se lograría avanzar en la construcción de una sociedad más democrática y participativa.

Cuidado con ese militar que lleva dentro (I)

El pasado lunes 7 de mayo, día del soldado, el Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) sorprendió a la Nación con un discurso en el que expresó su visión acerca del desempeño pasado y presente de la institución militar. El presidente Antonio Saca alertó a representantes de sus tres ramas, sobre el peligro de lo que ha dado en llamar *"las nuevas olas populistas peligrosas"*; a la vez, destacó el rol que sus miembros jugaron durante la guerra contra *"la agresión comunista"*. Ambos conceptos, populismo y comunismo, son sinónimos para Saca según lo aclaró dos días después del acto, en una conferencia de prensa en la que fue cuestionado por el citado discurso. Eso incrementa la preocupación generada dentro y fuera de la FAES por la intención presidencial, la de su partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y la de altos oficiales retirados –que forman parte de éste o están muy cerca del mismo– en el sentido de reinstalar a la milicia como gendarme de la sociedad, tal como ocurrió de hecho durante más de sesenta años en el pasado siglo. Semejante visión la asumió Saca desde antes de su elección y ha quedado plasmada en las tres arengas dirigidas a los mandos castrenses, a la tropa y a la sociedad entera cada siete de mayo.

El denominador común de esos mensajes gira alrededor de tres aspectos que cuestionan el compromiso de la clase dirigente con lo establecido en los llamados "acuerdos de paz", donde se incluye una clara concepción institucional del papel de los militares en la posguerra. Dichos aspectos son la falta de distanciamiento entre las pasadas y presentes generaciones de oficiales, la asignación al ejército de un papel potencialmente activo dentro del esquema de combate ideológico de ARENA y el reforzamiento de la iconografía guerrerista que subsiste en la Fuerza Armada. Para demostrar lo anterior, debe revisar el marco jurídico vigente y el texto de las diatribas presidenciales abordando el tema militar.

Cabe recordar que el 7 de mayo del 2005 –tras apenas once meses de su investidura– Saca pretendió presentar una percepción unificadora de la sociedad salvadoreña refiriéndose a la integración *"de sus distintos sectores e ideologías"*. Pero, cuidado, lo planteó en función de crear una cultura de defensa y seguridad nacional. No se refirió a la unificación delineada en el Acuerdo de Ginebra (1990), como resultado del respeto irrestricto de los derechos humanos –que pasa por la verdad y la justicia para las víctimas– y la democratización del país.

Eso sí, no dejaron de aparecer en su perorata de entonces los tres aspectos antes mencionados. Así, felicitó a los militares retirados *"que lucharon y […] dieron su vida, por preservar esta democracia de la que hoy gozamos"*; además, al referirse a las tropas salvadoreñas en el exterior, aprovechó para aclarar lo que él supone es la misión fundamental de la FAES: *"(...) la conservación del sistema republicano"*. Semejante atribución, sin embargo, fue eliminada de la misión de la milicia hace más de quince años antes; el 30 de enero de 1992, exactamente. El artículo 211 de la Constitución de 1983, antes de dicha reforma, establecía en su segundo inciso que la Fuerza Armada debía velar "especialmente porque se mantenga la forma Republicana de Gobierno y el régimen democrático representativo, no se viole la norma de la alternabilidad en la Presidencia de la República, y se garantice la libertad del sufragio y el respeto a los derechos humanos".

Dicho mandato, nunca fue cumplido pues el estamento militar estuvo más ocupado –durante su vigencia– en propiciar o ejecutar golpes de Estado, copar cargos claves de la administración pública y violar sistemáticamente los derechos humanos de la población civil opositora al régimen o, simplemente, sospechosa de serlo. La conservación del sistema republicano depende del ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía; las autoridades electorales, como parte de sus funciones, velarán por la

transparencia de los comicios con o sin la cooperación de la FAES, a la que no se le asigna en la Constitución vigente ninguna atribución al respecto. Patinó sobre el verde olivo el entonces novato presidente, en su discurso de hace dos años.

