



Distr.  
LIMITADA

LC/MEX/L.719/Rev.1  
26 de julio de 2006

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

## **RETOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA CENTRAL**

---

Este documento fue elaborado por el consultor Juan Alberto Fuentes K. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## ÍNDICE

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| INTRODUCCIÓN .....   | 1             |
| I. LA POLÍTICA TRIBUTARIA.....   | 3             |
| 1. Menores recursos arancelarios .....   | 3             |
| 2. La debilidad de la tributación directa.....   | 4             |
| 3. La segunda “guerra de incentivos” .....   | 6             |
| 4. Avances modestos en el ámbito de la administración tributaria .....                                     | 10            |
| 5. Resultado: una carga tributaria que ha aumentado modestamente,<br>generalmente con sesgo regresivo..... | 12            |
| II. EL GASTO PÚBLICO .....   | 17            |
| 1. La rigidez y el tamaño reducido de los presupuestos del<br>Istmo Centroamericano .....                  | 17            |
| 2. Ajuste del gasto público .....  | 19            |
| 3. La evolución del gasto social .....   | 23            |
| 4. Presupuestos por resultados .....   | 25            |
| 5. Las transferencias condicionadas en efectivo .....  | 27            |
| 6. La progresividad del gasto social.....  | 31            |
| 7. Concesiones y nuevas relaciones público-privadas .....  | 33            |
| 8. Transparencia y rendición de cuentas .....  | 36            |
| III. RETOS FUTUROS Y PROPUESTAS DE ACCIÓN CONJUNTA .....   | 43            |
| 1. ¿Por qué es baja la carga tributaria?.....  | 43            |
| 2. El papel de la integración y cooperación centroamericana en el<br>ámbito de la política fiscal .....    | 46            |
| 3. Acuerdos sobre incentivos fiscales .....  | 47            |
| 4. La distribución de ingresos arancelarios para constituir un<br>territorio aduanero común .....          | 48            |
| 5. La armonización del IVA y de impuestos selectivos .....   | 49            |
| 6. El suministro de bienes públicos regionales .....   | 50            |
| IV. CONCLUSIONES .....   | 53            |
| BIBLIOGRAFÍA .....   | 55            |

## INTRODUCCIÓN

Los cambios de la política fiscal en los últimos 15 años en el Istmo Centroamericano están marcados por una estrategia de desarrollo dirigida a promover una creciente inserción de estas economías en la economía mundial. Esta estrategia le ha planteado a la política fiscal un dilema. Por una parte, se ha debilitado la generación de recursos tributarios por la vía de la reducción de aranceles y el incremento de exenciones y exoneraciones para atraer inversiones extranjeras y, por otra, se requiere aumentar los recursos públicos disponibles para favorecer el desarrollo de una mayor competitividad con equidad social, al tiempo que se garantice la estabilidad económica y se enfrenten con éxito los *shocks* externos. El resultado de esta tensión ha sido una carga tributaria que ha crecido, pero de manera insuficiente, mientras que los desafíos resultantes de una cambiante inserción en la economía mundial se han incrementado sin que se disponga de los recursos idóneos para enfrentarlos.

A continuación se analizan con más detalle las razones por las cuales la carga tributaria en los países centroamericanos ha sido tan baja. Posteriormente se evalúa lo ocurrido con el gasto público y, por último, se presentan algunas reflexiones sobre retos futuros de la política fiscal en el Istmo Centroamericano, con énfasis en la cooperación regional.



## I. LA POLÍTICA TRIBUTARIA

### 1. Menores recursos arancelarios

Favorecer la inserción de los países del Istmo Centroamericano en la economía internacional se ha reflejado en la reducción de aranceles, además de la creación de nuevos incentivos para fomentar la inversión en sectores con mayores posibilidades de exportar. En el proceso de reducción de aranceles pueden distinguirse tres etapas: la que se inició como parte del esfuerzo en el seno del Mercado Común Centroamericano (MCCA) por disminuir el Arancel Externo Común durante la primera mitad de la década de 1980; la que siguió como parte de las concesiones hechas por cada país del Istmo de manera individual para ingresar al GATT/OMC<sup>1</sup> —excluyendo a Nicaragua, que fue miembro fundador del GATT—, y para implementar programas de ajuste estructural negociados con el Banco Mundial, y la que se inauguró a mediados de la década de 1990 con la suscripción de tratados de libre comercio, primero con México y luego con otros países,<sup>2</sup> hasta culminar con el tratado de libre comercio negociado con Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). Se estima que el DR-CAFTA, una vez plenamente implementado, generaría pérdidas de ingresos tributarios equivalentes en promedio a 0,4% del producto interno bruto (PIB) en Centroamérica, cifra que podría duplicarse si el menor costo de las importaciones procedentes de Estados Unidos diera lugar a que éstas sustituyeran las importaciones más caras procedentes del resto del mundo (desviación de comercio).<sup>3</sup>

En síntesis, los cambios tributarios en los últimos 25 años han estado marcados por la reducción gradual de los ingresos tributarios derivados de la aplicación de aranceles. Esta caída fue equivalente, para el Istmo en su conjunto, a 0,8 puntos porcentuales del PIB entre 1990-1994 y 2000-2003 (véase el gráfico 1). Sin embargo, mantener la estabilidad macroeconómica requería al menos compensar esta declinación, lo cual se dio de manera más que proporcional por medio del aumento de impuestos aplicados al consumo, ya sea de impuestos de ventas o al valor agregado (IVA), lo cual constituye el otro cambio que define a la política tributaria durante esta época. Estos impuestos al consumo contribuyeron con un incremento de los ingresos tributarios equivalente a casi 1,5 puntos porcentuales del PIB durante el mismo período. A lo anterior se agregó una mayor recaudación por impuestos selectivos equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB, con lo cual el aporte neto de los impuestos indirectos al aumento de la carga tributaria entre 1990-1994 y 2000-2003 habría sido de aproximadamente un punto porcentual para el Istmo tomado como un todo.

---

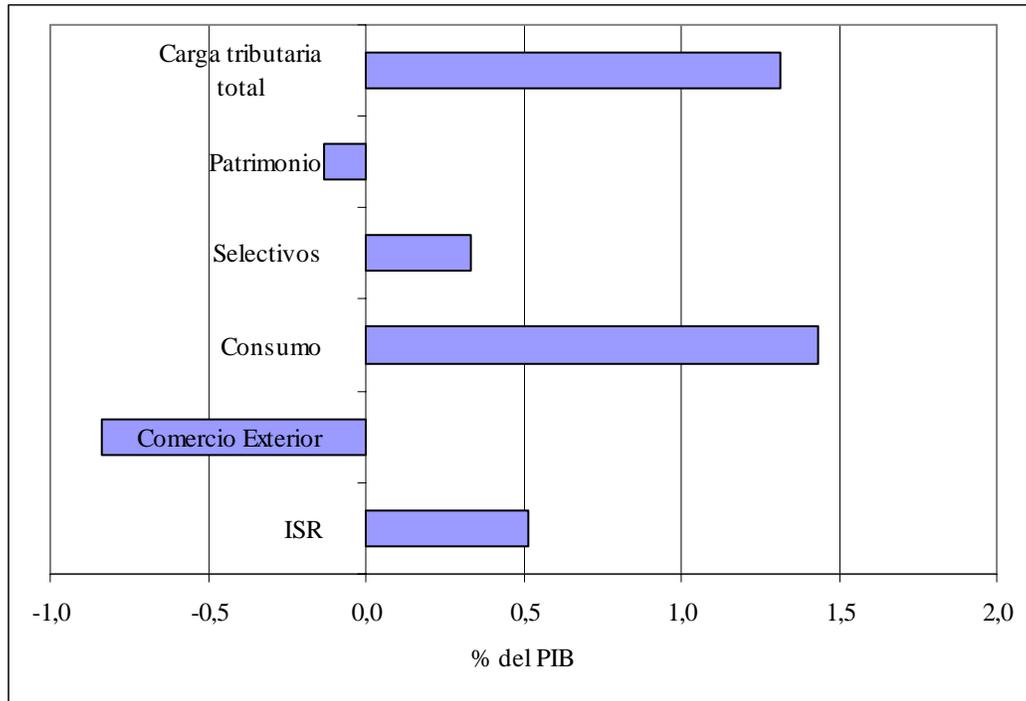
<sup>1</sup> En esa fase el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) se convirtió en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

<sup>2</sup> Costa Rica fue el país que de manera más decidida siguió esta trayectoria, acordando un tratado de libre comercio (TLC) con otros países como Canadá y Chile.

<sup>3</sup> Estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para los países centroamericanos sin incluir a Panamá. Véase Bronchi y Chua (2005).

Gráfico 1

## CAMBIO EN CARGAS TRIBUTARIAS EN CENTROAMÉRICA, 1990-1994/2000-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la CEPAL y de Gómez-Sabaini (2005a).

Aun cuando la implantación del IVA se considera generalmente como un logro en materia tributaria, no deben desconocerse sus limitaciones. Primero, ciertas excepciones y especialmente la tasa cero, que no se limita a las exportaciones, estimulan el fraude fiscal y obligan a las administraciones tributarias a dedicarle recursos al control del crédito fiscal y a la devolución de impuestos. Segundo, la débil integración de cadenas productivas, asociada al predominio de la economía informal, impide que el autocontrol entre contribuyentes, que se identifica como una de las principales ventajas del IVA, opere ampliamente en la práctica. Ello ha conducido a impulsar políticas de retención del IVA por parte de contribuyentes importantes (exportadores, grandes contribuyentes, entidades del Estado, empresas de tarjetas de crédito) para captar de manera adelantada parte del impuesto, lo cual vuelve al impuesto más complejo y administrativamente más exigente. Tercero, es un impuesto que tiende a ser regresivo, aunque con diferencias dependiendo de su naturaleza, como se verá más adelante.

## 2. La debilidad de la tributación directa

La recaudación obtenida en los últimos años mediante un aumento de la tributación directa ha sido claramente menor, en comparación con la tributación indirecta. El aporte del impuesto aplicado a la renta en el Istmo en su conjunto contribuyó con poco más de 0,5 puntos porcentuales de carga tributaria adicional para el período considerado, mientras que el impuesto al patrimonio redujo su importancia en poco más de 0,1 puntos porcentuales, con lo cual el

incremento neto de la imposición directa habría sido de 0,4 puntos porcentuales. En síntesis, del modesto aumento de la carga tributaria (aproximadamente 1,4 puntos porcentuales), un punto porcentual correspondió a la tributación indirecta y 0,4 a la directa. Dado este magro crecimiento, la carga tributaria de la región hoy día sigue siendo muy baja, equivalente a 12,8% del PIB en 2004.<sup>4</sup> Además, el impuesto sobre la renta incluso ha caído, como proporción del PIB, en países como Honduras y Panamá (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

## ISTMO CENTROAMERICANO: IMPUESTO SOBRE LA RENTA

(Porcentajes del PIB)

|             | Promedio<br>1990-1994 | Promedio<br>1995-1999 | Promedio<br>2000-2003 |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Costa Rica  | 1,8                   | 2,4                   | 3                     |
| El Salvador | 2,2                   | 3,2                   | 3,2                   |
| Guatemala   | 1,9                   | 2                     | 2,5                   |
| Honduras    | 3,9                   | 4,2                   | 3,5                   |
| Nicaragua   | 1,7                   | 2                     | 2,9                   |
| Panamá      | 4,2                   | 4,2                   | 3,7                   |
| Promedio IC | 2,6                   | 3,0                   | 3,1                   |
| Promedio AL | 2,5                   | 3                     | 3,4                   |

Fuente: Gómez-Sabaini (2005a) y CEPAL.

La debilidad del impuesto sobre la renta en los países centroamericanos está bien documentada.<sup>5</sup> Entre las diversas limitaciones detectadas sobresalen dos. Por una parte, el impuesto a la renta personal tiene un gran número de exenciones según fuente generadora (seguros, intereses, dividendos y otras rentas de capital), así como un amplio sector informal —con empresas de todo tamaño— que determina el hecho de que este impuesto sea pagado sobre todo por los trabajadores en relación de dependencia empleados en el sector formal. Por otra, son amplias las exoneraciones sectoriales del impuesto a la renta de las empresas, aplicables en todos los casos a exportaciones no tradicionales, incluyendo la maquila, zonas francas y en varios el turismo, con lo que se excluye de la tributación directa a los sectores más dinámicos.

Se ha buscado compensar en parte la debilidad del impuesto sobre la renta mediante la aplicación de impuestos aplicados a ingresos brutos o a activos. Este impuesto ha sido introducido en varios países como parte de esfuerzos más amplios para fortalecer la recaudación y administración tributaria con el fin de garantizar una mayor equidad (horizontal). Ha sido parte de leyes de equidad fiscal o tributaria en Honduras y Nicaragua en el 2003 y de Panamá en el 2005. Fue introducido previamente en Costa Rica (1995) y Guatemala (1998), en ambos casos

<sup>4</sup> En 2004 las cargas tributarias eran las siguientes: Costa Rica 13,5, El Salvador 11,5, Guatemala 10,3, Honduras 17,1, Nicaragua 15,4, y Panamá 9,1.

<sup>5</sup> Véase Agosín, Barreix y Machado, eds. (2005), incluyendo el capítulo comparativo (2), así como los que se refieren a cada país. Véase también Gómez Sabaini (2005a) y Wisecarver y otros (2005).

con miras a cubrir empresas con privilegios de zonas francas, pero en los dos países luego fue declarado inconstitucional. En Guatemala, con posterioridad se han realizado esfuerzos por introducirlo de una manera modificada, aunque el último intento (2004) condujo a la implementación de una variante transitoria que debía caducar tres años más tarde.

Este impuesto ha demostrado su capacidad recaudadora en la región, pero también ha sido el tributo más polémico. Sus defensores acuden al argumento pragmático de que ante la debilidad del impuesto sobre la renta y de la facilidad con que es evadido o eludido por las empresas, se justifica un impuesto imperfecto pero efectivo que, en la medida en que sea bajo, no representa un costo exagerado para las empresas, especialmente si puede ser acreditado como parte del impuesto sobre la renta. Al ser acreditado al impuesto sobre la renta, constituye una forma de no castigar a aquellas empresas que lo declaran y pagan, al tiempo que se reconoce que existen empresas que por la vía de la contabilidad falsa y la declaración de pérdidas intentan evadirlo. El supuesto de fondo es que varias empresas no declaran honestamente lo que perciben.

Los críticos del impuesto a activos parten del supuesto implícito de que las empresas sí declaran sus pérdidas y ganancias reales, y destacan dos argumentos: es un impuesto que castiga a las empresas independientemente de su nivel de ganancias, y afecta en mayor grado a ciertos sectores que a otros, dependiendo de la importancia relativa de los activos o de las ventas brutas en cada sector. En la práctica, esta experiencia ilustra la dificultad de asegurar un impuesto efectivo sobre la renta de empresas, así como la falta de acuerdo con sectores empresariales y gubernamentales sobre la manera más práctica de hacer tributar a las empresas.

### **3. La segunda “guerra de incentivos”**

Durante la etapa de sustitución de importaciones (1950-1980) los países centroamericanos compitieron entre sí para atraer inversiones extranjeras a fin de producir para el mercado regional. A pesar de que existía un arancel externo común, los incentivos fiscales tomaron principalmente la forma de exoneraciones de los aranceles aplicados a los insumos importados que requería la producción industrial centroamericana, con lo que se amplió la protección efectiva. Puesto que una buena proporción de la industria de la región utilizaba una alta proporción de insumos importados, estos incentivos tenían un impacto fiscal importante, y hubo varios intentos por armonizarlos en el ámbito centroamericano. Este esfuerzo finalmente fructificó a principios de la década de 1980, pero ya entonces la competencia por este tipo de inversión había menguado considerablemente.

Como parte de la nueva estrategia de “desarrollo hacia fuera”, impulsada a partir de la década de 1980, la competencia por la inversión extranjera se desplazó hacia aquella que exportaba bienes y servicios fuera de Centroamérica. No puede separarse lo que es la legislación general para atraer inversión extranjera en cada país centroamericano de lo que ha sido la competencia entre ellos por atraerla. Ello se ha reflejado en legislaciones extremadamente generosas dedicadas a favorecer las exportaciones no tradicionales, incluyendo a la maquila, con exoneraciones totales no sólo de aranceles sino también del impuesto sobre la renta y de impuestos municipales y sobre activos (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

## INCENTIVOS FISCALES EN ZONAS FRANCAS VIGENTES EN 2005

| Incentivo   | Costa Rica  | El Salvador                  | Guatemala                   | Honduras  | Nicaragua   |
|---|---|------------------------------|-----------------------------|---|---|
| Exención a impuestos a importación de materias primas, incluidos combustibles | 100%  | 100%                         | 100%                        | 100%  | 100%  |
| Exención a impuestos de importación de maquinaria y equipo                    | 100%  | 100%                         | 100%                        | 100%  | 100%  |
| Exención al impuesto sobre la renta   | 100% por 8 años<br>50% siguientes 4 años (los plazos se extienden a 12 y 6 años en zonas de menor desarrollo) | 100% por 20 años             | 100% por 12 años            | 100%  | 100% por 10 años<br>60% después   |
| Exoneración a repatriación de ganancias                                       | 100%  | 100%                         | 100%                        | 100%  | 100%  |
| Exención a impuestos de ventas o valor agregado                               | 100%  | 100% por 10 años y renovable | 100%                        | 100%  | 100%  |
| Exención a impuestos sobre los activos  | 100% por 10 años  | 100%                         | 100%                        | 100%  | 100%  |
| Exención a impuestos municipales y otras tasas                                | 100% por 10 años  | 100% por 20 años             | 100%                        | 100%  | 100%  |
| Límites a ventas locales (pagando los impuestos que correspondan)             | Hasta un 25% en manufacturas, 50% para servicios  | Ninguno                      | Hasta 20% para manufacturas | Con aprobación del Ministerio de Economía, hasta 5% en manufacturas y 50% en servicio | Con aprobación del Ministerio de Economía, entre 20% a 40%, dependiendo del tipo de firma |

/Continúa

Cuadro 2 (Conclusión)

| Incentivo                          | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua |
|------------------------------------|------------|-------------|-----------|----------|-----------|
| Restricciones al manejo de divisas | Ninguno    | Ninguno     | Ninguno   | Ninguno  | Ninguno   |
| Requerimientos de compras locales  | Ninguno    | Ninguno     | Ninguno   | Ninguno  | Ninguno   |

Fuente: Rodríguez y Robles (2003) y Wisecarver y otros (2005).

Después surgieron leyes similares de estímulo al turismo, también con varias exoneraciones, incluyendo la eliminación de aranceles para los insumos utilizados y la exención tanto del impuesto sobre la renta, como del impuesto sobre bienes inmuebles y otros. La ley de incentivos al turismo vigente y más antigua corresponde a la de 1985 de Costa Rica, mientras que Honduras aprobó una ley en 1998, Nicaragua en 1999 y El Salvador en 2005. En Guatemala también se propuso una iniciativa similar en el Congreso en el 2005, pero no fue aprobada.

Sin embargo, no existe evidencia contundente de que los incentivos fiscales generosos, o cargas tributarias reducidas atraigan la inversión extranjera. Ello se debe a que la decisión sobre la ubicación de una inversión depende de un conjunto o “paquete” de factores, entre los cuales los incentivos fiscales constituyen sólo uno y generalmente tienen una incidencia menor, en especial cuando los principales determinantes de la inversión en los países centroamericanos han sido la disponibilidad de mano de obra de bajo costo o el acceso a recursos naturales, y no la existencia o no de impuestos. En general, entre los determinantes más importantes de la inversión extranjera se cuentan factores como la calidad de la infraestructura, la disponibilidad y calificación de la mano de obra, un sistema tributario coherente y bien administrado, la estabilidad macroeconómica, la seguridad y el respeto al estado de derecho y, en general, un clima de negocios adecuado. Aun más, incentivos fiscales mal administrados crean incertidumbre y dan lugar a posibilidades de corrupción e inequidad entre empresarios, con lo cual pueden desalentar la inversión.