Un año después, en la misma fecha, Saca calificó al cuerpo armado como una *"institución profesional que veló por la democracia en la guerra y ahora vela por la democracia y la paz"*. Olvidó, de lo más fresco, que la Comisión de la Verdad la señaló como responsable de casi el sesenta por ciento de los casos que recibió; si a eso se agrega la autoría atribuida a los antiguos cuerpos policiales y los cuerpos para militares, que dependían del entonces Ministerio de Defensa y Seguridad pública, se supera el ochenta por ciento. Eso, sin contar la "labor" de los "escuadrones de la muerte" vinculados a la FAES.

También se declaró a favor de *"la creación de una sociedad humana y productiva, una sociedad tolerante y cohesiva, abierta al sano debate […] y siempre lista a combatir las doctrinas extrañas"*. Así, de nuevo hizo referencia a una visión retrógrada contenida en el artículo 158 de la Constitución de 1962 que prohibía –dentro de los límites considerados entonces como aceptables– la difusión o existencia de cualquier clase de propaganda sobre "doctrinas anárquicas o contrarias a la democracia", entre las que incluían el comunismo y cualquier opinión crítica contra los gobiernos militares o cívico-militares. Tal disposición le sirvió de excusa a los mandos castrenses para ordenar y justificar violaciones de derechos humanos. En 1983, con un Saca de apenas dieciocho años, esa restricción del derecho a la libertad de expresión fue cambiada por "la limitación relativa a la subversión del orden público" y sigue así en la actualidad; además, se prohíbe la censura previa y la injerencia de cualquier autoridad militar.

Pero el colmo ocurrió el lunes 7 de mayo recién pasado, cuando Saca improvisó su discurso ante el *"enorme"*, *"alto"* y *"doble honor"* de recibir –de manos del Ministro de la Defensa Nacional, general Otto Romero– un busto del fallecido genocida coronel Domingo Monterrosa, señalado por la Comisión de la Verdad y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el principal responsable –al frente del Batallón Atlacatl– de la matanza en El Mozote, Morazán, de alrededor de mil personas adultas mayores, mujeres, hombres, niñas, y niños en diciembre de 1981. Saca se deshizo en elogios y lo describió como *"un militar no solamente carismático, sino también […] un militar que amó a la patria, que defendió a la patria en los momentos tristes de la agresión comunista que sufrió este país"*. Y se declaró admirador de éste y los demás militares –algunos ya fallecidos y otros retirados– que evitaron *"que ideologías extrañas invadieran a este país democrático"*. Fuera del texto que le habían preparado, se le salió el militar que lleva dentro; el elogio al criminal fue, entonces, revelador de las entrañas del "presidente de los victimarios" y no de toda la población salvadoreña, pues es claro su desprecio hacia las víctimas.

Eso se confirma con la significativa presencia, entre sus oyentes, de los generales René Emilio Ponce y Orlando Zepeda; ambos, responsables intelectuales directos e impunes de la ejecución de Elba Ramos, su hija Celina –de apenas catorce años– y seis jesuitas el 16 de noviembre de 1989, en la UCA. Más aún, Ponce tuvo un papel destacado dentro ese insulto oficial a la dignidad del pueblo salvadoreño realizado hace unos días; le entregó al Ministro de la Defensa Nacional un reconocimiento. Cabe recordar que este funcionario de la administración actual, también es señalado por violación de derechos humanos en perjuicio del mayor Adrián Meléndez Quijano y otros.

Así las cosas, está claro que la tendencia presidencial hacia los militares es de asignarles cada vez más protagonismo. Tal cosa debe ser motivo de preocupación, especialmente porque sus mandos superiores están identificados con el partido en el poder y atados al pasado por ser de las últimas generaciones de oficiales que participaron activamente en el conflicto armado; por eso, son permeables al discurso ideológico imperante en la actual campaña partidaria de ARENA.

A continuación, presentamos un texto escrito por Carlos Ayala, director de Radio YSUCA, a propósito de la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, celebrado en Aparecida, Brasil.