Es sólo cuando este “paquete” de factores determinantes es adecuado y similar en varios países o regiones que los impuestos pueden tener algún impacto sobre la decisión de una empresa de invertir.<sup>6</sup> En este contexto, existe cierta evidencia de que en países o regiones muy similares, con condiciones y climas de negocios parecidos, los incentivos fiscales pueden tener alguna incidencia sobre la decisión de invertir. Ello es más notable en áreas relativamente pequeñas, y explica por qué existe en ocasiones una competencia basada en incentivos fiscales entre diversos estados dentro de Estados Unidos o entre algunos miembros de la Unión Europea: obedece a que el resto de determinantes de la inversión son iguales o muy parecidos.

<sup>6</sup> Villela y Barreix (2003), Bergsman (1999). Para cierta evidencia, muy tentativa de competencia en el ámbito fiscal entre países desarrollados, véase Griffith y Klemm (2004).

La posibilidad de que los incentivos fiscales incidan favorablemente y de manera importante en cada país centroamericano se ve severamente limitada por tres razones. Primero, el “paquete” de condicionantes de la inversión es heterogéneo en estos países centroamericanos, de manera que los incentivos no se convierten en el único factor con capacidad de influir en la decisión de invertir.

Segundo, la evidencia basada en la aplicación de las leyes ya existentes en Centroamérica no sustenta el argumento de que los incentivos tendrían un peso fundamental, aunque éste es un tema que requiere mayor investigación. En todo caso, el país con una legislación de incentivos más restrictiva para el turismo en Centroamérica es Costa Rica, el país con un mayor nivel de ingresos de divisas derivados del turismo, en tanto que Guatemala, sin tener una legislación equivalente, es el segundo.

Tercero, los factores determinantes del desarrollo de las exportaciones de bienes y servicios en parecieran más vinculados con la falta de un suministro adecuado de bienes públicos y no con una debilidad de la inversión privada que deba compensarse con subsidios. En este sentido, y como se ha justificado en el caso del desarrollo rural, la acción gubernamental debería orientarse al suministro de bienes públicos y no a financiar bienes privados mediante subsidios (Ferranti y otros, 2005). En particular, reviste especial importancia garantizar la seguridad, la estabilidad macroeconómica, carreteras y caminos asfaltados, servicios de comunicación adecuados, electricidad, servicios de salud y de limpieza, regulaciones ambientales efectivas y capacitación. Además, la naturaleza menos excluyente de los bienes públicos es contraria a la captura de incentivos por parte de actores con mayor poder.

Los incentivos fiscales pueden considerarse “gastos tributarios”, es decir, reducciones de las obligaciones tributarias que surgen de disposiciones legales como las deducciones, créditos, tasas preferenciales, exclusiones y exoneraciones. La principal diferencia con subsidios directamente entregados por el Estado es que los gastos tributarios no aparecen en el presupuesto nacional y no requieren que primero se paguen los impuestos y luego se devuelvan como subsidios.

En general, los gastos tributarios tienen dos ventajas y varias desventajas (Mann y Burke, 2002). La principal ventaja es que permiten transferir rápidamente los recursos a los grupos designados (en este caso, los proveedores de servicios turísticos) en lugar de tributar primero y luego obtenerlos de regreso en la forma de un subsidio. Otra ventaja, más debatible, es que permiten evitar cuestionamientos que surgirían si fueran gastos que requirieran aprobación del poder legislativo cada año, como parte del proceso presupuestario.

Numerosas son las desventajas de los incentivos fiscales o gastos tributarios: disminuyen los ingresos tributarios; son más difíciles de controlar y gozan de menor transparencia que los gastos incluidos en el presupuesto; representan un privilegio fiscal que no está sujeto a recortes presupuestarios; dificultan la administración tributaria como resultado de la complejidad que introducen en el sistema tributario, y pueden ampliar la desigualdad al beneficiar especialmente a los contribuyentes de mayores ingresos. Además, es difícil delimitar el alcance de los incentivos, ya sea entre la producción exportada afuera de Centroamérica y aquella que quedaría en la región y que no se estaría beneficiando de los incentivos, o entre los servicios (restaurantes, servicios de

recreación, transporte) vendidos a turistas y aquellos proporcionados a centroamericanos. El sector informal, por cierto, tampoco se beneficia de ellos.

Ante un gasto tributario alto también existe la posibilidad de que los incentivos puedan ser cancelados en un momento de crisis fiscal. En algunos países centroamericanos ya se han eliminado incentivos fiscales originalmente incluidos en las leyes de fomento del turismo. En El Salvador fueron derogadas en 1989 las disposiciones de la ley de fomento al turismo que incluían exenciones de aranceles y de impuestos indirectos en general, quedando vigentes únicamente los impuestos aplicados a la renta y al capital de las empresas. En Costa Rica fueron derogadas las exenciones de impuestos sobre ventas (2001) y sobre bienes inmuebles (1995) aplicables al turismo.

Las reglas de la OMC establecen límites, puesto que prohíben la exoneración del impuesto sobre la renta a las exportaciones, lo cual se considera equivalente a un subsidio. La OMC permite mantener esta subvención hasta fines del 2009 o hasta que el país tenga un ingreso por habitante superior a los 1.000 dólares por año. Por ende, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Panamá tendrían que dejar de aplicar esta exoneración en el 2009 porque cumplen esa regla. Honduras está en una situación ambigua dependiendo de cómo se mide el ingreso por habitante por año, y sólo Nicaragua tendría claramente el derecho de extender este privilegio más allá del 2009. Esta diversidad de situaciones también dificulta la armonización de incentivos.

Finalmente, los incentivos pueden tener un impacto negativo sobre la equidad, surgida de su orientación sectorial y que puede reflejarse en una mayor incidencia regresiva de la tributación, o en una menor incidencia (progresiva) del gasto. En particular, como consecuencia de estos incentivos, los sectores más dinámicos de las economías centroamericanas —la maquila, el turismo, las remesas y las exportaciones no tradicionales en general— son los que generan menos ingresos tributarios. Ello contrasta con el pasado, cuando los llamados “motores del crecimiento” —el café, el banano, la carne, el algodón y la caña de azúcar— sí pagaban impuestos. Este peligro amenaza con determinar que los sectores menos dinámicos tengan que cubrir los impuestos que requiere el Estado o que el Estado cuente con cada vez menos recursos para financiar bienes públicos ampliamente accesibles.

#### **4. Avances modestos en el ámbito de la administración tributaria**

Se ha registrado un fortalecimiento desigual de la administración tributaria en los países centroamericanos en años recientes. Se observan algunos esfuerzos de profesionalización de las entidades de administración tributaria, con un aumento gradual de la proporción todavía disímil (entre 20% y 60% en el período 2003-2004) de personal profesional dentro del total de empleados.<sup>7</sup> Los recursos disponibles han sido diversos, desde aproximadamente un 2% de lo recaudado para cubrir los costos de la entidad, como en el caso de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en Guatemala —lo cual se considera adecuado para que una entidad de esta naturaleza comience a realizar su trabajo en un país en desarrollo—, hasta un 1%

---

<sup>7</sup> La mayor parte de la información que se presenta a continuación se basa en Thompson y Garita (2005).

en El Salvador y Nicaragua, con un 1,8% en Costa Rica, nivel que se considera insuficiente (Thompson y Garita, 2005).

Los indicadores que permiten evaluar el proceso de fortalecimiento de la administración tributaria aún son incompletos, especialmente en algunos países. La disponibilidad de información ya es en sí un indicador del grado de fortalecimiento de la administración tributaria en cada país. Así, El Salvador ha hecho pública la serie más completa y amplia de indicadores de su gestión, en contraste con los casos de Nicaragua y Honduras, en el otro extremo, con menos información disponible. En todos los países se observan algunas mejoras en los mecanismos de fiscalización o control tributario, combinado con un mayor énfasis respecto de la importancia de atender adecuadamente a los contribuyentes. Sin embargo, el fortalecimiento institucional todavía es precario y reversible, como lo ilustran los cargos de corrupción en contra de los responsables de la recaudación (SAT y DGI) en Guatemala y Nicaragua en años recientes.

En cuanto al control y la fiscalización, se ha avanzado en distinguir lo que son las actividades de control masivo o extensivo por la vía de la computación, por una parte, y las que son de control selectivo o intensivo, por otra, que han sido tradicionalmente las que se han privilegiado. En 2003 o 2004 las auditorías selectivas representaron más del 80% de las auditorías programadas en Nicaragua, El Salvador y Costa Rica e incluso superaron el 100% en Guatemala, pero las proporciones de éstas que efectivamente han aportado la identificación de deficiencias y posteriores sanciones han sido bajas, con la excepción de Costa Rica.

También se han establecido mecanismos que permiten darle seguimiento a los grandes contribuyentes, que entre 2002 y 2003 generaban algo más del 70% del total recaudado en Guatemala y El Salvador. Esta medida corresponde a estándares internacionales de gestión tributaria considerados adecuados en esta materia, mientras que aquellos contribuyentes en Nicaragua representaban en torno al 80% de lo recaudado en el 2003 y en Costa Rica cerca del 60% en el 2004.

Como parte del servicio al cliente, ha disminuido el plazo de procesamiento de declaraciones, y los errores de las entidades de administración se han logrado abatir a niveles bajos. En El Salvador, Guatemala y Costa Rica se ha avanzado considerablemente con la recaudación percibida por la red bancaria, y está creciendo gradualmente la declaración electrónica de impuestos, principalmente de los grandes contribuyentes.

Existen indicios de una mejor relación entre la autoridad tributaria y los contribuyentes en años recientes en algunos casos, situación que se refleja en una mayor proporción del pago de los impuestos dentro del plazo que corresponde, como ha ocurrido en Guatemala, o en una disminución significativa de la omisión de declaraciones, como en El Salvador. Todavía subsisten problemas con el cobro de deudas acumuladas en todos los países, así como la dificultad de asegurar sanciones rápidas y oportunas cuando los casos de incumplimiento son llevados al ámbito judicial.

El abuso del poder que surge de la posibilidad de sancionar a evasores no es desconocido en el Istmo. En Guatemala hubo acusaciones de que en 2003 se impulsaron auditorías con base en criterios políticos, bajo la dirección del administrador que posteriormente fue condenado a prisión por cargos de corrupción. En Nicaragua la existencia de más de 300 cuotas fijas aplicables a

pequeños contribuyentes en el caso del impuesto general de ventas les otorga a las autoridades responsables de la administración tributaria un alto grado de discrecionalidad (Gómez Sabaini, 2003).

Finalmente, la mayor complejidad y requisitos de control del impuesto sobre la renta, tanto personal como corporativa, lo convierten en uno de los impuestos que más depende de una administración tributaria efectiva. En la medida en que ésta sea frágil, el impuesto sobre la renta será más débil que otras contribuciones, como el IVA, impuestos a las ventas o aranceles. En otras palabras, una administración tributaria débil le dará un sesgo regresivo al sistema tributario.

En síntesis, si bien se ha avanzado en cuanto a la profesionalización del personal, así como en la mejora de los sistemas informáticos —incluyendo el seguimiento de grandes contribuyentes y el aumento de la recaudación por conducto de medios electrónicos—, y se brinda una atención más esmerada al contribuyente como cliente, la fiscalización efectiva todavía es endeble y no inmune a abusos. Aún parece distante la posibilidad de una acusación y condena de grandes evasores, con base en un estricto cumplimiento de la ley, con un fuerte efecto disuasivo, como ha ocurrido en África del Sur (CFS, 2005: 16). Una mayor capacidad de fiscalización y sanción contribuiría de manera decisiva a una relación más equilibrada entre contribuyentes y el Estado, situación que a su vez podría hacer viable la concertación de acuerdos fiscales duraderos en el futuro.

### **5. Resultado: una carga tributaria que ha aumentado modestamente, generalmente con sesgo regresivo**

Entre 1990 y 2004 la carga tributaria (proporción del PIB de cada país que se destina al pago de impuestos) ha aumentado en los países centroamericanos, en algunos casos con variaciones notables, como en Nicaragua, y en otros con cierta variabilidad que pone de manifiesto, precisamente, las dificultades de llegar a acuerdos duraderos sobre el monto total de recursos que debe asignársele al Estado. De los tres intentos de reforma tributaria realizados en la mayor parte de los países de la región en los últimos 15 años, se destaca que el primer grupo de reformas mejoró la tributación en todos, excepto Honduras; el segundo sirvió para apuntalar los sistemas tributarios en una época en que éstos mostraban una situación de debilidad (descenso) en la tributación, en tanto que el tercero permitió un leve incremento de la carga tributaria promedio en la región.

Al considerar el período de los últimos años, en su conjunto, la carga tributaria promedio de los seis países aumentó modestamente, de un 10,6% en el período 1990-1994 a un 12% en el período 2000-2003.<sup>8</sup> Los países que más elevaron su carga entre estos dos períodos fueron Nicaragua (en 3,6 puntos porcentuales), Costa Rica (en 2,7 puntos) y Guatemala (en 2,3 puntos). La carga tributaria de El Salvador y Honduras solamente se incrementó en 1,4 y 1,1 puntos porcentuales, mientras que la de Panamá presentó un descenso de 2,1 puntos porcentuales.

---

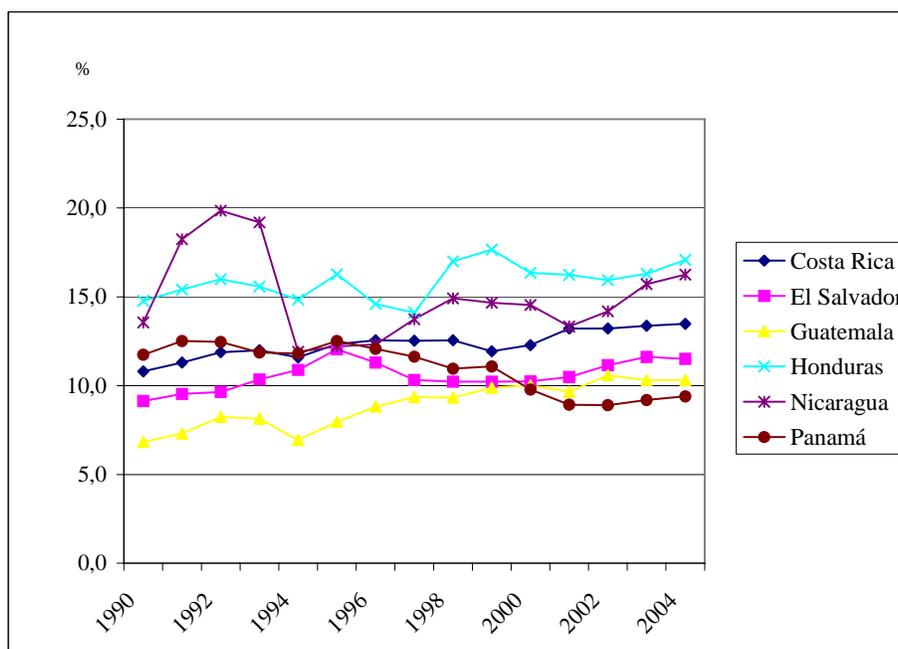
<sup>8</sup> Para propósitos analíticos, y tomando en cuenta la disponibilidad de información desagregada, se compararon los períodos 1990-1993 con 2000-2003, aunque en el gráfico 2 y en algunos cuadros se logró incluir datos de 2004.

Panamá aprobó una reforma fiscal a comienzos del 2005, con lo cual se espera que la carga tributaria suba en más de un punto porcentual.

Pese a las fluctuaciones de la carga tributaria, tienden a prevalecer dos patrones o grupos de países: aquellos con una carga tributaria cercana al 15% en años recientes (Honduras, Nicaragua y Costa Rica), y aquellos con una carga tributaria cercana al 10% (Guatemala, El Salvador y Panamá). Estos últimos figuran entre los países de América Latina (y del mundo) con menor carga tributaria. Ello estaría sugiriendo un pacto fiscal implícito, al menos entre los sectores sociales y políticos dominantes, que favorecería un papel relativamente más activo del Estado en el primer grupo de países que en el del segundo grupo. El caso de Panamá es diferente, ya que cuenta con otras fuentes de ingresos, sobre todo la Zona del Canal.

**Gráfico 2**

**EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA EN EL  
ISTMO CENTROAMERICANO, 1990-2004**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la CEPAL.

Distintos observadores coinciden en que la carga tributaria de los países centroamericanos es reducida. Estimaciones de Agosín y Machado y de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades)<sup>9</sup> para los cinco países originalmente integrantes del MCCA estiman que la brecha entre la carga tributaria observada y la esperada, si se toma en cuenta su nivel y concentración de ingreso, es mayor de cinco puntos porcentuales (véase el cuadro 3).

<sup>9</sup> Fusades (2004) aplica la misma metodología que Agosín y Machado (2005), aunque con algunas fuentes de datos diferentes, sin que los resultados sean significativamente diferentes.

Cuadro 3

## CARGA TRIBUTARIA OBSERVADA Y ESTIMADA EN CENTROAMÉRICA

(Promedios 1995-2002, porcentajes del PIB)

|             | Observada | Estimada |
|-------------|-----------|----------|
| Costa Rica  | 12,4      | 21,1     |
| El Salvador | 10,5      | 16,6     |
| Guatemala   | 9,2       | 16,9     |
| Honduras    | 10,9      | 14,9     |
| Nicaragua   | 8,1       | 15,4     |

Fuente: Fusades (2005), cuadro 11, p. 15. Fusades ajustó el valor del PIB de Honduras disminuyéndolo en 40% y el de Nicaragua en 70%. Si este ajuste no se realizara, la carga tributaria observada de ambos países sería superior a la esperada.

Además, la elasticidad ingreso (boyancia) de los ingresos tributarios ha estado muy cercana a uno o por debajo de ello en la mayoría de los países, lo cual no da lugar a que la carga tributaria aumente en mayor medida que el PIB cuando éste crece (Offerdal, 2004: cuadro 18), no contribuyendo a tener un papel estabilizador y anticíclico automático. Ello es consecuencia, al menos en parte, de la existencia de cargas tributarias generalmente regresivas o neutras, que no permiten cobrar proporcionalmente más a aquellos cuyos ingresos se incrementan más.<sup>10</sup>

En este contexto, no sorprende que la información disponible para cuatro países del Istmo (véase el cuadro 4) sugiere que el sistema tributario contribuye a aumentar aún más el ya concentrado ingreso en tres de ellos (Nicaragua, El Salvador y Honduras) y tiene un efecto neutral en el cuarto (Costa Rica). La evolución reciente de la tributación ha contribuido a este patrón. Si se supone que la tributación directa tiende a ser progresiva y la indirecta regresiva,<sup>11</sup> se puede concluir que la regresividad del sistema tributario del Istmo Centroamericano se elevó, en promedio, entre 1990-1994 y 2000-2003. Por supuesto, éste es sólo uno de los efectos de la política fiscal, debiéndose tomar en cuenta el efecto del gasto público sobre la distribución del

<sup>10</sup> Esto es cierto mientras se mantiene inalterada la distribución del ingreso, aun cuando el ingreso total se eleve. Normalmente, y con un sistema tributario progresivo, en la medida en que se va incrementando el ingreso total, con un aumento proporcional equivalente de todos los estratos, el tránsito de todos hacia niveles con mayores ingresos debería dar lugar a que lo pagado en impuestos se elevara proporcionalmente más, con lo cual la elasticidad (o boyancia) sería mayor que uno. Con cambios en la distribución del ingreso se pueden concebir escenarios diferentes. Así, de manera muy hipotética, un sistema progresivo con crecimiento del ingreso total, pero asociado a un cambio en la distribución del ingreso —por ejemplo, a un aumento de los ingresos de estratos de bajos ingresos y a reducciones (menores) del ingreso de estratos de altos ingresos—, podría dar lugar a estimaciones de boyancia menor a uno.