Ver, juzgar y actuar: un modo de estar en la realidad

En la Quinta Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, se ha vuelto a insistir en la necesidad de plantearse los desafíos de la evangelización a partir de la realidad histórica del continente. Desde allí se ha de responder a los clamores y urgencias de los hombres y mujeres latinoamericanos, inspirados en el seguimiento de Jesús de Nazaret, en el pensamiento social de la Iglesia, en la rica tradición cristiana. Con esa inspiración han de buscarse las transformaciones estructurales que nos lleven a una sociedad fundamentada en la justicia y el amor.

Hablamos del ver, juzgar y actuar, que más que un método, es un modo de estar en la realidad. Un modo responsable, esto es, estar listo y dispuesto a dar respuesta a los problemas sociales, económicos, políticos, religiosos y culturales que imposibilitan una vida humana digna.

Ignacio Ellacuría lo formulaba en los siguientes términos: hay que hacerse cargo de la realidad, es decir, partir de lo que realmente son las cosas. No pintar la realidad ni mejor ni peor de lo que es. En una palabra, no encubrir la realidad. Luego, hay que cargar con ella. Esto significa que desde nuestra fe cristiana debemos asumir un compromiso ético que supere las actitudes de indiferencia, de apatía, de negligencia, de conformismo ante los problemas de nuestro mundo. Finalmente, hay que encargarse de la realidad propiciando aquellos cambios que nos lleven a más justicia y equidad.

Este modo de estar en realidad es el que debería manifestarse en las intervenciones de los obispos que participan en la Quinta Conferencia del Episcopado Latinoamericano. Pero, por lo visto, no ha sido así en todos los casos.

Por ejemplo, en la intervención de la jerarquía salvadoreña, apenas se hace referencia a los grandes problemas del país. Las prioridades pastorales que se mencionan no responden a la realidad concreta. Hablar de santidad, de oración, de la eucaristía, de conversión, de reconciliación, de escucha de la Palabra y de anuncio, de manera tan genérica, vuelve irrelevante a la misión de la Iglesia. En este punto hay que recordar lo dicho por Monseñor Romero. Decía: “es muy fácil ser servidores de la palabra sin molestar al mundo. Una palabra muy espiritualista, una palabra sin compromiso con la historia, una palabra que puede sonar en cualquier parte del mundo porque no es de ninguna parte del mundo; una palabra así no crea problemas, no origina conflictos” (10 de diciembre de 1977).

En Aparecida ha quedado oculta la realidad de muerte lenta de muchos salvadoreños y salvadoreñas, para quienes sobrevivir es su principal desafío. Nada se dijo de las decenas de personas que diariamente mueren por causa de la violencia imperante, ni de la dramática situación de quienes se miran forzados a abandonar el país por falta de oportunidades. Tampoco se habló de la progresiva pérdida de institucionalidad y credibilidad de los órganos del Estado, de la ausencia de la ética en la política y en los políticos, de la negligencia en la administración de justicia, de la inequidad social producto de las estructuras económicas neoliberales.

Pero también quedaron ocultas las buenas experiencias del pasado: la creatividad organizativa de las comunidades eclesiales de base, el testimonio martirial de laicos y laicas, religiosos, sacerdotes, el legado de Monseñor Romero, los esfuerzos pacificadores de Monseñor Arturo Rivera Damas y Monseñor Gregorio Rosa que contribuyeron a la firma de los acuerdos de paz.

En la visión de la jerarquía salvadoreña apenas hay una breve mirada a la realidad. Sus preocupaciones pastorales derivan más de las opciones que el Papa Juan Pablo Segundo propuso en la exhortación apostólica “Novo Milenio Ineunte”, que de la propia realidad histórica en la que la Iglesia salvadoreña realiza su misión En consecuencia, hay una corta incidencia en los cambios que requiere el país.

Muy diferente fue la intervención de Monseñor José Francisco Ulloa, presidente de la Conferencia Episcopal de Costa Rica y, más todavía, la de Monseñor Álvaro Ramazzini, presidente de la Conferencia Episcopal de Guatemala, hermano país con historia similar a la salvadoreña.

Monseñor Ulloa, comenzó reconociendo que la iglesia de Costa Rica se enriqueció con Medellín y Puebla. Gracias a Medellín, dijo, se revalorizó la religiosidad popular, se promovió el laicado hacia un mayor compromiso y se cultivó el testimonio de una Iglesia pobre, mediante la opción preferencial por los pobres. Con Puebla, añadió, se produjo entusiasmo por una Iglesia de comunión y participación, base de una pastoral de conjunto. En continuidad con el espíritu de esas conferencias, Monseñor Ulloa pasa a un presupuesto ineludible de la evangelización: partir de la realidad. En tal sentido, habla de una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza (en un país con cierta tradición de democracia política y económica). Habla de flagelo de la pobreza (un 25% de la población vive en esas condiciones), de la violencia del crimen organizado, del fenómeno creciente de la migración.

Desde esa realidad a los discípulos de Jesucristo se le plantean los siguientes desafíos: cambiar las situaciones deshumanizantes, llevar el mensaje de salvación a los indiferentes y a los ambientes vacíos de Dios, pasar de una fe de tradición a una fe de convicción, replantear itinerarios de crecimiento y de maduración en la fe, impulsar procesos sistemáticos de formación para los laicos.

Monseñor Ramazzini fue más contundente. Comenzó describiendo la realidad de su país: 30 años de enfrentamiento armado interno con un saldo de más de 200 mil personas muertas o desaparecidas; vigencia de una situación violenta que cobra víctimas inocentes día tras día (un promedio de 15 a 20 muertos diarios por homicidio); desigualdad en la distribución de la riqueza (Guatemala es uno de los diez países de mayor desigualdad económica y social en el mundo entero); globalización que comporta el riesgo de los grandes monopolios; desarrollo progresivo de lo que se ha dado en llamar "el supermercado de lo religioso".

Monseñor Ramazzini también destaca que Guatemala es una tierra regada por la sangre de cristianos, testigos de la fe, los mejores evangelizadores que dieron su vida por seguir a Jesús.

Frente a esa realidad, el obispo guatemalteco sostiene, que el compromiso pastoral de la Conferencia que representa está en contribuir a un orden justo en la sociedad, colaborando en la creación de estructuras justas. Ese compromiso, añade, está en armonía con lo proclamado por el Papa en el discurso inaugural de Aparecida, al afirmar "que la opción preferencial por los pobres está implícita en la fe cristológica" y "que la evangelización ha ido siempre unida a la promoción humana y a la auténtica liberación cristiana".

En suma, ver, juzgar y actuar no es simplemente un método. Es un modo de ser, un modo de estar, un modo de incidir. Un modo muy arraigado en la fe bíblica. Recordemos que el núcleo de la fe de Israel (Ex. 3), tiene como punto de partida el grito de un pueblo que sufre y que reclama justicia. El Dios de la Biblia es un Dios que reacciona ante el sufrimiento humano y baja para liberarlo de ese sufrimiento. Es un Dios que mira (la opresión), oye (los clamores), conoce (los sufrimientos) y actúa (liberando). Este modo de ser y estar del Dios de Jesús es lo mínimo que puede esperarse de quienes, se supone, aman a Dios sobre todas las cosas y quieren fervientemente ser discípulos y misioneros de Jesucristo entre pueblos concretos: latinoamericanos y caribeños.

Se afirma que este modo de ser cuando menos está presente en unos 35 obispos de los 160 que participan en la Quinta Conferencia. No obstante, es esperanzador el hecho de que el pleno aprobara un esquema de trabajo que culminará en el documento final, donde prevalece el método de "Ver, juzgar y actuar". El documento iniciará con una mirada a la realidad latinoamericana desde el ámbito social, político, económico y cultural. Luego, se observará la realidad de la Iglesia del continente. Frente a esa realidad, se discutirá la identidad del discípulo y misionero y sus implicaciones prácticas.