<sup>11</sup> Éste es un supuesto sobre el cual no existe un amplio consenso debido a los serios problemas enfrentados para evaluar, con una metodología plenamente aceptada, la incidencia de los impuestos sobre la distribución del ingreso. Véase Bird y Zolt (2005) y Martínez-Vázquez (2001).

ingreso —que puede suponerse progresivo—, para así poder estimar lo que sería el efecto neto del conjunto de la política fiscal.

Cuadro 4

EFFECTOS DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN  
DEL INGRESO, 2000

(Porcentajes)

| País        | Coefficiente de Gini<br>sin impuestos | Coefficiente de Gini<br>con impuestos |
|-------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Costa Rica  | 48,2                                  | 48,3                                  |
| El Salvador | 50,2                                  | 51,7                                  |
| Honduras    | 54,3                                  | 57,1                                  |
| Nicaragua   | 51,0                                  | 69,2                                  |

Fuente: Agosín y otros (2004).

Nota: La medición en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua incluye impuestos nacionales, y en Honduras también abarca impuestos municipales. Cuanto mayor sea el coeficiente de Gini, mayor es la concentración del ingreso.

Este proceso no se dio de igual manera en todos los países, aunque estas tendencias sí se observan en Honduras, Guatemala y El Salvador, donde la elevación de la carga tributaria se debió en mayor medida a aumentos de la tributación indirecta. En estos países se combinaron tres factores: la importancia significativa del IVA como explicación del incremento de la carga tributaria, la evidencia de que en los tres países este impuesto tiene una incidencia regresiva,<sup>12</sup> y la contribución limitada del impuesto sobre la renta (ISR) —que al ser un impuesto aplicable principalmente a trabajadores del sector formal, tampoco es especialmente progresivo— a un mayor peso de la carga en los tres países. Lo anterior permite concluir que en estos casos la regresividad de la tributación se acentuó durante la última década y media.

En Nicaragua y Costa Rica, en cambio, el aumento de la carga tributaria se explica por un incremento levemente mayor de la tributación directa, mientras que en Panamá la ausencia de una expansión de la carga tributaria no permite comparar lo ocurrido en este país con los demás. En Costa Rica, además, la evidencia disponible indica que el impuesto sobre ventas y los impuestos selectivos no son regresivos (Cornick, 2003), lo cual estaría sugiriendo que, ante el mayor aporte del impuesto sobre la renta y el patrimonio, la progresividad del sistema tributario costarricense posiblemente se intensificó durante el período. En el caso de Nicaragua el impuesto sobre la renta es ligeramente progresivo, pero la alta regresividad del resto del sistema tributario (Gómez-Sabaini, 2005b) sugiere que los aumentos de la tributación directa no han contribuido a moderar significativamente la regresividad del sistema en su conjunto.

<sup>12</sup> Acevedo y González (2003), Gómez Sabaini (2005a), y Mann y Burke (2002).

En general, el sistema tributario del Istmo Centroamericano ha mostrado una capacidad limitada para redistribuir ingresos, por tres razones. Primero, al ser la carga tributaria tan baja, la proporción del ingreso nacional en cada país susceptible de modificación por la vía tributaria es bastante pequeña. Segundo, la debilidad del impuesto sobre la renta, especialmente el personal, que en otros países ha sido el principal instrumento para redistribuir ingresos por la vía tributaria, es extremadamente débil en el Istmo y en los países en desarrollo en general (Bird y Zolt, 2005). Esto está vinculado con las propias características del ISR aplicado a personas en los países de la región, que ha tendido a gravar principalmente a los sectores laborales del sector formal de la economía, con lo cual no se obtiene el amplio efecto redistributivo que caracteriza a este impuesto en países desarrollados. Además, los costos de administración y cumplimiento del impuesto sobre la renta pueden ser muy altos. Tercero, los esfuerzos por reducir la regresividad del sistema tributario, modificando las características de la tributación indirecta, han sido menores o restringidos básicamente a Costa Rica.

## II. EL GASTO PÚBLICO

### 1. La rigidez y el tamaño reducido de los presupuestos del Istmo Centroamericano

Una primera característica del gasto público en el Istmo Centroamericano es que el gasto del gobierno central también ha sido pequeño, equivalente a entre 12% y 16,5% del PIB en Guatemala, El Salvador y Costa Rica, y en torno a 20% en Honduras, Nicaragua y Panamá, aunque con subestimaciones del PIB en los dos primeros. Ello ocurre a consecuencia de una carga tributaria baja y de bajos ingresos no tributarios —reflejo de un limitado uso de crédito interno y externo—, con la excepción de Panamá y, en menor medida, de Honduras y Nicaragua. Además, existen al menos tres fuentes de rigidez de los presupuestos centroamericanos, con diferencias de país a país: las disposiciones legales que establecen de antemano el destino del gasto, los salarios de los empleados públicos y los pasivos contingentes. Estos tres factores también dificultan ajustar los presupuestos frente a *shocks* externos.

En primer lugar, en algunos países existe una notable rigidez resultante de disposiciones constitucionales o legales que obligan a asignar determinados porcentajes del gasto o de la recaudación de algunos impuestos a favor de determinadas dependencias o instituciones (véase el cuadro 5). El caso más extremo es Costa Rica, donde el porcentaje de lo asignado previamente se acerca al total del gasto corriente, con lo cual —al menos en principio— la rigidez del presupuesto sería casi absoluta. En la práctica existen algunos márgenes para negociar los destinos del presupuesto con cierta flexibilidad, como lo refleja el hecho de que no se ha respetado la norma constitucional de dedicarle 6% del PIB a la educación en los últimos años.

La interpretación de estas disposiciones depende en buena parte del clima político y de negociación existente en cada país. En la medida en que se dé un mayor antagonismo, como en el caso de Nicaragua y en menor medida en Guatemala, los acuerdos sobre cómo interpretar exactamente cada disposición se vuelven fundamentales. En situaciones menos confrontativas, los desenlaces se aproximan más a ilegalidades consentidas o al reconocimiento de que situaciones especiales o transitorias pueden justificar apartarse transitoriamente de la disposición establecida, como en el caso de los fondos asignados a la Universidad Nacional de Honduras. A lo anterior se une el servicio de la deuda, que supera el 20% del gasto en todos los países. En todo caso, se trata de rasgos rígidos que dificultan respuestas ágiles y flexibles del presupuesto frente a *shocks* o acontecimientos imprevistos.

En segundo término, y asociado a lo anterior, existe un monto de pasivos contingentes, cuyo valor no se conoce con exactitud, y que constituyen uno de los principales problemas en el ámbito de la transparencia, como se verá más adelante. Los casos más dramáticos se derivan de los procesos de privatización de los fondos de pensiones, así como de sistemas de pensiones de reparto con desequilibrios actuariales. En Nicaragua el costo para el Estado de atender las obligaciones del pago de pensiones después de su privatización ascendería gradualmente de 1,7% del PIB en el 2006 a 2% del PIB en el 2009 (Banco Mundial, 2004a) con montos similares para El Salvador.

Cuadro 5

ALGUNOS EJEMPLOS DE GASTOS O INGRESOS PÚBLICOS PREVIAMENTE ASIGNADOS  
A FUNCIONES ESPECÍFICAS EN CENTROAMÉRICA, CIRCA 2005

| Costa Rica  | El Salvador                                      | Guatemala   | Honduras  | Nicaragua  |
|---|--|---|---|--|
| 6% del PIB para educación   | 6% de ingresos para el sistema judicial          | 2,2% de ingresos ordinarios del Estado para el Organismo Judicial | 6% del presupuesto para la Universidad Nacional | 4% de ingresos para municipalidades (hasta alcanzar el 10% en el 2010) |
| 6% de ingresos corrientes del gobierno central para el Poder Judicial | 7% de ingresos para el Fondo de Desarrollo Local | 2,2% de ingresos para la Universidad de San Carlos                | 5% del presupuesto para municipalidades         | 6% del presupuesto para la Universidad                                 |
| 20% del impuesto de ventas para asignaciones familiares               |  | 4,4% de ingresos para las municipalidades                         |   |  |
| 30% del impuesto sobre combustibles para CONAVI                       |  | 1,3% para el deporte  |   |  |

Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, se ha argumentado que las remuneraciones de empleados públicos en varios países centroamericanos han tenido un mayor peso con relación al PIB o como proporción del presupuesto que en otros países de América Latina (Corbacho y Davoodi, 2004). Con datos agregados recientes, esto se confirma para Honduras, donde las remuneraciones en el sector público representaron alrededor de 10% del PIB en el 2004,<sup>13</sup> pero resulta menos cierto en la mayor parte del resto de países del Istmo, donde el gasto público en remuneraciones ha estado en torno al 5% del PIB, similar al promedio de América Latina en el año 2000.

Sin embargo, las presiones en este ámbito han sido evidentes y la proporción ascendente de este rubro en Costa Rica y Nicaragua lo ilustra. En Panamá la proporción relativamente alta de remuneraciones en el sector público condujo en el 2005, como en Honduras a fines del 2003, a introducir el control de sueldos y salarios del sector público como parte de la nueva ley de equidad fiscal. Sólo El Salvador, con una tendencia decreciente de la proporción de remuneraciones como proporción del PIB, y Guatemala, con un nivel de remuneraciones en el

<sup>13</sup> Este fenómeno está asociado al alza de los salarios de los maestros a partir de 1997, con un nuevo "Estatuto del docente" que aumentó el salario bruto de los maestros en un 40% en términos reales entre 1998 y 2002. En el 2003 el gobierno aprobó una ley de racionalización del gasto público que suministró el marco para renegociar y moderar el crecimiento de los salarios de empleados públicos. Véase Banco Mundial (2004a: 26-27).

sector público relativamente constante y por debajo del promedio, parecieran no tener serios desafíos en este campo. No obstante, también en estos países ha habido presiones salariales y duras negociaciones que, en el caso de Guatemala, condujeron a que buena parte del incremento del presupuesto de educación en el 2006 se asignara a ajustes salariales del magisterio.

Esta situación plantea el tema de la necesidad de contar con nuevas reformas de servicio civil en los países centroamericanos, proceso que ya se inició en Nicaragua con la aprobación de una nueva ley de servicio civil en el 2003, aun cuando está pendiente su reglamentación e implementación. En estos casos los desafíos incluyen constituir una masa crítica de funcionarios calificados no sujetos a presiones asociadas al clientelismo político; conformar arreglos institucionales que aseguren una administración independiente del servicio civil; introducir un sistema que permita equilibrar salarios competitivos con sostenibilidad fiscal, al tiempo que facilite la resolución de conflictos, e introducir instrumentos de gestión que permitan mejorar el suministro de servicios públicos (Banco Mundial, 2004b: 107).

También se requiere tomar en cuenta las implicaciones fiscales de este tipo de reformas, que puede tener altos costos iniciales asociados a gastos de retiro y de capacitación, además de las dificultades políticas de impulsarlas. Pueden significar costos de corto plazo y beneficios posteriores, por lo que se ha sugerido que las organizaciones sociales —y no sólo el poder ejecutivo o los partidos políticos, que pueden estar abrumados por demandas políticas inmediatas— deberían desempeñar un papel importante en promoverlas.

## 2. Ajuste del gasto público

Ante la rigidez mencionada, y con la creciente inserción de los países de la subregión en la economía mundial, existe el peligro de que *shocks* externos que se manifiesten por la vía de modificaciones en los términos de intercambio, de intereses y del tipo de cambio,<sup>14</sup> además de los desastres naturales, redujeran el crecimiento económico y detuvieran el desarrollo del Istmo Centroamericano. En particular, hay una alta correlación entre modificaciones de los términos del intercambio y la tasa de crecimiento en los países centroamericanos; existen tasas de interés reales altas como consecuencia de endeudamiento interno que por esta vía favorece un *crowding out* de la inversión privada; el aumento del endeudamiento en mercados privados internacionales de los países centroamericanos los hace más vulnerables a “corridas” financieras internacionales; y una alta proporción de la deuda denominada en moneda extranjera determina el que el acervo y servicio de la deuda aumentarían rápidamente como consecuencia de una depreciación del tipo de cambio (Offerdal, 2004). Además de lo anterior, insertarse exitosamente en la economía mundial requiere recursos adicionales para impulsar la competitividad con base en la equidad social, y el reconocimiento de la necesidad de la gestión de riesgos derivados de desastres naturales también plantea exigencias de más recursos para cubrir el costo de lo equivalente a seguros en este campo.

Frente a estos desafíos, conviene tener presente lo que hasta ahora han sido las características del gasto que, aparte de su rigidez, han limitado el potencial de los presupuestos públicos como instrumentos para impulsar el desarrollo y enfrentar la vulnerabilidad en el Istmo

---

<sup>14</sup> Las modificaciones del tipo de cambio pueden ser parte del *shock* externo, pero son también parte de la respuesta a su embestida.

Centroamericano. Una primera característica es la aguda asimetría en los ajustes de ingresos y de gastos de los gobiernos frente a procesos de ajuste. Así, en la medida en que se han producido déficit fiscales excesivos, que al desembocar en una crisis de balance de pagos o financiera, luego han conducido a instrumentar programas de ajuste macroeconómico, la tendencia predominante ha sido a contraer el gasto público y no a elevar los ingresos. Una descomposición contable del proceso de reducción de déficit fiscales superiores en 1,5 puntos porcentuales en cada uno de los países en el período 2000-2004 permite concluir que en cada caso la disminución del gasto público fue la variable de ajuste más importante (véase el cuadro 6).

Cuadro 6

## PROCESOS DE AJUSTE FISCAL EN CENTROAMÉRICA, 2000-2004

(Puntos porcentuales del PIB)

|                         | Cambios entre 2000 y 2004 |              |                             |                                |
|-------------------------|---------------------------|--------------|-----------------------------|--------------------------------|
|                         | Déficit fiscal<br>(-)     | Gasto<br>(-) | Ingresos tributarios<br>(+) | Ingresos no tributarios<br>(+) |
| Costa Rica (2002-2003)  | 1,4                       | 0,8          | 0,2                         | 0,5                            |
| El Salvador (2003-2004) | 1,6                       | 1,6          | 0,1                         | 0,0                            |
| Guatemala (2003-2004)   | 1,3                       | 1,4          | 0,0                         | -0,1                           |
| Honduras (2003-2004)    | 2,8                       | 1,9          | 0,8                         | 0,0                            |
| Nicaragua (2001-2002)   | 5,8                       | 3,3          | 0,9                         | 1,7                            |

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la CEPAL. Las cifras no cuadran exactamente por redondeo y se refieren a reducciones del déficit, disminuciones del gasto y aumentos de ingresos tributarios y no tributarios.

El caso más extremo fue Nicaragua en el 2002, con un recorte del gasto del gobierno central equivalente a 3,3 puntos del PIB, y el menor el de Costa Rica, con una reducción de 0,8 puntos porcentuales del PIB en el 2004. Llama la atención que en ningún caso se haya logrado un ajuste por la vía de ingresos tributarios superior a un punto porcentual del PIB, aunque en los casos de mayores ajustes, como en Honduras y Nicaragua, sí hubo cierto aumento de los ingresos, equivalente a entre 0,8% y 09% del PIB, en contraste con situaciones menos dramáticas en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, donde el ajuste por la vía de ingresos tributarios fue muy pequeño, equivalente a 0,2% del PIB o menos.

La segunda característica del gasto público es que generalmente con él se ha privilegiado el ajuste del gasto en inversión, y se observa en el cuadro 7 que las variaciones de este rubro de gasto son mayores que las del gasto corriente. Sin embargo, estos ajustes no siempre han tenido un carácter recesivo, de reducción del gasto en inversión, y ha habido importantes ajustes del gasto corriente en algunos casos. El mejor ejemplo de lo último es la disminución del gasto total casi en dos puntos porcentuales en Honduras entre 2003 y 2004, lo cual estuvo acompañado por una reducción equivalente del gasto corriente, con un ajuste moderado de las remuneraciones ese año, que continuó en el año 2005.

Cuadro 7

## ISTMO CENTROAMERICANO: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Porcentajes del PIB)

|                          | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Gastos totales</b>    |      |      |      |      |      |      |
| Costa Rica               | 14,7 | 15,5 | 16,4 | 17,6 | 16,8 | 16,5 |
| El Salvador              | 13,5 | 14,3 | 15,5 | 15,7 | 16,0 | 14,4 |
| Guatemala                | 13,8 | 12,8 | 12,9 | 12,4 | 13,4 | 12,0 |
| Honduras                 | 23,6 | 23,7 | 25,2 | 24,7 | 25,8 | 23,7 |
| Nicaragua                | 22,5 | 23,6 | 24,1 | 20,8 | 23,0 | 23,0 |
| Panamá                   | 19,0 | 19,3 | 19,4 | 18,8 | 19,3 | 20,5 |
| <b>Gastos corrientes</b> |      |      |      |      |      |      |
| Costa Rica               | 13,4 | 14,0 | 14,9 | 16,1 | 15,8 | 15,3 |
| El Salvador              | 11,1 | 11,8 | 11,5 | 11,4 | 12,2 | 12,2 |
| Guatemala                | 8,6  | 9,1  | 9,2  | 8,6  | 9,0  | 8,2  |
| Honduras                 | 15,8 | 16,4 | 17,6 | 18,8 | 19,9 | 17,9 |
| Nicaragua                | 12,0 | 13,3 | 14,9 | 14,0 | 14,5 | 13,4 |
| Panamá                   | 15,6 | 16,9 | 16,7 | 16,1 | 16,2 | 17,1 |
| <b>Gastos de capital</b> |      |      |      |      |      |      |
| Costa Rica               | 1,3  | 1,5  | 1,4  | 1,5  | 1,1  | 1,1  |
| El Salvador              | 2,4  | 2,6  | 4,0  | 4,3  | 3,8  | 2,2  |
| Guatemala                | 5,2  | 3,7  | 3,7  | 3,8  | 4,4  | 3,8  |
| Honduras                 | 7,8  | 7,3  | 7,6  | 5,9  | 5,9  | 5,9  |
| Nicaragua                | 10,6 | 10,2 | 9,2  | 6,8  | 8,5  | 9,6  |
| Panamá                   | 3,4  | 2,4  | 2,7  | 2,7  | 3,2  | 3,3  |
| <b>Remuneraciones</b>    |      |      |      |      |      |      |
| Costa Rica               | 4,2  | 4,6  | 5,0  | 5,2  | 5,2  | 5,1  |
| El Salvador              | 6,1  | 6,0  | 5,5  | 5,3  | 4,9  | 4,7  |
| Guatemala                | 3,2  | 3,4  | 3,6  | 3,5  | 3,4  | 3,2  |
| Honduras                 | 8,0  | 8,9  | 10,0 | 10,8 | 10,5 | 10,0 |
| Nicaragua                | 3,8  | 3,8  | 4,1  | 4,4  | 4,5  | 4,0  |
| Panamá                   | 6,0  | 5,5  | 5,7  | 5,7  | 5,7  | 5,6  |

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

Por otra parte, se han registrado aumentos —aunque con cierto rezago— del gasto en inversión para responder a las consecuencias de los desastres naturales. Por ejemplo, se incrementó el gasto en capital cuando Honduras y Nicaragua fueron víctimas del huracán Mitch entre 1999 y 2001, y en El Salvador cuando sufrió las consecuencias del terremoto de 2001 (Fusades, 2005: 16). Más recientemente, el proyecto de presupuesto de Guatemala del 2006 se amplió en aproximadamente 0,5 puntos porcentuales del PIB para financiar obras de reconstrucción frente a los efectos de la tormenta Stan.

También se han practicado otros procesos de ajuste fiscal parciales frente a *shocks* externos. La fuerte reducción del precio del café y su secuela de desempleo, pobreza y hambre en el 2001 condujo a algunos gobiernos a dedicarle más recursos para atender esta situación de deterioro socioeconómico en el sector rural, pero ello no se refleja en las estadísticas más agregadas.<sup>15</sup> Dada la vulnerabilidad a *shocks* externos existente en el Istmo Centroamericano, se plantea como un desafío de la política fiscal contar con mayor agilidad para responder a necesidades de gasto de emergencia o de movilización inmediata de recursos, además de establecer o promover algún sistema de seguros.

No obstante estos procesos asimétricos de ajuste, una tercera característica del gasto público es que —al igual que la carga tributaria— ha tendido a incrementar ligeramente en los últimos años. Pese a que existen grandes disparidades entre el tamaño de los sectores públicos cuando se toma en cuenta al Sector Público no Financiero (SPNF) en su conjunto —especialmente grande en Costa Rica—, el análisis de las tendencias del gasto público —considerando distintas definiciones de gobierno— en la última década y media presenta tendencias al alza homogeneizadoras y no muy dramáticas.

Además de la tendencia general de aumento, modesto pero real, del gasto público, la información (parcial) disponible sugiere una cuarta característica de la evolución del gasto público: ha cambiado su composición, al expandirse en mayor medida el gasto del gobierno central y del gobierno general —que incluye a los gobiernos locales— y al reducirse la importancia relativa del gasto del resto del SPNF del Istmo Centroamericano.<sup>16</sup> La falta de información actualizada sobre las cuentas fiscales consolidadas para el conjunto del SPNF en todos los países del Istmo, que es otra deficiencia en materia de transparencia, no permite conclusiones muy precisas. No obstante, de acuerdo con el ILPES, entre 1990 y 2002 aumentó la importancia del gasto público, como proporción del PIB, en todos los países del Istmo, pero con diferencias entre ellos (ILPES, 2004: cuadro 7). El gasto del gobierno central se incrementó en cerca de 3 puntos porcentuales del PIB durante este período en Guatemala (2,7 puntos), Panamá (2,7), Nicaragua (2,8) y Honduras (3,3), y el gasto del gobierno general también se elevó significativamente en Nicaragua (7 puntos), Costa Rica (4) y Guatemala (3,8).

Los cambios se revelan más irregulares si se analiza el gasto del SPNF en su conjunto, pero ello confirma la disminución del “resto” del SPNF, no referido al gobierno central o a gobiernos locales. En Costa Rica el sector público reducido —que es más que el gobierno central pero menos que el SPNF— se contrajo en 4,3 puntos entre 1990 y 2002, y el fuerte incremento de la importancia del gasto del SPNF en Nicaragua hasta ese momento (2002) se moderó posteriormente como resultado de procesos de privatización llevados a cabo en ese país. El gasto del SPNF de El Salvador creció sólo 1,7 puntos y en Honduras aún menos, 0,3 puntos, índices menores a los aumentos del gasto del gobierno central o general, lo cual significaría que el

---

<sup>15</sup> Amartya Sen (2000) ha llamado la atención sobre cómo la existencia de libertad de prensa y la capacidad de denuncia conduce a que en las democracias se responda con rapidez a situaciones en que amenazan con existir hambrunas.

<sup>16</sup> Véase el cuadro 7, p. 44 de ILPES (2004). Es ilustrativo el hecho que el “Panorama de la gestión pública” del ILPES incluya un capítulo sintético, pero que abarca a los países centroamericanos en materia de gasto público (capítulo III); sin embargo, no los contempla en el capítulo siguiente sobre los procesos de descentralización.

“resto” del SPNF también habría experimentado una reducción de su importancia en estos países. Solamente el ascenso del gasto del SPNF en Panamá (3,5 puntos) constituye una excepción parcial, al haber sido levemente mayor que la expansión del gasto del gobierno central, equivalente a 2,7 puntos porcentuales.

Finalmente, el gasto público en los países centroamericanos ha tendido a ser procíclico, con lo cual ha amplificado los efectos de *shocks* externos sobre el nivel de actividad económica y el empleo. Con presiones continuas para reducir el gasto público a fin de evitar desequilibrios macroeconómicos, por una parte, y para aumentarlo con objeto de atender necesidades sociales o de emergencia por otra, aunado a disposiciones legales que amarran una buena proporción de los recursos a destinos especificados de antemano, resulta limitado el margen de maniobra para conducir una política fiscal anticíclica en el sentido más clásico de la palabra. La falta de ahorro público refuerza este patrón. Existe evidencia, más bien, de un comportamiento procíclico de las finanzas públicas centroamericanas, con varios episodios en que este comportamiento es marcado, como Costa Rica en 1998-2000, El Salvador en 1995-2000, Guatemala en 1998-2001, Honduras en 1997-1998, y Nicaragua en 1999-2001 (Fusades, 2005: 20). Esta misma rigidez dificulta, además, dar al presupuesto una orientación por resultados.

### 3. La evolución del gasto social

En el contexto de una baja carga tributaria, por una parte, y de presiones de todo tipo para que aumenten ciertas categorías de gasto público (o de gasto tributario) no necesariamente dirigido a atender al conjunto de la población o a los sectores más vulnerables, por otra, llama la atención la creciente proporción de gasto social respecto del PIB, en los últimos años. Aunque el moderado incremento del gasto en salud, como proporción del PIB, ha contribuido levemente a esta tendencia, el mayor aumento se debe al mayor gasto en educación, especialmente en Honduras, que experimentó una sustancial elevación de 3,2 puntos porcentuales más en educación entre 1994 y 2004, que ha desplazado a Costa Rica como el país que dedica mayor proporción del PIB a la educación (véase el cuadro 8). También se registró un aumento de cierta significación en Nicaragua, con lo cual se ha constituido un grupo de países (Honduras, Costa Rica, Panamá y Nicaragua) que le dedican más de 4 puntos porcentuales del PIB a la educación, mientras que Guatemala y El Salvador mantienen niveles menores a 3% del PIB, aun cuando también fortalecieron significativamente el gasto en educación como proporción del PIB en los últimos 10 años.<sup>17</sup>

En salud se registró un incremento del gasto, pero de menor magnitud (véase el cuadro 9). Nuevamente se elevó más en Honduras que en los demás países, aunque en este caso es más difícil hacer comparaciones entre los niveles de gasto porque en algunos casos hay información para el conjunto del sector público, incluyendo los sistemas de seguridad social, como en Costa Rica y Panamá, mientras que en otros no ocurre igual, como Guatemala, El Salvador y Honduras. No obstante estas diferencias, la evidencia disponible sugiere que éstos dedican menos recursos a la salud que los demás países, y que en el resto existe cierta tendencia a la convergencia de los niveles de gasto en salud, como proporción del PIB, a entre 4% y 6%, que es la proporción que en general le dedican los países en desarrollo a la salud (Roberts, 2003).

---

<sup>17</sup> Éste es un fenómeno compartido en América Latina. Véase CEPAL (2005: 29).

Cuadro 8

## GASTO EN EDUCACIÓN EN EL ISTMO CENTROAMERICANO, 1994-2004

(Porcentajes del PIB)

|             | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Costa Rica  | 4,5  | 4,0  | 4,6  | 4,6  | 4,7  | 4,2  | 4,9  | 5,3  | 5,7  | 5,7  | 5,4  |
| El Salvador | 1,9  | 2,1  | 2,3  | 2,3  | 2,5  | 2,6  | 2,7  | 3,4  | 3,3  | 3,1  | 2,9  |
| Guatemala   | 1,8  | 1,7  | 1,6  | 1,8  | 2,1  | 2,4  | 2,4  | 2,8  | 2,5  | 2,6  | 2,3  |
| Honduras    | 3,8  | 3,7  | 3,6  | 3,4  | 3,8  | 4,6  | 5,4  | 6,1  |      |      | 7,0  |
| Nicaragua   | 3,0  | 2,7  | 2,7  | 3,1  | 2,9  | 3,9  | 3,8  | 3,7  | 4,4  | 3,8  | 4,3  |
| Panamá      | 4,3  | 4,3  | 4,9  | 5,1  | 5,1  | 4,8  | 4,9  | 4,9  | 4,8  | 4,6  | 4,4  |

Fuente: CEPAL, para datos de 1994 a 2003.

Cuadro 9

## GASTO EN SALUD EN EL ISTMO CENTROAMERICANO, 1994-2004

(Porcentajes del PIB)

|             | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Costa Rica  | 4,8  | 4,6  | 4,8  | 4,6  | 4,8  | 4,7  | 5,0  | 5,4  | 5,6  | 5,7  | 5,1  |
| El Salvador | 1,2  | 1,4  | 1,4  | 1,3  | 1,4  | 1,5  | 1,7  | 1,6  | 1,6  | 1,6  | 1,5  |
| Guatemala   | 0,9  | 0,8  | 0,7  | 0,8  | 1,0  | 1,2  | 1,0  | 1,1  | 1,0  | 1,0  | 0,9  |
| Honduras    | 2,4  | 2,8  | 2,2  | 2,1  | 2,0  | 2,6  | 3,1  | 3,0  |      |      | 3,5  |
| Nicaragua   | 2,9  | 2,7  | 2,6  | 2,4  | 2,2  | 3,2  | 3,1  | 2,9  | 2,9  | 3,1  | 3,1  |
| Panamá      | 5,4  | 6,2  | 6,3  | 5,4  | 5,7  | 5,8  | 6,1  | 5,8  | 6,5  | 5,4  | 5,9  |

Fuente: CEPAL para datos de 1994 a 2003.

Aun cuando este aumento del gasto en educación y salud es en principio positivo, conviene tener presente, para propósitos de políticas públicas, que el gasto público en educación y salud es sólo uno de los factores —generalmente vinculado con la oferta de servicios— que incide en la mejora de las condiciones educativas y saludables de la población. Aparte de la calidad del gasto requerido para cubrir la oferta de los servicios sociales, también existen factores que afectan la demanda de servicios por parte de la población, que en el caso de la educación incluyen el ingreso por habitante y la educación de los padres.<sup>18</sup> Estos factores interactúan con la oferta que se deriva del monto y de la calidad del gasto público en educación, y conjuntamente determinan el logro educativo.

Los recursos públicos pueden utilizarse de manera poco eficiente o efectiva, de modo que su relación con los logros educativos puede ser aún más débil. En el caso de la salud, medir la incidencia del gasto público es especialmente complejo, puesto que su efecto es indirecto, y se

<sup>18</sup> Sobre estos temas, véase Roberts (2003).

efectúa por conducto de una serie de canales asociados a las condiciones económicas y culturales del hogar y de la persona (ingreso y su distribución, estilos de vida, prácticas higiénicas, y otras), su ambiente (urbano o rural, acceso a agua y saneamiento, amenazas ambientales) y el acceso y la calidad de los servicios públicos y privados (Roberts, 2003).

En consecuencia, se justifica analizar el gasto en educación y en salud desde una perspectiva más amplia, que no sólo tome en cuenta el monto, la eficiencia y la eficacia del gasto público para suministrar servicios, sino también la gestión de la demanda de estos servicios, así como el contexto en el que se proporcionan. Ello fortalece la necesidad de evaluar resultados estratégicos, para lo cual se debe analizar el conjunto de políticas, programas e instituciones involucradas, incluyendo aquellos programas como las transferencias condicionadas, que pueden alterar la demanda de servicios de educación y salud.

#### **4. Presupuestos por resultados**

Todos los países centroamericanos han comenzado a favorecer un mayor énfasis en los resultados del gasto público, más en educación que en salud, aunque todavía hay problemas para articular estrechamente estrategias sectoriales o de combate a la pobreza con el presupuesto en su conjunto. El presupuesto por resultados implica planificar el gasto público de manera que explícitamente se alcancen resultados claramente definidos, sobre todo estratégicos y de largo plazo. El presupuesto por resultados tiene varias ventajas: a) aclara las prioridades de las políticas públicas; b) contribuye a focalizar el gasto público en prioridades; c) permite identificar la buena y mala gestión presupuestaria, y por esa vía se pueden corregir costos e ineficiencias e intensificar el impacto del gasto público; d) facilita la gestión interinstitucional de las finanzas públicas, y e) contribuye a una mayor transparencia y rendición de cuentas (Roberts, 2003).

Los países centroamericanos han avanzado con la determinación de metas e indicadores intermedios en educación y salud, especialmente frente a la presión de la comunidad internacional de alcanzar las Metas del Milenio, que con respecto a la educación incluyen la educación primaria universal, la alfabetización y la equidad de género en los diversos niveles de educación, mientras que en relación con la salud abarcan la nutrición (o eliminación del hambre), la reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna, el abatir de la prevalencia de VIH-SIDA y la erradicación de la malaria y la tuberculosis.

En el caso de Honduras y Nicaragua los compromisos asumidos como parte de las negociaciones con la comunidad internacional para disminuir el monto de su deuda externa incluyen la formulación de estrategias de reducción de la pobreza con metas precisas, en muchos casos las mismas que las Metas del Milenio. Sin embargo, estas metas no se reflejan necesariamente en los presupuestos, y el uso de metodologías rigurosas que permitan determinar el impacto del gasto público, combinado con otras políticas, sobre el logro de estas metas, sólo está comenzando a discutirse en la región.

Los presupuestos de educación en el Istmo tienden a contar con las metas más claras, donde su complejidad conceptual —en términos de las relaciones de causalidad entre alcanzar las metas y los insumos que se requieren para ello— es aparentemente menor. Éste es en parte el

caso de metas como la de alcanzar una educación primaria universal, ya asumidas como propias en los países del Istmo y reforzadas por los compromisos del Milenio. Además, en la medida en que esta prioridad incluye no sólo una asignación importante de recursos públicos sino también su gestión transparente, puede fomentarse una mayor eficiencia y eficacia y un mayor apoyo político.

Costa Rica, Guatemala y Nicaragua ofrecen la mayor información en sus respectivos presupuestos nacionales sobre metas de los diversos niveles de educación atendidos por el gobierno. En estos casos se le puede dar seguimiento a la meta, medida en número de estudiantes atendidos, a lo largo de varios años de acuerdo con el presupuesto correspondiente. Si bien existe una serie de metas o indicadores intermedios que aparecen en un año y que desaparecen en otro, se pueden identificar metas básicas de estudiantes atendidos en el nivel preescolar, primaria, secundaria y de otro tipo en estos tres países, en presupuestos disponibles en Internet. Por ejemplo, para el 2003 se puede observar que la meta de niños inscritos en preprimaria era de 68.000 en Costa Rica, de 154.000 en Nicaragua y de 376.000 (287.000 en párvulos regulares y 95.000 en preprimaria bilingüe) en Guatemala. Lo mismo puede hacerse con otros niveles de educación. Esta mayor claridad sobre las prioridades y sus alcances, reflejados en resultados estratégicos, puede entonces facilitar la coordinación de diversas instituciones en torno a resultados sectoriales, aunque también existe un peligro de exceso de información, como en Costa Rica, que no facilita una orientación estratégica del gasto.

En los países restantes del Istmo Centroamericano se ha avanzado menos en relación con la presentación de resultados en el presupuesto, aun cuando existan programas sectoriales, en salud o educación, que comprendan metas y recursos asignados para alcanzarlos. Así, en el presupuesto de El Salvador solamente se identifica una relación entre recursos asignados y propósitos no medibles en educación,<sup>19</sup> a pesar de que existe un ambicioso Plan Nacional de Educación 2021. En Honduras, la Estrategia de Reducción de la Pobreza y las evaluaciones de su grado de avance también hacen referencia a diversas metas y resultados, y en parte a recursos, pero no se reflejan con la misma precisión en el presupuesto.

En ciertos casos pareciera no existir una articulación suficientemente sólida entre los presupuestos nacionales y las estrategias nacionales o sectoriales más específicas. Ello plantea dos peligros. Primero, al ser una estrategia que no cubre la totalidad del presupuesto, existe la posibilidad de que no se integre —en términos de políticas, enfoque y recursos— a esta estrategia más específica dentro del conjunto del presupuesto nacional, con lo cual da lugar a una especie de “enclave” dentro del presupuesto nacional.<sup>20</sup> En este contexto, la estrategia específica puede ser efectiva, pero no así el presupuesto en su conjunto. Segundo, podría darse una eventual competencia o divorcio entre el presupuesto nacional y la estrategia específica, con actores

---

<sup>19</sup> La disponibilidad de los presupuestos en Internet es desigual. En el caso de Panamá no se tiene acceso al presupuesto en Internet, mientras que en otros países, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, están disponibles para varios años, aunque no siempre los más recientes.

<sup>20</sup> Resulta significativo que la Memoria de la Secretaría de Finanzas de Honduras correspondiente al 2004 presentada al Congreso haga referencia a los grandes agregados de gasto social dentro del presupuesto, pero no a los resultados en términos de cobertura u otros indicadores. Véase Honduras, Secretaría de Finanzas (2004).

diferentes involucrados en la definición de cada uno, y con una pérdida de integridad de la política fiscal.<sup>21</sup>

Ahora bien, la inclusión de una estrategia de reducción de la pobreza dentro del presupuesto, como se busca hacer en Honduras y Nicaragua, da lugar a resultados transversales, a los cuales el presupuesto puede contribuir como un todo, facilitando la coordinación de instituciones en torno a objetivos comunes. No obstante, ello debería lograrse con el presupuesto en su conjunto, de manera integral, y no únicamente con un subcomponente del mismo.

En contraste con la educación, los indicadores o metas de salud incluidos en los presupuestos centroamericanos son más dispersos y generalmente con menor sentido de dirección, sin una identificación clara de resultados estratégicos que puedan cuantificarse. Entre los indicadores se combinan personas atendidas, establecimientos habilitados, controles realizados, metros de construcción hospitalaria, formación de personas, fumigaciones, consultas externas o de emergencia, entre otros. Sin embargo, no está claro cómo esta serie de actividades se vincula con resultados estratégicos como la reducción de la mortalidad infantil o materna, lo cual, en contraste con la educación, hace más difícil asegurar una coordinación entre instituciones para alcanzar los resultados sectoriales estratégicos. Ello es especialmente importante en un sector en donde por razones históricas se han dado divergencias institucionales entre la seguridad social y la salud, aun cuando tienen traslapes fuertes.

En este caso el desafío metodológico de definir el verdadero impacto del gasto público sobre ciertas metas es aún más difícil que en el caso de la educación, pero plantea también la necesidad de una visión más amplia que contemple políticas, así como gastos que inciden no sólo en la oferta de servicios educativos y de salud, sino también, en su demanda. Es en este contexto que se vuelven importantes los programas de transferencias condicionadas que, al aumentar la demanda de estos servicios por parte de los más pobres mediante recursos canalizados a éstos, facilita alcanzar algunas de las metas que solamente con el gasto público dirigido a incrementar la oferta de servicios no se logra necesariamente, o se logra con mayor dificultad.

## **5. Las transferencias condicionadas en efectivo**

Los programas de transferencia incluyen regularmente tres modalidades: transferencias condicionadas en efectivo (TCE, que incluyen subvenciones por familia o niños), transferencias de cuasiefectivo (incluyendo cupones de comida y vales), y las transferencias en especie (como los suplementos alimentarios) (Davis y otros, 2004). Las TCE entregan efectivo a los hogares con la condición de que se realicen algunas actividades predeterminadas, como asistir habitualmente a la escuela o acudir a un centro de salud, con lo que se refuerza el ingreso familiar y se contribuye al desarrollo del capital humano.

Se han realizado esfuerzos para incorporar las TCE en Centroamérica a partir de algunas experiencias de programas como Progresas/Oportunidades de México, Bolsa Descola y PETI de Brasil, PATH de Jamaica y FA de Colombia, aunque programas como el Programa de

---

<sup>21</sup> En las ERP y sus evaluaciones se contempla una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, situación que no se estimula con relación al presupuesto nacional.