Pero una vez más recordamos que el "ver, juzgar y actuar" es más que un método. Es la capacidad de dejarse afectar por la realidad (no ser indolentes), la actitud de honradez ante la realidad propia y ajena (críticos y autocríticos), el talante compasivo ante el sufrimiento (no pasar de largo ante las víctimas), recuperación de la utopía del reino de Dios (que nos encamine hacia una vida animada por la justicia y el amor), cultivo de una espiritualidad basada en el seguimiento de Jesús de Nazaret (un nuevo nosotros), apertura al Dios que es Padre, sin dejar de ser misterio, gratuidad por los signos de verdad y bondad percibidos dentro de la Iglesia y fuera de ella.

Si este modo de ser está presente en la evangelización de América Latina y el Caribe, no cabe duda de que habrá una Buena Noticia que se traducirá en vida abundante para nuestros pueblos pobres. De lo contrario, habremos perdido otra oportunidad para hacer de la evangelización una Buena Nueva.

A continuación, presentamos la primera parte de la síntesis del libro *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas,* de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Diagnóstico sobre la situación tributaria en América Latina (I)

En octubre de 2005, en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, se realizó el Taller sobre tributación en América Latina. En el curso de este, un grupo de expertos analizó los rasgos característicos de los sistemas tributarios de la región. Este encuentro fue motivado por la percepción de una serie de aspectos relacionados tanto con el funcionamiento de la economía como, de manera específica, con las finanzas públicas y la política tributaria, que obligan a emprender una actualización de los diagnósticos y una nueva reflexión sobre la agenda de reformas que deben implementar los países de la región.

En este sentido, a continuación se presentarán los elementos más importantes del diagnóstico en materia de nivel y estructura tributaria, así como de su administración.

La evolución de la presión tributaria: principales reflexiones

El papel desempeñado por la política tributaria en América Latina durante las últimas décadas ha sido un tema tratado permanentemente, si bien no siempre se profundizó en grado suficiente el conocimiento de sus efectos económicos. Su interacción con las políticas macroeconómicas, sus implicaciones en materia de ahorro e inversión y sus repercusiones en la distribución de los ingresos son temas respecto de los cuales aún existe un amplio margen de incertidumbre, si bien pueden identificarse estudios específicos para determinados países.

Las cambiantes circunstancias económicas y sociales que enfrentó la región como resultado de los procesos de apertura comercial y financiera a nivel internacional, el abandono del papel empresarial del Estado, el aumento de la informalidad de los mercados laborales y la creciente concentración de las rentas, registrada en la generalidad de los países, han dejado su impronta en la cuestión tributaria, aunque en muchos casos aún se mantienen algunas características previas a esos acontecimientos.

Se observa que si bien en la última década ha habido en todos los países un incremento generalizado de la presión tributaria promedio (México parecería ser la excepción, ya que la carga tributaria registrada en 2004 resultó inferior a la de 1990), dicho aumento no ha respondido al nivel de las expectativas y de las necesidades. Además de las dificultades en materia de sostenibilidad, vinculadas al problema de la deuda que afecta a muchos países de la región, aún subsisten fuertes presiones originadas por gastos no satisfechos; especialmente, en relación con los programas de reducción de la pobreza. También, la precariedad del financiamiento del sistema previsional continúa siendo un tema latente y, en la mayoría de los países, los niveles de inversión pública han sido reducidos a una mínima expresión.

En estas dos últimas décadas, América Latina ha experimentado profundos cambios estructurales en cuanto a su situación tributaria. Estos cambios no han sido armónicos y permanentes; por el contrario, han mostrado ser desequilibrados y continuos, porque en todos estos años no se ha logrado un adecuado balance de la distribución de la carga tributaria entre los distintos estratos socioeconómicos, lo que permitiera alcanzar