Asignación Familiar (Praf) en Honduras y el RPS en Nicaragua han sido pioneros en esta materia, mientras que en Costa Rica se estableció con anterioridad una política social que combinaba enfoques universales y focalizados. En el caso de Costa Rica los programas focalizados se financian a través del Fondo de Desarrollo Familiar y Asignaciones Familiares (Fodesaf), aun cuando 77% de los recursos de Fodesaf (1,5% del PIB) se encuentran asignados por mandato legal (Montero y Barahona, 2003), lo cual le da poca flexibilidad en la implementación de programas de transferencias directas. Por otra parte, el Fodesaf abarca una amplia gama de programas desde la alimentación temprana del niño (CEN-CINAI, Hogares comunitarios, y otros) hasta programas de asistencia escolar, subsidios de vivienda y subsidios para la compra de tierras para actividades microempresariales e industriales agrícolas. Los programas similares al de transferencias condicionadas se refieren a becas, bonos escolares, transporte, suministros y aportes alimenticios.

El Praf de Honduras fue creado en 1991 para compensar a las familias pobres por los efectos del ajuste económico de ese año. Empezó como un programa piloto y en 2000 fue reestructurado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para atender a 50.000 familias en 40 municipios pobres seleccionados. Se considera que el programa está bien focalizado en atender a las familias.<sup>22</sup> No hay evidencia de aumento en la matrícula primaria, posiblemente porque ya es muy alta, aunque mejoró el control de mujeres embarazadas y de la salud de los niños.

La Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua fue creada en 2000 para apoyar a familias en extrema pobreza en municipios rurales seleccionados. Como es un programa pequeño, con 10 millones de dólares asignados para el período 1994-2001, los costos administrativos por dólar transferido son muy altos (Kakwani y otros, 2005). El programa ha tenido un efecto redistributivo importante, ya que 40% de la población pobre recibe 81% de los beneficios del programa, la matrícula ha aumentado en 18% y el índice de niños que asisten exclusivamente a la escuela subió de 59% a 84%. En nutrición y salud el consumo de carnes y vegetales se incrementó y los indicadores de desnutrición disminuyeron (Caldés y otros, 2004).

En el caso de Guatemala se impulsó “Guate solidaria” a partir de 2004, con el objetivo de reducir la malnutrición infantil en municipios con alta vulnerabilidad alimentaria, articular esfuerzos por alcanzar a las familias en pobreza crónica, atender a jóvenes que abandonan el sistema escolar, que no encuentran un empleo formal y que están en situación de riesgo, y atender la diversidad y especificidad cultural para una política social efectiva. Se ha lanzado una estrategia piloto caracterizada por una operación combinada de los programas públicos orientados a la inversión social y productiva, articulando acciones en cuatro áreas de acción: protección social, educación y capacitación, servicios sociales básicos (creación de oportunidades), y aumento de ingresos familiares (construcción de capacidades) (Guatemala, Gobierno Central, 2004). La estrategia piloto tiene como ámbito de acción inicial los 41 municipios con el mayor índice de vulnerabilidad alimentaria.

---

<sup>22</sup> Véanse los estudios de impacto del IFPRI sobre transferencias condicionadas en Honduras, Nicaragua y México, así como la comparación de costos en Caldés y otros (2004) y otros documentos del IFPRI.

La Red Solidaria a la Familia (RSF) de El Salvador se formuló en el 2005, y es el pilar de los tres ejes de intervención de una estrategia integral de atención a las familias en extrema pobreza. Debido a que el programa recién acaba de arrancar, no se han realizado las transferencias que contempla. Los otros dos ejes corresponden a intervenciones con respecto a la oferta para servicios básicos en educación, salud y nutrición, así como proyectos productivos y microcrédito como herramientas para apoyar a los pequeños agricultores y diversificar las fuentes de ingreso, elevar la productividad y mejorar la gestión ambiental. En el cuadro 10 se presenta un resumen de los programas de El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Las TCE en Centroamérica apuntan a los primeros años de la escuela primaria puesto que en ese nivel se encuentran los niños más susceptibles a ser retirados de la escuela, a diferencia de Brasil y Argentina, donde los programas se centran en la escuela secundaria. Todos los programas contemplan alguna forma de inversiones con relación a la oferta, aunque con diferencias significativas. El Praf de Honduras acude al sistema público existente, mientras que la RPS de Nicaragua utiliza proveedores privados para suministrar los servicios. Como resultado, los programas se enfrentan a diferencias de costos, incluso para componentes que son similares, como la provisión de vacunas (CEPAL, 2001).

La magnitud de los programas también es diferente. La RPS de Nicaragua provee alrededor del 20% del total del consumo de los hogares, mientras el Praf de Honduras es sustancialmente menor (Caldés y otros, 2004). Todos, con la excepción del programa más antiguo de Costa Rica, que no corresponde exactamente a las TCE diseñadas más recientemente, se financian principalmente con recursos externos, procedentes de préstamos de organismos multilaterales. Por último, las metodologías de focalización para determinar la población objetivo son diversas y se ajustan a las características de los países y a las limitantes en cuanto a información que todos enfrentan, especialmente los programas más recientes.

En general, las TCE tienen varias ventajas. Primero, facilitan la integración de servicios sociales, ya que un solo instrumento logra varios objetivos en relación con la salud, nutrición y educación. Segundo, la forma como se realizan las transferencias también pueden darle mayor protagonismo (“empoderar”) a las familias, en especial a las mujeres, dado que les permiten elegir cómo y cuándo usan el beneficio, lo cual en muchos casos ha conducido a inversiones productivas extremadamente creativas (Devereux, 2002). Las TCE también disminuyen el trabajo infantil al reducir los costos de oportunidad que representa para los padres pobres mantener a sus hijos en la escuela. Tercero, se ha argumentado que sus costos pueden ser bajos. Por una parte, el uso de subsidios en efectivo evita las distorsiones de precios vinculadas con la ayuda en especie y al mismo tiempo disminuye los costos de transacción (CEPAL, 2001: 106). Por otra, los costos de las actividades de planeación y administración tienden a reducirse a medida que este tipo de programas alcanza su madurez y aumenta el aporte financiero correspondiente (Caldés y otros, 2004). Finalmente, son programas progresivos, dirigidos a atender a las personas de menores recursos.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> En Costa Rica la progresividad probablemente sea menor, al ser programas con un carácter más universal, pero su impacto puede ser mayor al involucrar un monto más alto de recursos.

Cuadro 10

## EL SALVADOR, HONDURAS Y NICARAGUA: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

| Componente                   | Red solidaria - El Salvador   | Praf - Honduras  | RPS – Nicaragua   |
|------------------------------|---|--|---|
| Años                         | 2005-2009 (primera etapa)   | 1999-2002  | 2000-2003   |
| Cobertura                    | 100 000 familias rurales en extrema pobreza divididas en 100 municipios, beneficiando a 800 000 personas.                               | 47 800 hogares rurales en 2002, en 40 de 297 municipalidades. 87% de la población de estas municipalidades son pobres.                   | 10 000 hogares rurales en 2002, en seis de 151 municipalidades, 20 000 familias en 2004.  |
| Monto total                  | 150-200 millones de dólares.  | 50 millones de dólares para tres años. 54 dólares por niño por año y 43 dólares por mujeres embarazadas o en lactancia una sola vez.     | 11 millones de dólares para tres años. 19 dólares por mes y 21 dólares al programa.   |
| Condiciones                  |   | Visitas mensuales al centro de salud y asistencia regular.   | 85% de asistencia a la escuela.   |
| Financiamiento               | Préstamos externos.   | BID.   | Préstamos externos.   |
| Apoyo en cuanto a la oferta  | Está incluido en los otros dos ejes del programa y no en el de transferencias condicionadas, pero son programas complementarios.        | Se dan donaciones directas a las escuelas por medio de las asociaciones de padres y a centros de salud por conducto de comités de salud. | Los maestros reciben un pequeño bono por niño que participe en el programa y la mitad de este monto se destina a costear materiales escolares y la otra mitad a completar su salario. Además, se contratan ONG para ofrecer servicios de salud. |
| Apoyo en cuanto a la demanda | Población de 0-5 años con vacunas completas. Niños y niñas para primaria. Transferencias de 15%-18% del salario mínimo rural.           | Niños entre 0-3 años que asisten a la escuela primaria. Mujeres embarazadas o en lactancia.  | Niños entre 7-13 años que asisten a los cuatro primeros años de primaria. Vacunas 0-5. Servicios prestados por ONG.   |
| Costos administrativos       |   | ± 28% en 2002.   | ± 25% en 2002.  |
| Componentes                  | Salud, nutrición, educación básica, seguridad ciudadana.  | Educación y salud.   | Educación, nutrición y salud.   |
| Receptor directo             | Madres.   |  |   |
| Focalización                 | Enfoque territorial con base en el mapa de pobreza.   | Geográfica y por categorías. Las municipalidades se seleccionan sobre la base del censo de altura de niños de primer año básico.         | Geográfica y métodos estadísticos específicos con una periodización de tres años.   |
| Coordinación                 | Secretaría técnica de la presidencia, coordinación general. Consejo directivo estratégico, políticas y normas. FISDL ejecución técnica. |  |   |

Fuente: Elaboración propia. Kakwani (2005); Rawlings (2003); Caldés y otros (2004), y Red solidaria.

Sin embargo existen peligros de las TCE en los países centroamericanos, asociados a una insuficiente integralidad de estos programas. Primero, podrían resultar en una respuesta parcial si sólo se relacionan con la escolaridad debido a que los programas están dirigidos a las familias con hijos escolares, de modo que algunos de los más pobres que no pueden enviar a sus hijos a la escuela, o bien aquellos con niños de mayor edad, quedan excluidos (CEPAL, 2001). Segundo, las experiencias del Praf y de la RPS tienen componentes de oferta significativos que demuestran que es importante hacer esfuerzos con relación tanto a la demanda (las transferencias en sí) como a la oferta (proveedores de servicios educativos, de salud y nutrición), pero no es fácil integrar estas dimensiones, sobre todo cuando se involucra a proveedores privados de servicios. El programa incluso puede entrar en conflicto con esfuerzos más amplios de atención universal.

Tercero, las directrices para su ejecución suelen ser complejas y están sujetas a interpretaciones de oficiales de gobiernos locales o representantes electos que no necesariamente conocen la temática. Esto refuerza la necesidad de contar con instituciones públicas sólidas, locales y nacionales, que respalden los programas, ya que de lo contrario puede prestarse a usos indebidos de los recursos (Farrington, 2004). Esto es especialmente problemático en los países centroamericanos con sistemas administrativos débiles. Lo anterior está asociado a un cuarto problema, consistente en que estos programas, al depender casi exclusivamente del financiamiento externo, tienen características de programas “enclave”, no plenamente integrados a la política social de los países, lo cual no garantiza la continuidad y el fortalecimiento de las instituciones públicas responsables de implementar y darles seguimiento. Esta misma debilidad institucional de los programas también acrecienta el riesgo de que exista un uso político partidista de los recursos de las TCE.

## **6. La progresividad del gasto social**

No existen evaluaciones comprensivas de la incidencia del gasto público sobre la distribución del ingreso en el conjunto de los países centroamericanos. Evidencias para otros países en desarrollo sugieren que, en general, el gasto público en educación tiende a ser más progresivo cuando cubre la primaria y más regresivo en la medida en que abarca la educación universitaria; la salud preventiva o básica es más progresiva y la curativa más regresiva, mientras que la seguridad social tiende a beneficiar más a grupos de ingresos medios; y el efecto de los gastos en infraestructura puede ser muy variado, con tendencia a que predomine el efecto regresivo (Martínez-Vázquez, 2001).

La evidencia disponible sugiere un incremento de la progresividad del gasto social en los países del Istmo Centroamericano por razones similares a las que se han dado en el resto de América Latina, es decir, mayor gasto dedicado a la educación primaria y secundaria, mayor acceso a servicios de salud y mayor acceso a programas de asistencia y promoción social (CEPAL, 2005: 23). La mayoría de los países centroamericanos le asignan una menor proporción de recursos a la educación secundaria que en otros países de América Latina, lo cual le da cierta especificidad tanto al gasto en educación como a los programas de transferencias condicionadas.

En general, el hecho de que la mayor parte del aumento del gasto social en el Istmo Centroamericano en los últimos años se ha dado en educación, y que la educación primaria tiende a recibir la proporción mayoritaria de recursos del presupuesto del sector (como puede verse en el

cuadro 11, y tomando en cuenta que el rubro de educación universitaria y “otra” incluye educación técnica o especial), tiende a confirmar que se ha incrementado la progresividad del gasto. Sin embargo, cualquier conclusión categórica requiere un estudio más detallado, que tome en cuenta el monto de recursos asignado, la eficiencia y eficacia con que se utilizan y la estructura de ingreso y consumo de la población beneficiaria. En particular, conviene hacer tres precisiones.

En primer lugar, el efecto de la incidencia cambia de país a país, dependiendo del monto de recursos involucrados. Así, si bien la alta proporción del gasto en educación dedicada a la primaria en El Salvador (55,7% previsto para 2006), en contraste con la proporción baja en Panamá (22%), podría sugerir una mayor progresividad en el primero;<sup>24</sup> el menor monto de recursos en educación por habitante reduce su posible efecto (véase el cuadro 11). En este sentido, Costa Rica y Panamá son parte del grupo de países con gasto social más elevado, que permiten que éstos tengan una alta incidencia en la distribución del ingreso (CEPAL, 2005: 25-26).

Cuadro 11

## ISTMO CENTROAMERICANO: GASTOS EN EDUCACIÓN PREVISTOS PARA 2006

(Millones de dólares y porcentajes)

|                              | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá |
|------------------------------|------------|-------------|-----------|----------|-----------|--------|
| En millones de dólares       | 1 066,00   | 554,73      | 1 326,75  | 635,12   | 229,87    | 820,66 |
| Población (millones)         | 4 322      | 6 875       | 12 952    | 7 347    | 5 773     | 3 228  |
| Gasto/habitante<br>(dólares) | 247        | 80          | 102       | 86       | 40        | 254    |
| Preprimaria (%)              |            | 7,3         | 4,0       | 4,6      | 1,0       | 0,0    |
| Primaria (%)                 | 38,9       | 55,7        | 36,1      | 30,2     | 40,2      | 22,0   |
| Secundaria (%)               | 22,9       | 5,9         | 5,7       | 17,3     | 8,6       | 15,9   |
| Universitaria y otra (%)     | 39,2       | 31,1        | 54,2      | 47,9     | 50,2      | 62,1   |
| Total                        | 100,0      | 100,0       | 100,0     | 100,0    | 100,0     | 100,0  |

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos nacionales de cada país para 2006 y SIECA para datos de población (corresponden a 2005).

En segundo término, el efecto de la eficiencia y calidad del gasto puede elevar o disminuir el grado en que el gasto incide sobre la distribución del ingreso. Resulta ilustrativo comparar Honduras y Nicaragua. Aun cuando Honduras le dedica más del doble de los recursos de educación por habitante que Nicaragua, su tasa de matriculación neta es apenas inferior (82%) a la de Honduras (87%), mientras que la proporción de niños que completan la primaria es equivalente (69% y 70%, respectivamente), lo cual sugiere que Nicaragua estaría alcanzando resultados similares —al menos en términos de cobertura— con menos de la mitad de los

<sup>24</sup> Ello deja de ser cierto en la medida en que el conjunto de la población con edad para asistir a la primaria lo hace, pero los más pobres no tienen posibilidades de asistir a la secundaria.

recursos con los que cuenta Honduras.<sup>25</sup> Esta mayor eficiencia relativa aumentaría aún más la progresividad del gasto en Nicaragua, donde se gasta proporcionalmente más en la primaria (40,2%, en contraste con 30,2% en Honduras).<sup>26</sup>

En tercer lugar, la importancia del gasto en educación y salud puede tener distintos grados de importancia para los sectores, según su nivel de ingreso. En general, el gasto en educación y salud, aunque no necesariamente en seguridad social, tendrá un peso bastante mayor en el consumo de los hogares más pobres (CEPAL, 2005: 27), con lo que su efecto se magnifica. En síntesis, un gasto público en educación alto, eficiente, destinado a una población pobre, para la cual el costo de la educación significaría una proporción elevada de su consumo, tendrá mayor impacto sobre la distribución que en aquellos casos de menor gasto, más ineficiencia y proporción menor del gasto dedicados a este rubro.

## 7. Concesiones y nuevas relaciones público-privadas

Frente a la escasez de recursos, una opción que ha recibido atención especial en Centroamérica ha sido la de dar en concesión ciertos servicios de infraestructura por medio de nuevos modelos de Alianzas Público-Privadas (APP). Existe diversidad de interpretaciones del término, aunque tiende a predominar la visión que lo concibe como una relación entre el sector público y privado basada en aspiraciones comunes para brindar un resultado deseado de política pública (Boeuf, 2003).

Se destacan dos características importantes de las APP (Ter-Minassian, 2004: 7). Primero, se enfatiza la provisión de servicios, así como la inversión por parte del sector privado, en donde típicamente se utilizan esquemas de diseño-construcción-financiamiento-operación. Dentro de estos esquemas existen diversas variantes, pero en general la premisa sobre la que se basan es que éstos permiten un incremento de eficiencia en la provisión de los servicios. Segundo, una porción significativa de los riesgos también son transferidos del gobierno al sector privado, donde el sector privado accede a fuentes de financiamiento dentro del mercado, utilizando como respaldo las utilidades previstas y en algunos casos el gobierno actúa como fiador. El financiamiento a menudo es otorgado por consorcios de bancos u otras instituciones financieras, agrupadas para combinar y coordinar el uso de su capital y habilidades.

México y Chile han sido pioneros en la promoción de las APP en América Latina y otros países como Brasil y los centroamericanos contemplan hacer un uso más extensivo de estos sistemas en el futuro. También existen propuestas de un enfoque regional para el desarrollo de infraestructura, con esquemas de APP similares a los de la Unión Europea.

---

<sup>25</sup> Datos estadísticos corresponden al 2001 y fueron tomados de Banco Mundial (2004b: 72, cuadro 4.4).

<sup>26</sup> El análisis no se agota con estas consideraciones y admite múltiples refinamientos. Así, el mayor gasto en educación secundaria no necesariamente es regresivo, especialmente si la mayor parte de los niños con edad para atender primaria la completan, mientras que los más pobres no continúan con la secundaria. Si la educación secundaria se concentra en las áreas rurales también puede tener un efecto diferente.

En los países centroamericanos, al igual que en México y Chile, las mayores concesiones se han concentrado en energía, puertos y aeropuertos, que han tomado la forma de privatizaciones, aunque en los últimos mencionados también ha habido concesiones importantes en carreteras. En el cuadro 12 se presenta un resumen de las concesiones previas al año 2000; en éste se aprecia que Costa Rica tuvo una fuerte participación en el sector energético y que Guatemala renegoció todos sus contratos, lo cual hace pensar en una posición de mayor incertidumbre para este tipo de actividades en este país. Honduras tuvo una participación significativa y fue el único país centroamericano que negoció concesiones en agua y saneamiento.

Cuadro 12

## CONCESIONES Y RENEGOCIACIONES EN ALGUNOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

|            | Telecom |   | Energía |    | Transporte |   | Agua y saneamiento |   | Total |    |
|------------|---------|---|---------|----|------------|---|--------------------|---|-------|----|
|            | R       | O | R       | O  | R          | O | R                  | O | R     | O  |
| Costa Rica | 0       | 0 | 0       | 31 | 1          | 1 | 0                  | 0 | 0     | 32 |
| Guatemala  | 1       | 1 | 0       | 0  | 2          | 2 | 0                  | 0 | 0     | 3  |
| Honduras   | 0       | 1 | 6       | 8  | 0          | 0 | 0                  | 1 | 1     | 10 |
| Panamá     | 0       | 0 | 0       | 0  | 1          | 5 | 0                  | 0 | 0     | 5  |

Fuente: Guasch (2004).

Nota: "R" concesiones renegociadas, "O" concesiones otorgadas.

Las APP constituyen una nueva forma de reducir la participación del gobierno en la economía, donde las formas más comunes en décadas pasadas incluyeron privatizaciones, alianzas estratégicas (*joint-ventures*) y franquicias, entre otras (Ter-Minassian, 2004: 6). Sin embargo, las APP no son aplicables a cualquier proyecto, dependen principalmente de condicionantes de tipo contractual, y desde la perspectiva de la política fiscal, son especialmente importantes como posibles generadores de pasivos contingentes que podrían desequilibrar las finanzas públicas. Según Guash, en algunas circunstancias las APP han fallado en dos grandes áreas: el diseño de los contratos y el desarrollo de un sistema de regulación, por lo que una ley de concesiones debe enfocarse en estas áreas (Guash, 2004). Ambos temas están vinculados con la efectiva transferencia de los riesgos que puede involucrar una APP.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), las APP enfrentan cinco tipos de riesgos, en ocasiones interdependientes, que pueden determinar el fracaso de los proyectos o bien costos más altos de lo previsto (Ter-Minassain, 2004). Primero, existen los riesgos de construcción que surgen de posibles problemas de diseño, sobrecostos y atrasos. Segundo, hay riesgos financieros derivados de la variabilidad en las tasas de interés, de tipos de cambio y de otros factores que afectan los costos de financiamiento. En este caso, se pueden generar obligaciones financieras del gobierno que no son evidentes, dando lugar a un aumento del gasto público incompatible con los ingresos tributarios disponibles (Ter-Minassain, 2004). Un ejemplo sería el uso de garantías para recurrir a financiamiento privado, lo cual podría exponer al

gobierno a costos no previstos, a menudo mayores que el financiamiento público tradicional, y esto podría representar una de las mayores fuentes de riesgo fiscal. La tercera categoría representa los riesgos de desempeño, relacionados con la disponibilidad de un activo y la continuidad y calidad de la provisión del servicio. Cuarto, hay riesgos de demanda, relacionados con la necesidad continua de los servicios. Finalmente, los riesgos de valor residual surgen de variaciones del precio de mercado futuro del activo.

La distribución de riesgos entre los sectores público y privado, y en particular la posibilidad de transferir riesgos del sector público al privado, desempeña un papel crítico en la determinación de la viabilidad de un proyecto (Viveros y Klein, 2005). Una de las formas de contabilizar esto es que cuando el gobierno se enfrenta a riesgos significativos y hay una limitada transferencia de riesgos al sector privado, el proyecto se considere como una inversión pública. Esto revela el peligro de que una concesión sea simplemente un medio para iniciar una obra y cubrir su costo mediante compromisos futuros de pago que en realidad equivalen a un mayor endeudamiento público.

Las APP serán más adecuadas en circunstancias donde el gobierno pueda identificar claramente la calidad de los servicios, de cuya provisión se encargue el sector privado, que pueda ser verificado con indicadores cuantificables, lo cual convierte a la selección de los proyectos y la definición de los contratos en un proceso relativamente complejo.<sup>27</sup> La selección de proyectos, donde la calidad de los servicios sea objetivamente verificable y pueda incluirse dentro de los contratos, será crítica para obtener los beneficios esperados y evitar costos fiscales inesperados.<sup>28</sup> Se deberán incorporar también limitaciones para las renegociaciones, salvo casos excepcionales, ya que, como lo demuestra la experiencia chilena (Guash, 2004: 30), es uno de los principales problemas de las APP.

Por otra parte, el sistema de regulación debe permitir que las mejoras se reflejen en las tarifas que pagan los usuarios y en una mejor cobertura del servicio, a la vez que se permita un retorno justo de sus inversiones a los operadores privados. Esto podría darse asegurando la competencia o una regulación basada en incentivos con algunas medidas complementarias, que incluirían: a) utilizar una evaluación por objetivos en lugar de obligaciones de inversión; b) crear una entidad de regulación autónoma; c) utilizar el régimen de regulación más adecuado (i.e., tarifa con techo o tasa de retornos); d) asegurar la responsabilidad por el cumplimiento de la oferta; e) analizar con el debido tiempo y criterios establecidos todas las ofertas, y f) asegurar un criterio para asignar la concesión.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Existen diferencias entre sectores como el de servicios y explotación de recursos naturales. Asimismo, los distintos sectores de infraestructura cuentan con distintas características y particularidades. Esta diferenciación por sectores debe ser tomada en cuenta en la forma como se diseñan los contratos, se establecen los sistemas de regulación y los pesos que se asignan a los diversas variables que se deben tomar en cuenta para las APP.

<sup>28</sup> Guash (2004). Dentro de los contratos también se deberá evitar ambigüedades estableciendo reglas claras en cuanto al capital de la empresa, los indicadores para la evaluación del cumplimiento, las inversiones requeridas, los criterios de penalización, los procedimientos para ajustes de tarifas y los métodos de resolución de conflictos.

<sup>29</sup> *Least present value revenues* (LPVR), por ejemplo.

En síntesis, para garantizar la ejecución de proyectos exitosos, sin significativos costos fiscales inesperados, se requerirá una estructura institucional basada en compromisos políticos donde se asignen responsabilidades claras y existan incentivos suficientes que permitan obtener resultados favorables. Además de la negociación de contratos adecuados, se necesitará una estructura legal que asegure que se honren los contratos y que los proyectos estén sujetos a un proceso riguroso de evaluación y monitoreo. Las concesiones no deben convertirse, en la medida en que el sector público asume la mayor parte de riesgos, en una forma de realizar obras financiadas mediante un mayor endeudamiento público. Por ello, se deberá poner especial atención en la transparencia fiscal, la cual se podría alcanzar con la divulgación de las garantías y de contratos, la simplificación y estandarización de procedimientos y la divulgación de los pagos futuros, entre otras acciones.

## **8. Transparencia y rendición de cuentas**

El concepto de transparencia está relacionado con un acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa, comprensible y comparable en el ámbito internacional, donde el gobierno está abierto al público en general, al electorado y a los mercados financieros, en todo lo que atañe a estructura, comportamiento, intenciones, contabilidad, indicadores y predicciones (Kopits, 2000). Puede considerarse que la transparencia de la función pública y la correspondiente promoción de un control y escrutinio social permanente parecieran ser el camino más eficaz, democrático y eficiente para combatir la corrupción y garantizar el uso adecuado de los recursos del Estado (Ferreiro, 1999).

Un indicador de una mejora gradual de la transparencia en el Istmo Centroamericano es que todos los países han aceptado voluntariamente que el FMI prepare evaluaciones sobre el grado de transparencia en cada país. Como resultado, el FMI ha realizado estas evaluaciones en Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, está realizando uno sobre Panamá (2006) y tiene programado realizar uno a corto plazo en Costa Rica.<sup>30</sup> Estos informes también destacan que ha habido avances, aunque identifican tareas pendientes (véase el cuadro 13). Entre los avances se observa un gradual progreso en la definición de funciones de diversos organismos de gobierno mediante leyes financieras, de descentralización y de otro tipo; una mayor disponibilidad de información para el público en general, especialmente en lo que se refiere a gastos del presupuesto vigente; el establecimiento de sistemas integrados de administración financiera (en vigor, con diversos grados de avance, en todos los países); una mayor transparencia en relación con la preparación y presentación del presupuesto e incluyendo, aun de manera rudimentaria, los ingredientes básicos de presupuestos multianuales y, en algunos casos, el fortalecimiento legal o efectivo del papel de las contralorías de cuentas.

---

<sup>30</sup> FMI (2006, 2005a, 2005b y 2002).

Cuadro 13

## GRADO DE AVANCE EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

| Leyes que favorecen la transparencia   |   | Información sobre temas de política fiscal no disponible en el presupuesto o en otras fuentes de información  |
|--|---|---|
| Financieras  | Descentralización   |   |
| Guatemala (1)  |   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley orgánica del Banco de Guatemala</li> <li>• Ley de bancos y grupos financieros</li> <li>• Ley de supervisión financiera</li> <li>• Ley de libre emisión de divisas</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Código municipal</li> <li>• Ley general de descentralización</li> <li>• Ley de consejos de desarrollo</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasivos contingentes</li> <li>• Actividades cuasifiscales</li> <li>• Análisis de riesgos fiscales</li> <li>• Proyecciones presupuestarias</li> <li>• Informes mensuales o trimestrales de las cuentas fiscales consolidadas del gobierno central</li> <li>• Cuentas fiscales consolidadas para el conjunto del sector público</li> </ul>   |
| El Salvador (2)  |   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley orgánica de administración financiera del Estado</li> <li>• Ley orgánica del Banco Central de reserva de El Salvador</li> <li>• Decreto-ley del código tributario</li> <li>• Decreto de tributación general</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Código municipal</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuestos de algunas instituciones autónomas</li> <li>• Recursos extraordinarios y fondos para actividades especiales</li> <li>• Informes mensuales y anuales de ejecución presupuestaria</li> <li>• Comparación entre los agregados fiscales con los resultados de años anteriores</li> <li>• Pasivos contingentes y actividades cuasifiscales</li> <li>• Presupuestos y deuda municipal, ejecución de los gobiernos locales</li> <li>• Indicadores representativos de la situación de la política fiscal</li> <li>• Análisis de riesgos fiscales</li> </ul> |
| Nicaragua (3)  |   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley del régimen presupuestario</li> <li>• Ley de tributación común</li> <li>• Ley anual de presupuesto</li> <li>• La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República</li> <li>• Ley orgánica de la Contraloría General de la Republica</li> <li>• Ley de Contrataciones del Estado</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Código tributario municipal (en discusión)</li> <li>• Ley del régimen presupuestario municipal</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El gasto de todas las entidades del gobierno central</li> <li>• Reportes trimestrales y anuales de implementación del presupuesto</li> <li>• Pasivos contingentes y actividades cuasifiscales</li> <li>• Escenarios parciales de ejecución como estructura para preparar el presupuesto</li> <li>• Metas y lineamientos de la política fiscal</li> <li>• Diferenciación entre gastos corrientes y de capital</li> </ul>  |

/Continúa

Cuadro 13 (Continuación)

| Leyes que favorecen la transparencia   |   | Información sobre temas de política fiscal no disponible en el presupuesto o en otras fuentes de información   |
|--|---|--|
| Financieras  | Descentralización   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de disposiciones de bienes del Estado y entes reguladores de servicios públicos</li> <li>• La ley de justicia tributaria y comercial</li> <li>• Ley del delito de defraudación fiscal</li> </ul>  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución presupuestaria de entidades autónomas y descentralizadas en reporte trimestral</li> <li>• Comparaciones con años anteriores</li> </ul>  |
| Honduras (4)   |   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley orgánica del presupuesto</li> <li>• Ley nacional de compras públicas</li> <li>• Ley orgánica del tribunal supremo de contraloría</li> <li>• Ley de contratación</li> <li>• Ley general de la administración pública</li> <li>• 2 g. Ley contra el delito de lavado de dinero y activos</li> <li>• 2 h. Código Penal</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de municipalidades</li> <li>• Ley electoral y de las organizaciones políticas</li> <li>• Ley general de la administración pública</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estadística con cobertura y consistencia del sector público no financiero</li> <li>• Los presupuestos de las agencias desconcentradas</li> <li>• Las finanzas de los gobiernos locales</li> <li>• La posición fiscal consolidada del gobierno central</li> <li>• Activos financieros</li> <li>• Pasivos contingentes y actividades cuasifiscales o gastos tributarios</li> </ul>  |
| Costa Rica (5)   |   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley sobre enriquecimiento ilícito de los servidores públicos</li> <li>• Ley general de la administración pública</li> <li>• Ley de la administración financiera de la República</li> <li>• Ley de la Contraloría General de la República</li> <li>• Ley de contratación administrativa</li> <li>• Ley de justicia tributaria</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Código municipal (1998)</li> <li>• Ley de asignación de partidas del presupuesto</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información pública sobre decisiones políticas del presupuesto, incluyendo sobretasas de interés</li> <li>• Procedimientos de auditoría de cuentas de balance</li> <li>• En el reporte anual no hay secciones sobre los sistemas de pago del sistema financiero</li> <li>• Informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto</li> <li>• Establecer relaciones entre los beneficios y costos o entre productos o insumos</li> <li>• Divulgación de todas las etapas en sus diferentes instancias políticas involucradas en la elaboración de presupuestos públicos (formulación, aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria)</li> </ul> |
| Panamá (6)   |   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 39-2001 que modifica y adiciona disposiciones al código penal y al código judicial</li> <li>• Ley orgánica de la Procuraduría de administración (38-2000)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pacto por la descentralización y el desarrollo local</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reportes de ejecución de instituciones descentralizadas que no forman parte del gobierno central</li> <li>• Establecer relaciones entre los beneficios y costos o entre productos o insumos</li> </ul>  |

/Continúa

Cuadro 13 (Conclusión)

| Leyes que favorecen la transparencia   |                   | Información sobre temas de política fiscal no disponible en el presupuesto o en otras fuentes de información |
|--|-------------------|--|
| Financieras  | Descentralización |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley sobre actuaciones administrativas (33-1984)</li> <li>• Ley de transparencia en la gestión pública (6-2002) derogada porque limitaba acceso a información pública</li> <li>• Ley de contratación pública (56-1995)</li> <li>• Ley contra la corrupción administrativa (59-1999)</li> <li>• Ley de la Contraloría General de la República</li> <li>• Ley de la Superintendencia de Bancos (6-1998)</li> </ul> |                   |  |

## Fuentes:

- (1) FMI (2006) 06/9, FMI (2005) 05/67, FMI (2002) 02/79. Quesada (s/f), “Estudio centroamericano de la legislación contra la corrupción: Nicaragua”. Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica.
- (2) FMI (2005b), Honduras: “Report on the observance of standards and codes. Fiscal transparency module”. Update. Chávez (2003), Honduras: “Descentralización y visión de país. Colección de visión de país”, Tegucigalpa, Honduras.
- (3) Vega (s/f), “Estudio centroamericano de la legislación contra la corrupción: Costa Rica”. Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica, Dirección de Gestión Municipal (2003), Descentralización en Costa Rica. Sección de investigación y desarrollo. San José, Costa Rica.
- (4) TI (2003b), Rivera (2004), “La descentralización en Centroamérica: Entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo”.

Entre las limitaciones que destacan las evaluaciones del FMI, y que tienden a compartir todos, se contaría la insuficiente información sobre las entidades autónomas o descentralizadas que no son parte del gobierno central, así como la falta de información y análisis sobre pasivos contingentes, actividades cuasifiscales y riesgos fiscales. Tampoco son comunes las series de tiempo de datos fiscales, y resulta muy difícil realizar comparaciones con años anteriores para numerosas variables fiscales, y algunos países, especialmente Honduras, simplemente no cuentan con informes mensuales o trimestrales sobre la ejecución presupuestaria, o disponen de datos poco desagregados. La ausencia de datos sobre las cuentas consolidadas del Sector Público No Financiero es particularmente aguda en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Además, aun cuando se han logrado avances legales en relación con las compras gubernamentales en varios países de la región, diversas autoridades, especialmente en el ámbito municipal y de entidades descentralizadas, continúan sin respetarlas.

En el caso de Panamá, casi la mitad de los recursos disponibles, derivados de la venta de servicios del Canal, no son integrados al presupuesto y algo similar ocurre en los casos de Honduras y Guatemala con relación al gasto en inversión, donde existen entidades, como fondos

sociales, que no están sujetas a los requisitos de información y rendición de cuentas que se le aplican al resto del gobierno central. Esto se ve agudizado por recursos externos, provenientes de préstamos o donaciones, que reflejan intereses de donantes y no sólo del país en cuestión. Además, en el caso de Honduras y Nicaragua también falta información regular sobre el gasto de algunas entidades del gobierno central.

Existen otras fuentes de información para analizar el grado de transparencia existente en cada país centroamericano, pero son menos satisfactorias porque a menudo se basan en percepciones que pueden reflejar el grado de conocimiento del tema de los entrevistados, la evolución de la situación política y no necesariamente el acceso a la información. En todo caso, en Costa Rica el índice general de percepción de transparencia presupuestaria (IGTP) <sup>31</sup> se incrementó en más de 20% entre 2003 y 2005, lo cual contrasta con Nicaragua y El Salvador donde el IGTP disminuyó (véase el cuadro 14). En general, los indicadores más altos están asociados a las atribuciones y participación del legislativo, posiblemente porque uno de los atributos dentro de esta variable es que los parlamentos cuentan con amplia jurisdicción para modificar y aprobar el presupuesto. Contrasta con ello la baja calificación de la participación ciudadana en todos los países, lo cual sugiere la insuficiencia de la acción legislativa para representar al ciudadano, así como debilidades en el proceso de elaboración del presupuesto.

La información también sugiere una debilidad de los mecanismos de control, externo e interno —aunque en menor grado en Costa Rica—, así como la ausencia de información oportuna. En este caso, la situación cambia significativamente de país a país, existiendo casos en que se han creado instituciones *ad hoc* que han asumido papeles de control y auditoría social que gradualmente han aumentado su impacto o con posibilidades de hacerlo, como es el caso del Procurador de los Derechos Humanos y de la Fiscalía contra la Corrupción en el Ministerio Público en Guatemala, del Defensor del Pueblo en Panamá, del Consejo Nacional Anticorrupción en Honduras o leyes específicamente orientadas a mejorar los mecanismos de control, como la ley de corrupción y enriquecimiento ilícito en la función pública de Costa Rica.

Segundo, la relativa constancia del índice sugiere que es muy difícil cambiar estas percepciones, puesto que el período cubierto incluye cambios de gobierno que en años recientes han dedicado una buena parte de sus esfuerzos al combate a la corrupción, sin que ello pareciera reflejarse en cambios significativos de las percepciones. Ello sugiere cierta inercia (o *path dependence*) de las percepciones que reduce su utilidad como mediciones de resultados efectivos. Finalmente, los resultados del cuadro 15 contrastan con los del cuadro 14, en particular para el caso de El Salvador, que ocupa el último lugar en el IGTP, mientras que en el Índice de Percepción y Corrupción (IPC) comparte un lugar más privilegiado en el nivel regional, a la par de Costa Rica. Esta situación hace pensar en que los indicadores deben ser tomados con cautela y deberían complementarse con indicadores menos subjetivos, como los incluidos en el cuadro 13.

---

<sup>31</sup> El IGTP es estimado en el Centro de Análisis e Investigación, con la colaboración de otras instituciones y publicado en CAIM (2005). El IGTP se construye a partir de una pregunta que se realiza al principio y al final de una encuesta de percepciones. En ella se inquiere sobre el nivel de transparencia en una escala del 1 al 100, en donde 1 es igual a nada transparente y 100 es muy transparente.

Cuadro 14

ÍNDICE GENERAL DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA  
PARA ALGUNOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA

|   | Costa Rica |           | Guatemala | Nicaragua |           | El Salvador |           |
|---|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|-----------|
|   | 2003       | 2005      | 2005      | 2003      | 2005      | 2003        | 2005      |
| Índice de transparencia presupuestaria (IGTP)   | 48,8       | 60,1      | 43,5      | 46,4      | 38,5      | 40,3        | 31,1      |
| Porcentaje de respuestas positivas por variable |            |           |           |           |           |             |           |
| Participación ciudadana en el presupuesto       | 8          | <b>14</b> | 13        | 12        | 10        | 5           | 5         |
| Atribuciones y participación del legislativo    | 44         | <b>55</b> | <b>52</b> | <b>50</b> | <b>62</b> | <b>45</b>   | <b>31</b> |
| Información sobre criterios macroeconómicos     | 47         | 47        | 38        | 24        | 14        | 33          | 6         |
| Asignación del presupuesto                      | 20         | 24        | 25        | 12        | 15        | 23          | 17        |
| Cambios en el presupuesto                       | 54         | 60        | 31        | 50        | 51        | 23          | 24        |
| Capacidades del órgano de control externo       | 45         | 45        | 10        | 20        | 14        | 8           | 11        |
| Fiscalización del presupuesto                   | 55         | 49        | 20        | 19        | 12        | 33          | 27        |
| Contraloría interna                             | 45         | 35        | 11        | 11        | 5         | -           | -         |
| Rendición de cuentas                            | 22         | 27        | 22        | 14        | 14        | 19          | 17        |
| Control sobre funcionarios federales            | 30         | 45        | 21        | 17        | 14        | 21          | 22        |
| Responsabilidad de niveles de gobierno          | 32         | 30        | 30        | 23        | 24        | 13          | 21        |
| Información sobre deuda                         | 43         | 45        | 31        | 24        | 21        | 31          | 24        |
| Calidad de la información y estadísticas        | 33         | 41        | 27        | 19        | 19        | 32          | 15        |
| Oportunidad de la información                   | 22         | 29        | 20        | 10        | 12        | 8           | 17        |

Fuente: CAIM (2005).