un cierto grado de consenso social al respecto. Por otro lado, tampoco ha sido posible establecer patrones definitivos en cuanto a la participación de los diferentes niveles de gobierno en la configuración de la presión tributaria en aquellos países en los que existen potestades tributarias concurrentes. A su vez, los cambios han sido continuos porque los procesos de reforma, tanto de la estructura tributaria como de su administración, se han vuelto reiterados al no poderse obtener la recaudación suficiente para satisfacer las demandas del gasto público y, a su vez, lograr sostenibilidad y solvencia en el tiempo. Una visión global de las transformaciones que han tenido lugar a lo largo del período muestra dos hitos de gran significación: i) la necesidad de sustituir recursos provenientes de impuestos aplicados al comercio exterior —proceso que aún continúa en respuesta a la profundización de los procesos de regionalización comercial— y que ha conducido a la rápida difusión y fortalecimiento del impuesto al valor agregado (IVA) en toda la región, y ii) el desafío de obtener mayores recursos fiscales originado por las nuevas demandas de gasto que conlleva el proceso de universalización y maduración de los beneficios previsionales, lo que ha dado lugar al aumento de los impuestos sobre el factor trabajo, así como a la asignación de recursos de rentas generales para complementar dichos tributos.

La evolución de la carga tributaria (incluida la seguridad social) entre 1980 y 2004 muestra un crecimiento dispar de la presión tributaria en los distintos grupos de países, con un incremento más marcado en aquellos que inicialmente ya tenían una carga tributaria más elevada, lo que significa que su tendencia se profundizó. En este sentido, resultan claros el caso de Brasil, la evolución reciente en Argentina y el sostenido crecimiento de la carga tributaria en Uruguay y Costa Rica. Por otra parte, se observan niveles más estables en Chile y México, si bien en este último con una carga tributaria baja. Como resultado, la presión promedio para la región subió de un 14% en los años ochenta a casi un 17% en 2004. Al ponderar estos resultados por el PIB de los países se puede tener una idea del promedio para la región, que ha oscilado entre un 20% y un 21% en los últimos 15 años.

Estos valores representan prácticamente cinco puntos porcentuales por encima del promedio simple, lo que se explica por el mayor peso relativo de Brasil, Argentina, Chile y Colombia, países que elevan el nivel promedio de la carga tributaria regional, en tanto que los bajos niveles impositivos de México y la República Bolivariana de Venezuela producen un efecto contrario.

Por otra parte, se distingue un grupo de países con menor carga tributaria, integrado conjuntamente por aquellos que cuentan con ingresos por concepto de recursos naturales, entre los que figuran México, República Bolivariana de Venezuela, Ecuador (petróleo) y Panamá (tarifas por uso del Canal), y por otros países que, tradicionalmente y por problemas recurrentes, han tenido dificultades para aumentar su carga tributaria, tales como Haití, Guatemala y Paraguay. No puede dejar de señalarse la importancia que registran las donaciones externas en varios países de la región, aunque no resulta claro si el efecto de estas no ha demorado los esfuerzos nacionales por captar recursos genuinos.

En síntesis, el panorama anterior muestra una situación dispar, ya que si bien son países pertenecientes a la misma región, acusan casi las mismas disimilitudes que existen entre los países desarrollados y en desarrollo en cuanto a sus niveles de carga tributaria. Se observa así que el promedio de la carga tributaria de Brasil en los últimos 10 años ha sido de un 32% del PIB, en tanto que otros, como Guatemala o Haití, se han mantenido sistemáticamente por debajo del 10%.

El semanario Proceso selecciona los hechos, tanto nacionales como extranjeros, más significativos para la realidad salvadoreña, a fin de analizar las coyunturas del país y apuntar posibles direcciones para su interpretación. Proceso es una publicación del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA).

SUSCRIPCION ANUAL

Correo electrónico	$ 50.00
El Salvador	
personal	$ 15.00
correo	$ 20.00
Centro América y Panamá	$ 35.00
Norte y Sur América	$ 65.00
Europa y otras regiones	$ 85.00

Las suscripciones pueden realizarse en El Salvador, en la Oficina de Distribución de la UCA, o por correo. Los cheques deben emitirse a nombre de la Universidad Centroamericana y dirigirse al Centro de Distribución UCA. Apdo. Postal (01) 575, San Salvador, El Salvador, C.A. Para mayor información sobre Proceso marque (503) 2210-6671 o escríbanos a **cidai@cidai.uca.edu.sv**