Nota: Se señala con “negritas” el valor más bajo y más alto por país y año.

En todo caso, lo anterior sugiere que aún restan importantes tareas pendientes en todos los países del Istmo Centroamericano. Avanzar con lo pendiente también requiere reconocer los obstáculos que existen. Entre las causas de la falta de transparencia pueden señalarse cuatro: (Kopits, 2000) a) el ocultamiento deliberado de la información con la intención de postergar o eludir ajustes a la política macroeconómica; b) la dificultad de cumplir ciertas metas de la política económica y social; c) la protección de intereses particulares, y d) la limitada capacidad técnica para proveer y preparar datos oportunos y fiables. Las cuatro requieren atención en la región, especialmente el fortalecimiento de la capacidad de los poderes legislativos para darle un seguimiento técnico más completo al ciclo de formulación, ejecución y evaluación del presupuesto, así como más esfuerzos en comunicación para acercar el ciudadano a la realidad fiscal de los países.

Cuadro 15

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN (IPC) EN EL  
ISTMO CENTROAMERICANO

| Rango de país<br>(2005) | País        | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------------------|-------------|------|------|------|------|------|
| 51                      | Costa Rica  | 4,5  | 4,5  | 4,3  | 4,9  | 4,2  |
| 51                      | El Salvador | 3,6  | 3,4  | 3,7  | 4,2  | 4,2  |
| 65                      | Panamá      | 3,7  | 3    | 3,4  | 3,7  | 3,5  |
| 107                     | Nicaragua   | 2,4  | 2,5  | 2,6  | 2,7  | 2,6  |
| 107                     | Honduras    | 2,7  | 2,7  | 2,3  | 2,3  | 2,6  |
| 117                     | Guatemala   | 2,9  | 2,5  | 2,4  | 2,2  | 2,5  |

Fuente: Sobre la base de datos de Transparencia Internacional.

Nota: La puntuación del IPC corresponde a las percepciones del grado de corrupción por parte de los empresarios y los analistas de cada país. Van desde 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

### III. RETOS FUTUROS Y PROPUESTAS DE ACCIÓN CONJUNTA

#### 1. ¿Por qué es baja la carga tributaria?

Uno de los principales retos de la política fiscal en los países del Istmo Centroamericano es elevar su carga tributaria, debido a sus niveles bajos y a la necesidad de aumentarla para cubrir la serie de desafíos pendientes, que van desde contar con cierto margen para enfrentar *shocks* externos, especialmente los desastres —que sólo en parte son “naturales”—, hasta ayudar a impulsar la competitividad con equidad y cohesión social y compensar las pérdidas de ingresos que resultan de la entrada en vigencia del DR-CAFTA. Frente a estos desafíos, algunas explicaciones de la baja carga tributaria en países en desarrollo sugieren que ésta puede ser el resultado de la ausencia de incentivos favorables para acometer procesos de negociación entre el Estado y la sociedad en torno a intereses amplios y comunes (CFS, 2005: 3).

Esta falta de incentivos podría deberse a la existencia de otras fuentes de ingresos para el Estado que no son los impuestos. Sin embargo, solamente Panamá, con la venta de servicios derivados de su control de la Zona del Canal, tiene recursos alternativos importantes que complementan de manera significativa y durable la recaudación de impuestos. Esto se refleja parcialmente en los ingresos no tributarios reportados en el cuadro 16, donde se observa que los correspondientes a Panamá, como proporción del PIB, son mayores a los de los demás países centroamericanos. Los niveles relativamente altos de Honduras y Nicaragua reflejan la importancia de la cooperación internacional, si bien en estos casos su carga tributaria es más alta, y no menor, como podría esperarse, a la de los demás países. Por su parte, Guatemala, el país con la menor carga tributaria, se cuenta entre los países con menores ingresos no tributarios.

Alesina y Glaeser (2004) sugieren que las diferencias de la carga tributaria, y en general del peso y papel redistributivo del sector público entre otros países, y en particular entre Estados Unidos y los países europeos, admite dos tipos de explicaciones. La primera se relaciona con las instituciones políticas surgidas de luchas políticas y condiciones fundacionales; así, el origen terrateniente y más conservador de los autores de la Constitución de Estados Unidos, con un claro temor a los excesos estatales, dio lugar a un Estado de menores dimensiones en ese país. En los países europeos, en cambio, la creación más reciente de los Estados y de sus instituciones políticas, aunado a la presión que pudieron ejercer movimientos sindicales y políticos de izquierda, habrían redundado en Estados más grandes. La segunda explicación estaría vinculada con la heterogeneidad étnico-cultural: existen menores grados de solidaridad en sociedades heterogéneas y grandes, como Estados Unidos, que en homogéneas y más pequeñas, como las europeas.

En el contexto centroamericano podrían plantearse hipótesis similares, en el sentido de que el mayor poder y concentración de la riqueza estaría asociado a estructuras políticas que históricamente han sido poco representativas, reflejadas en los regímenes militares y en las guerras vividas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, mientras que la tradición representativa

Cuadro 16

## ISTMO CENTROAMERICANO: INGRESOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

(Porcentajes del PIB)

|                             | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Ingresos totales</b>     |      |      |      |      |      |      |
| Costa Rica                  | 12,5 | 12,6 | 13,4 | 13,3 | 14,0 | 13,8 |
| El Salvador                 | 11,3 | 12,1 | 11,9 | 12,5 | 13,3 | 13,2 |
| Guatemala                   | 11,0 | 11,0 | 11,1 | 11,4 | 11,1 | 11,0 |
| Honduras                    | 20,0 | 18,7 | 19,9 | 19,4 | 19,6 | 20,3 |
| Nicaragua                   | 19,6 | 18,8 | 17,0 | 19,5 | 21,0 | 21,5 |
| Panamá                      | 17,0 | 18,2 | 17,7 | 16,8 | 15,5 | 14,9 |
| <b>Ingresos tributarios</b> |      |      |      |      |      |      |
| Costa Rica                  | 11,9 | 12,3 | 13,2 | 13,2 | 13,4 | 13,5 |
| El Salvador                 | 10,2 | 10,2 | 10,5 | 11,1 | 11,6 | 11,5 |
| Guatemala                   | 9,9  | 10,0 | 9,7  | 10,6 | 10,3 | 10,3 |
| Honduras                    | 17,7 | 16,4 | 16,2 | 15,9 | 16,3 | 17,1 |
| Nicaragua                   | 14,7 | 14,5 | 13,3 | 14,2 | 15,7 | 16,3 |
| Panamá                      | 10,6 | 9,6  | 8,8  | 8,6  | 8,8  | 8,8  |
| <b>Otros ingresos</b>       |      |      |      |      |      |      |
| Costa Rica                  | 0,5  | 0,2  | 0,2  | 0,1  | 0,6  | 0,3  |
| El Salvador                 | 1,1  | 1,8  | 1,5  | 1,4  | 1,7  | 1,7  |
| Guatemala                   | 1,2  | 1,0  | 1,4  | 0,8  | 0,8  | 0,7  |
| Honduras                    | 2,2  | 2,3  | 3,5  | 3,5  | 3,3  | 3,2  |
| Nicaragua                   | 5,0  | 4,3  | 3,6  | 5,3  | 5,3  | 5,3  |
| Panamá                      | 6,4  | 8,6  | 8,9  | 8,3  | 6,8  | 6,1  |

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

ha sido algo más larga en Costa Rica y, en menor medida, Honduras. Schneider, en la misma línea, sugiere una clasificación de países que distingue entre: a) los países que enfrentaron la segunda mitad del siglo XX con un modelo de democracia liberal impulsada por una elite modernizante que supo aliarse con sectores populares, lo cual se reflejó en una política fiscal congruente con las principales prácticas internacionales de la época, tipo en el que cabrían Costa Rica y Belice; b) los países que transitaron durante este período por un sistema de liberalismo rezagado impulsado desde arriba por una elite dividida con participación parcial de sectores populares, reflejado en reformas fiscales a medias, con ineficiencia y corrupción, y que abarcaría a la República Dominicana y a Honduras, y c) los países que experimentaron un liberalismo que abortó, basado en alianzas de la elite tradicional, fuerzas militares y actores conservadores externos, que desembocaron en un régimen político represivo, un régimen fiscal débil, y eventuales guerras civiles, y que incluirían a El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Este patrón de desarrollo histórico constituiría una primera explicación del mayor peso del Estado en Costa Rica y Honduras, en tanto que la llegada transitoria pero determinante de una fuerza insurgente de izquierda al poder en Nicaragua también explicaría el mayor tamaño del

Estado —al menos transitoriamente— en ese país. Guatemala y El Salvador, con los Estados más pequeños, con menor tradición representativa y sin cambios institucionales radicales, podrían así explicar su carga tributaria más baja, agravado en el caso de Guatemala por su heterogeneidad étnico-cultural.<sup>32</sup> El caso de Panamá requiere una explicación diferente, dada la importancia de la Zona del Canal, que permitió generar un sector público más amplio, pero sin aumentar la carga tributaria, congruente con una historia de instituciones representativas también débil.

La explicación de la baja carga tributaria como consecuencia del ejercicio del poder en la etapa fundacional de las instituciones políticas más importantes es compatible con la explicación de que la concentración de la riqueza conduce a una situación en que las elites dominantes prefieren financiar sus propios bienes y servicios, que en otros países son públicos, en lugar de favorecer la creación de un Estado que eventualmente generaría bienes públicos y redistribuiría ingresos.<sup>33</sup> Existe evidencia, en particular, de que una mayor carga tributaria está asociada a un mayor nivel de ingreso por habitante y con un menor nivel de concentración del ingreso (Agosín y Machado, 2004: anexo). Esta explicación supone una relación directa entre el poder económico y el poder político para asegurar la existencia de un Estado pequeño.

Así, la propia concentración de la riqueza, especialmente alta en países como Guatemala y El Salvador, no estimularía a las elites dominantes a favorecer una interacción o negociación entre Estado y sociedad en torno a objetivos amplios y comunes que requerirían de más recursos tributarios para ser alcanzados. A lo anterior se estaría sumando un proceso de inserción internacional basado en un paradigma, que por la vía de la reducción de aranceles y el otorgamiento de incentivos fiscales, ha erosionado la base tributaria ya existente en todos los países, además de desmontar y privatizar empresas públicas.

Sin embargo, el argumento anterior, llevado al extremo, puede volverse circular: en la medida en que la propia estructura tributaria aumenta la concentración del ingreso mediante impuestos que son regresivos (significando que los estratos de menores ingresos pagan proporcionalmente más impuestos que los estratos de mayores ingresos), también contribuye a consolidar el poder económico y político en pocas manos. Esta explicación sería congruente con una carga tributaria en continuo descenso y tendría dificultades en explicar la progresividad del gasto público.

Concebir estos problemas de una manera realista pero menos mecánica conduce a la necesidad de evaluar la relación entre el poder económico y el poder político con mayores matices, reconociendo que en el futuro puede combinarse un proceso de consolidación o aprendizaje gradual de la democracia, con crecientes reivindicaciones de una estrategia de desarrollo que favorezca un Estado fuerte que contribuya a impulsar la competitividad, pero con una distribución equitativa de sus beneficios. Se trata de un resultado que dependerá del juego

---

<sup>32</sup> Para una explicación más detallada de los problemas para impulsar reformas tributarias en Guatemala, incluyendo una consideración de sus problemas específicos vinculados con la constitución, véase Fuentes y Cabrera (2006).

<sup>33</sup> Agosín y Machado (2004) plantean como explicación la posibilidad de que: “En sociedades muy desiguales, el control del aparato público está en manos de las clases de más altos ingresos, las cuales tienen una elevada preferencia por impuestos bajos y, además, no requieren servicios de educación o salud públicos porque son capaces de adquirirlos privadamente”. Véase el anexo.

político y, en particular, del ejercicio del poder democrático con relación al poder económico, donde la particular articulación —o alianzas— entre elites y sectores tradicionales o sectores populares tendrá una incidencia fundamental.

Favorecer la conformación de una nueva política fiscal basada en alianzas que efectivamente garanticen la renovación fiscal exige replantear el tema de la política fiscal dentro de un contexto amplio de gobernabilidad que integre la legitimidad del Estado y la voz de los ciudadanos, la rendición de cuentas, el estado de derecho, la orientación del Estado por el desarrollo y el énfasis en su desempeño. El nuevo proyecto requiere darle fuerte énfasis a la equidad, a la legitimidad del Estado, a la transparencia y al control interno y externo del gasto público, al respeto a las leyes, asignándole atención especial a los resultados, tanto del gasto como de las instituciones públicas. Lleva a concebir el fortalecimiento de política fiscal dentro de una perspectiva de largo plazo, pero sin dejar de tener resultados en el corto plazo, y destacando las funciones básicas del Estado moderno más que metas internacionales no siempre asimiladas como reivindicaciones nacionales sentidas; a la gestión de los problemas políticos de las reformas fiscales; a favorecer resultados pero de manera que no tenga un efecto abrumador sobre las instituciones existentes; y a facilitar, en general, el desarrollo progresivo de una cultura basada en resultados. También da lugar a la necesidad de concebir la política fiscal como el efecto de la integración de varios subsistemas, que incluyen al poder judicial, al sistema de partidos políticos, a los medios de comunicación, a la sociedad civil y al poder ejecutivo y legislativo.

## **2. El papel de la integración y cooperación centroamericana en el ámbito de la política fiscal**

Dentro de esta perspectiva, la integración, o la cooperación centroamericana, pueden visualizarse desde dos ángulos. Uno, acorde con la magnitud de los desafíos existentes, puede conducir a concebir acciones de integración y cooperación ambiciosos, donde la propia integración puede servir para darle un impulso fuerte a las políticas fiscales nacionales en cada país, conformando así una amplia agenda centroamericana de política fiscal. Otro enfoque es avanzar con algunos de los componentes de esta agenda más amplia de manera independiente, logrando avances parciales en la medida de lo posible.

La primera concepción llevaría a colocar la política fiscal como uno de los temas fundamentales de la agenda centroamericana de integración. Ello implicaría asumir compromisos políticos comunes que pudieran servir de asideros para políticas o acuerdos nacionales, o que representaran una armonización de políticas nacionales, sin dejar de reconocer que verdaderos “pactos fiscales” nacionales duraderos generalmente involucran un cambio en la correlación interna de las fuerzas políticas y sociales de un país, lo cual hace muy difícil que se pueda pensar en un pacto fiscal regional (ICEF, 2005, Boletín 1). Partiendo de esta premisa, entre los compromisos que podrían contemplarse en un acuerdo centroamericano de cooperación en el ámbito fiscal, como reflejo tanto de un acuerdo dentro de países como entre ellos, deberían estar los siguientes:

a) Imponerle un techo (nivel y tiempo) a las exenciones y exoneraciones fiscales, evitando que la competencia entre países por la inversión extranjera se refleje en cargas

tributarias que los disminuyen, al tiempo que se contribuya a una armonización de los principales componentes de los impuestos sobre la renta.

b) Armonizar la tributación indirecta, incluyendo impuestos de ventas o IVA, aranceles (con calendario para arancel externo común), e impuestos selectivos, con tasas convergentes y con excepciones comunes que aminoren su regresividad.

c) Aumentar (con base en a y b supra) la carga tributaria en por lo menos tres puntos del PIB, entre 2005 y 2010.

d) Elevar el gasto social en dos puntos del PIB y el gasto en seguridad ciudadana en un punto porcentual, entre 2005 y 2010.

e) Acordar acciones y resultados comunes, fortalecidos mediante reformas de la política fiscal en cada país, para impulsar el desarrollo o protección de bienes públicos regionales en el Istmo Centroamericano. Estos incluirían la seguridad ciudadana y la protección de la democracia, un mercado único de bienes y servicios en la región, la protección del medio ambiente y la prevención de desastres, además de otros bienes públicos regionales específicos para áreas de interés estratégico como el turismo, el desarrollo agrícola, la infraestructura y la ciencia y la tecnología.

f) Establecer un mecanismo para captar y distribuir los ingresos resultantes de los aranceles externos recaudados en las aduanas centroamericanas periféricas para garantizar la existencia de un territorio aduanero común.

### **3. Acuerdos sobre incentivos fiscales**

Algunos de estos compromisos pueden vincularse directamente con compromisos o avances ya logrados o discutidos en la agenda más tradicional de la integración económica. Así, evitar o reducir la intensidad de lo que puede calificarse como la segunda guerra de incentivos podría lograrse mediante acuerdos que establecieran cierto piso o techo en esta materia. La experiencia de la Unión Europea, que no ha sido particularmente exitosa en este campo, sugiere que un código voluntario de conducta, con normas sobre ciertas características del impuesto sobre la renta de empresas, incluyendo incentivos, puede ser un primer paso en este sentido. Ha sido recomendado por el FMI para el caso específico de los países centroamericanos (Bronchi y Chua, 2005) y en relación con lo cual se han logrado avances concretos.

Además, aun cuando el DR-CAFTA estimule la competencia entre los países centroamericanos por atraer inversión extranjera, también puede fomentar acuerdos en esta área. En la medida en que se haga multilateral entre los países centroamericanos lo convenido con Estados Unidos, tendrían que dejar de existir subsidios que discriminen entre el mercado centroamericano y el estadounidense, lo cual sería equivalente a su armonización. Así, las exportaciones de prendas de vestir tendrían que venderse dentro de la región centroamericana en condiciones similares a las que enfrentan en el mercado de Estados Unidos. Ello debería dar lugar a que se eliminen o reduzcan significativamente los incentivos fiscales de la maquila, en particular. Se plantean desafíos de armonizar entre los países centroamericanos no sólo incentivos

fiscales sino también condiciones de acceso comercial discriminatorio y normas de origen para aquellos pocos sectores donde aún no existe el libre comercio intracentroamericano (González, 2005).

Ya se ha conformado un grupo de trabajo constituido por funcionarios de los ministerios de finanzas de los países centroamericanos, con la asesoría del FMI, para elaborar un código de conducta sobre incentivos fiscales. Como principios de este código, que sería de carácter voluntario, se han acordado algunos que reconocen la necesidad de proteger las bases y sistemas tributarios de los países, mantener un ambiente de negocios favorable, evitar la competencia y discriminación en materia de impuestos, y respetar la soberanía nacional.<sup>34</sup> Además de avanzar con la preparación de un código de conducta sobre incentivos fiscales, también se está trabajando en un modelo de acuerdo para evitar la doble tributación de ingreso y de capital, y en la formulación de lineamientos estratégicos para tratar el tema de los precios de transferencia.

El código le estaría dando especial atención al tema del impuesto sobre la renta y al tratamiento equivalente de residentes y no residentes, y a garantizar la neutralidad geográfica (no favorecer a ningún país o región en particular) y administrativa de la política tributaria. Entre los temas de discusión figura la necesidad de asegurar la transparencia de los esquemas de incentivos existentes, la posibilidad de un impuesto sobre la renta corporativa mínima, la inclusión o no de reglas sobre el IVA, el tratamiento de las zonas francas, la posibilidad de contar con incentivos para ciertas regiones de menor desarrollo, el calendario de reducción o eliminación de incentivos y los mecanismos de resolución en caso del no cumplimiento del código.

#### **4. La distribución de ingresos arancelarios para constituir un territorio aduanero común**

El otro tema fiscal directamente vinculado con el proceso de integración económica actual se refiere a la distribución de los ingresos derivados de aranceles en presencia de un territorio aduanero común.<sup>35</sup> En este caso, el desafío es encontrar una fórmula que permita distribuir los ingresos que pueden estar destinados a un país centroamericano, pero que no queda registrado como ingresado en su aduana, sino en la de otro país centroamericano (éstas serían las aduanas periféricas, que en el caso de las terrestres estarían limitadas a los países que tienen fronteras con otros países que no son parte del territorio aduanero común). Parte de estos ingresos podrían destinarse eventualmente a financiar bienes públicos regionales, incluyendo a la institucionalidad de la propia unión aduanera. Existe un grupo de trabajo, constituido por funcionarios

---

<sup>34</sup> Esta parte está basada en la exposición de I. Coello en la conferencia reciente de la CEPAL sobre política fiscal.

<sup>35</sup> Una unión aduanera generalmente se entiende como un espacio en que circulan libremente los bienes de todos los países y que cuentan con un arancel externo común. Sin embargo, la ausencia de un arancel externo verdaderamente común debido a distintos acuerdos de desgravación arancelaria de cada país centroamericano con Estados Unidos, unido a la suscripción previa de otros acuerdos de libre comercio con procesos similarmente diversos de desgravación frente a países como México y Chile, conduce a concluir que en Centroamérica no se puede hablar, en un sentido estricto, de una unión aduanera antes de 15 años, cuando habría terminado el proceso de desgravación acordado por cada país con Estados Unidos, México y otros.

gubernamentales de cada país centroamericano, que actualmente está buscando una solución técnica a este problema.

### 5. La armonización del IVA y de impuestos selectivos

El tema del espacio aduanero común también está vinculado con el tema del IVA y de los impuestos selectivos aplicados a los productos importados, donde nuevamente se plantea la posibilidad de encontrar fórmulas y mecanismos para fijar y desembolsar los montos que correspondería pagar por las importaciones ingresadas en las aduanas periféricas según su país de destino, lo cual también puede facilitarse en la medida en que se armonicen las tasas. Mientras que las diferencias de las tasas del IVA o de impuestos de ventas se han ido reduciendo gradualmente (véase el cuadro 17), lo mismo no ha ocurrido con los impuestos selectivos (véase el cuadro 18), lo cual crea incentivos favorables al contrabando. Una eventual armonización también tendría que cubrir, idealmente, los bienes exentos, lo cual lleva a plantear el grado en que se quiere evitar que estos impuestos sean regresivos.

Cuadro 17

#### ISTMO CENTROAMERICANO: EVOLUCIÓN DEL IVA O DE LOS IMPUESTOS DE VENTAS

(Porcentajes)

|             | Fecha de introducción | Tasa inicial | Julio 1992 | Julio 2000 | 2004 | Tasas especiales |
|-------------|-----------------------|--------------|------------|------------|------|------------------|
| Costa Rica  | Ene-75                | 10           | 8          | 13         | 13   | 10               |
| El Salvador | Sep-92                | 10           | 10         | 13         | 13   |                  |
| Guatemala   | Ago-83                | 7            | 7          | 10         | 12   |                  |
| Honduras    | Ene-76                | 3            | 7          | 12         | 12   | 15               |
| Nicaragua   | Ene-75                | 6            | 10         | 15         | 15   | 10 a/            |
| Panamá      | Mar-77                | 5            | 5          | 5          | 5    | 10               |

Fuente: Gómez Sabaini (2005b).

a/ La tasa especial corresponde al cemento y es de 12% para 2005 y 15% para 2006.

La reducida generación de ingresos por parte del impuesto sobre la renta en los países centroamericanos, junto con las dificultades de incrementar su recaudación en plazos cortos, ha conducido a recomendar que, sin abandonar dicho impuesto —incluso por razones simbólicas puesto que su existencia comunica una preocupación sobre las desigualdades existentes—, debe acudir a otros medios para impulsar la equidad si se quiere tener un impacto más efectivo por el lado tributario (Bird y Zolt, 2005). Ello incluye impuestos selectivos para bienes o servicios consumidos por sectores de altos ingresos (vehículos, gasolina, dormitorios de hotel, pasajes aéreos, licor y tabaco de alto valor); la expansión del IVA a servicios, tomando en cuenta que los servicios tienden a ser consumidos en una proporción mayor por personas con mayores ingresos, lo cual se ha estado haciendo en todos los países centroamericanos; impuestos aplicados a la

propiedad, especialmente a casas de lujo; y la exención de la aplicación del IVA o de impuestos de ventas a un número reducido de bienes y servicios consumidos preferentemente por sectores de bajos ingresos.

Cuadro 18

## TASAS A LA IMPOSICIÓN SELECTIVA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

| Concepto         | Costa Rica | El Salvador  | Guatemala              | Honduras   | Nicaragua                | Panamá                                       |
|------------------|------------|--|------------------------|--|--------------------------|--|
| Cigarrillos      | 70%        | 39%  | 100%                   | 32%  | 40%                      | 32,5% del precio al consumidor               |
| Cervezas         | 45%        | 20%  | 10%                    | 33%  | 37%                      | 1 325 dólares por litro                      |
| Ron              | 60%        | 20% + 0,0057 dólares por cada 1% de volumen de alcohol por litro de bebida | 10,6%                  | 158%   | 37%                      | 0,035 dólares por grado de alcohol por litro |
| Gaseosas         | 30%        | 10%  | 0,2%                   | 8%   | 14,5%                    | 5%   |
| Gasolina premium |            | 0,20 dólares por galón   | 0,47 dólares por galón | 15% sobre el precio de venta en fábrica + 0,80 dólares por galón | 0,6985 dólares por galón | 0,60 dólares por galón                       |

Fuente: Gómez-Sabaini (2005b).

El impacto de medidas redistributivas por la vía de la tributación indirecta no debiera descartarse, tomando en cuenta su mayor peso en la economía de cada país, aun cuando lo más factible sería reducir la regresividad del impuesto y lograr su neutralidad, como ocurre en Costa Rica, más que volverlo un impuesto progresivo, que obligaría a implementar otras medidas que afectarían significativamente la eficiencia y la eficacia del impuesto. Ello también refuerza la necesidad de contar con un sistema de gasto público con un fuerte impacto progresivo, además de fortalecer no sólo el impuesto sobre la renta sino también los impuestos aplicados a la propiedad.

## 6. El suministro de bienes públicos regionales

En la Unión Europea en sus inicios, y en el caso del Mercado Común Centroamericano durante las décadas de 1960 y 1970, la estrategia de integración seguida le dio prioridad al componente de integración económica, y fue en torno a este proceso que se fue ampliando la cooperación a

otros ámbitos. Sin embargo, durante la década de 1980 la integración económica en Centroamérica languideció —especialmente por la crisis económica y política que atravesó la región— y uno de los bienes públicos regionales más importantes que surgió fue el de la paz, reflejada en el acuerdo sobre los “Procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, firmada por los cinco presidentes en 1987.

Luego se suscribieron una serie de acuerdos de integración, incluyendo el Protocolo de Tegucigalpa (1991), el Protocolo de Guatemala (1993), la Alianza para el Desarrollo Sostenible (1994), el Tratado de Integración Social (1995) y el Tratado de Seguridad Democrática (1996). Esta diversidad de compromisos dio lugar al comentario, durante la segunda mitad de la década de 1990, que “Resulta problemática la definición de una nueva agenda centroamericana operativa basada en fuentes formales, precisamente por la abundancia de definiciones de objetivos y de agendas globales generadas en los últimos años” (CEPAL-BID, 1998: 11). A lo anterior se agregó un debilitamiento de la integración económica con la suscripción no coordinada de tratados de libre comercio con otros países, que erosionó el Arancel Externo Común, ya que en la práctica cada país centroamericano podría tener tasas arancelarias diferentes aplicables a productos importados desde los nuevos socios comerciales con los cuales se había negociado un tratado de libre comercio.

Sin embargo, con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos —no obstante diferencias en la negociación sobre aranceles—, y frente a la perspectiva de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, ha surgido con fuerza la idea de impulsar la creación de una unión aduanera. Ello ha revitalizado el componente de integración económica regional dentro del conjunto de bienes públicos regionales centroamericanos.

En particular, se plantea la posibilidad de que los esfuerzos por constituir la unión aduanera e impulsar la integración económica con Estados Unidos sea una fuente de dinamismo del proceso de integración en su conjunto, incluyendo otras formas de cooperación que tomen la forma de bienes públicos regionales. Surge así la posibilidad de una nueva relación, más sólida, entre la integración económica regional y los demás bienes públicos regionales, que estaría representando un nuevo equilibrio, superior al del pasado, entre el conjunto de bienes públicos que estarían conformando la integración centroamericana.<sup>36</sup>

Desde la perspectiva de la política fiscal la viabilidad de llegar a acuerdos efectivos en torno al suministro de bienes públicos regionales requeriría de transparencia y una identificación clara de resultados, además de asignar los recursos requeridos para alcanzarlos. Una distinción que puede ser útil se plantea entre aquellos bienes públicos regionales de carácter estratégico que no podrían existir sin la acción conjunta, por una parte, y los bienes públicos regionales que pueden contribuir al desarrollo de sectores que cada país apoya mediante políticas nacionales, por otra. Los primeros incluirían el propio mercado único de bienes y servicios, reflejado inicialmente en una unión aduanera imperfecta, además de la constitución de un territorio regional de seguridad y democracia, y la prevención de desastres y protección del medio ambiente en el Istmo en su conjunto. Se trata de ámbitos donde las fronteras tienen una incidencia limitada, con lo cual la acción colectiva se vuelve fundamental para enfrentar los desafíos que se

---

<sup>36</sup> Sobre la relación entre la integración económica como bien público regional, y otros bienes públicos regionales, véase Devlin y Estevadeordal (2005).

presentan. Los segundos incluirían aquellos bienes públicos regionales que son complementarios de los bienes públicos nacionales, y que pueden darse en ámbitos de prioridad compartida, como desarrollo del turismo (la “marca” centroamericana que asume importancia ante el creciente turismo de multidesestino), infraestructura (la red vial centroamericana se comenzó a construir desde la década de 1960) y ciencia y tecnología. Asegurar la generación de estos bienes públicos regionales demandará recursos adicionales.

El capital político que surge de la acción regional conjunta, que también sería un bien público regional, podría contribuir al impulso de reformas fiscales en cada país centroamericano en la medida en que se tratara de compromisos creíbles que, además de generar recursos para cada país, se reflejaran en compromisos con beneficios amplios, que contribuyeran a la equidad y al desarrollo social y no únicamente a la competitividad en un sentido empresarial restringido. La adopción de compromisos comunes para alcanzar algunas metas sociales o de equidad, junto con posibles aportes adicionales de la comunidad internacional, además de bienes públicos regionales como la seguridad y un mejor medio ambiente, serían un aporte crucial para garantizar una cooperación políticamente sostenible en el ámbito de la política fiscal.

#### IV. CONCLUSIONES

La política fiscal en el Istmo Centroamericano está marcada por su debilidad tributaria, principalmente de la tributación directa, proceso acompañado de avances limitados en la administración tributaria y por cierto aumento de la tributación indirecta. Se ha plasmado una estrategia de desarrollo que ha debilitado la generación de recursos tributarios debido a la reducción de aranceles y al incremento de exenciones y exoneraciones para atraer inversiones extranjeras. Esto se ha compensado mediante la elevación de los impuestos aplicados al consumo y, como resultado, la carga tributaria promedio de los seis países del Istmo se incrementó modestamente, de 10,6% en el período 1990-1994 a un 12% en el período 2000-2003. No obstante las fluctuaciones de la carga tributaria, tienden a prevalecer dos patrones o grupos de países: aquellos con una carga tributaria cercana al 15% en años recientes (Honduras, Nicaragua y Costa Rica), y aquellos con una carga tributaria cercana al 10% (Guatemala, El Salvador y Panamá).

Lo anterior estaría sugiriendo un pacto fiscal implícito, al menos entre los sectores sociales y políticos de mayor poder, que favorecería un papel relativamente más activo del Estado en el primer grupo de países que en el del segundo grupo, con una situación especial en Panamá como consecuencia de los recursos que obtiene por el pago de servicios prestados por la Zona del Canal. Este pacto implícito se estaría reflejando en una estructura impositiva regresiva en la mayoría de los países, con un fuerte componente de privilegios fiscales (exenciones y exoneraciones). Así, se estaría agudizando el problema de la falta de equidad vertical y horizontal del sistema tributario, sin que se haya demostrado el impacto positivo de estos incentivos sobre la inversión, en contraste con el impacto claramente negativo sobre las finanzas públicas.

La debilidad tributaria de los países centroamericanos y la existencia de estos pactos fiscales implícitos plantean la necesidad de prever futuros esfuerzos de reformas tributarias en el Istmo, tomando en cuenta los recursos requeridos para enfrentar un proceso exigente de inserción internacional, ahora marcado por la suscripción del DR-CAFTA. Esfuerzos por movilizar los recursos para atender la reconversión productiva, el desarrollo rural y la protección social, podrían conducir a intentos fallidos de reforma si no se implementan adecuadas estrategias políticas en este terreno.

Se advierten más avances en el ámbito del gasto público que de los tributos en el Istmo Centroamericano, aunque existen varias tareas pendientes. Persisten problemas como la rigidez del presupuesto, los pasivos contingentes (especialmente de aquellos derivados de compromisos de seguridad social), y los procesos de ajuste que han privilegiado la reducción del gasto en inversión y no el aumento de la recaudación. En cambio, se ha elevado gradualmente el gasto social, sobre todo en educación, que se ha dirigido a atender no sólo problemas de oferta de servicios sino también a la demanda mediante transferencias condicionadas de efectivo, pudiéndose prever que se trata de un gasto progresivo.

También es evidente el interés en avanzar con presupuestos multianuales y por resultados, aunque ello todavía no ha dado lugar a un seguimiento efectivo que se traduzca en cambios del

gasto tomando en cuenta su mayor o menor impacto sobre metas específicas. Hay mayor transparencia, hecho reflejado en una disponibilidad de información más amplia y asistida por sistemas integrados de administración financiera, si bien en la mayoría de los países todavía no hay cuentas fiscales completas para el conjunto del sector público.

Conviene capitalizar y ampliar estos avances en el ámbito del gasto como una de las bases para avanzar con reformas tributarias. No existen fórmulas o salidas fáciles ante la insuficiencia de ingresos tributarios y deben evaluarse con cautela las concesiones o nuevos arreglos público-privados, ya que en muchos casos pueden significar mayores riesgos para el Estado, que eventualmente se convierten en pasivos contingentes. Mayores avances en relación con el gasto público, como paso previo a la difícil formulación e implementación de un presupuesto por resultados, podrían darse con la formulación de nuevas estrategias o planes de desarrollo que comunicaran de manera directa y clara las principales orientaciones estratégicas de los gobiernos, con grandes metas que una acción decidida e integral de los Estados podría alcanzar.

El conocimiento público más amplio de la orientación del gasto público podría facilitar el impulso de las reformas tributarias que se necesitan casi en todos los países del Istmo Centroamericano. Estas reformas debieran incluir, además de aumentar la carga tributaria, disminuir la regresividad de la tributación indirecta y fortalecer la tributación directa. Ambos requieren reforzar la administración tributaria, que cuanto más débil sea, más difícil será contribuir a la equidad vertical y horizontal, y así se acumulan obstáculos para impulsar una reforma que cuente con amplio respaldo social.

La posibilidad de que se realicen estas reformas tributarias en el Istmo Centroamericano dependerá de la correlación de fuerzas políticas y sociales en cada país, tema que no se ha estudiado con detenimiento. Convendría ampliar la investigación sobre la economía política de las reformas tributarias para contribuir a la definición de estrategias políticas que, dentro de un contexto democrático, tuvieran mayores posibilidades de éxito.

Las acciones regionales pueden apoyar los esfuerzos nacionales de reforma. Acuerdos centroamericanos en este ámbito, como el de establecer un techo a los incentivos fiscales en la región, son análogos a bienes públicos regionales que pueden incidir en cierta medida en los esfuerzos nacionales por impulsar las reformas. También se requerirán otros acuerdos en el ámbito de la política fiscal para financiar bienes públicos regionales que van desde la unión aduanera hasta la prevención de desastres, y que debieran dar atención especial a la equidad y al desarrollo social de la región. El relanzamiento de la integración económica, como consecuencia de la implementación del DR-CAFTA y ante la posibilidad de un acuerdo con la Unión Europea, abre espacios para acciones regionales ambiciosas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, C. y M. A. González (2003), “El Salvador: Diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación”, BID, *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*, RE2-03-011.
- Agosín, M., A. Barreix y R. Machado (2005), “Recaudar para crecer”, BID, Washington, D. C.
- Agosín, M. y R. Machado (2004), “Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica” BID, *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*, RE2-04-009.
- Agosín, M., A. Barreix, R. Machado y J. C. Gómez (2004), “Panorama tributario de los países centroamericanos y opciones de reforma”, BID, *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*, RE2-04-010
- Alesina, A. y E. L. Glaeser (2004), “Fighting poverty in the US and Europe. A world of difference”, *The Rodolfo Debenedetti Lecture Series*, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2004a), *Honduras. Development Policy Review. Sustaining Broad-Based Growth*, Central America Department, Latin America and the Caribbean Region Report N° 28222-HO, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *Nicaragua. Development Policy Review. Sustaining Broad-Based Growth*, Central America Department, Latin America and the Caribbean Region Report N° 29115-NI. Washington, D. C.
- Bergsman, Joel (1999), “Advice on taxation and tax incentives for foreign direct investment”, FIAS.
- Bird, Richard (2005), “Value-added taxes in developing and transitional countries: Lessons and questions”, *ITP Paper 0505*, International Tax Program, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, Toronto, Canadá.
- Bird, Richard y E. Zolt (2005), “Redistribution via taxation: The limited role of the personal income tax in developing countries”, *Working Paper 05-07*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Boeuf, P. (2003), “Public-private partnerships for transport infrastructure projects. Transport infrastructure development for a wider Europe”, seminar contribution, París, Francia.
- Bronchi, C. y D. Chua (2005), “Trade liberalization and tax coordination”, en FMI, *Central America: Global Integration and Regional Cooperation*, Occasional Paper 243, Washington, D.C., 2005.

- CAIM (Centro de Análisis e Investigación de México) (2005), *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria*, Centro de información y servicios en asesoría y salud (CISAS), Managua, Nicaragua.
- Caldés, N., D. Coady y A. Maluccio (2004), *The cost of poverty alleviation transfer programs: A comparative analysis of three programs in Latin America*, International Food Policy Research Institute, Washington, D. C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Panorama social de América Latina*, División de Desarrollo Social y de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL-UNFPA.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Protección social para los pobres en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 73, Santiago de Chile.
- CEPAL-BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, México, D. F.
- CFS (Centre for the Future State) (2005), *Signposts for More Effective States. Responding to Governance Challenges in Developing Countries*, Institute of Development Studies at the University of Sussex, Brighton.
- Chávez, M. (2003), *Honduras: Descentralización y visión de país*, colección de visión de país, PNUD, Tegucigalpa, Honduras.
- Corbacho, A. y H. Davoodi (2004), “Expenditure issues and governance in Central America”, en E. Offerdal y R. Renhack (eds.), *The Macroeconomy of Central America*, Fondo Monetario Internacional, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Cornick, J. (2003), “Costa Rica: Política tributaria para el desarrollo humano”, *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*, RE-03-010, BID, Washington D. C.
- Costa Rica, Dirección de Gestión Municipal (2003), *Descentralización en Costa Rica. Sección de investigación y desarrollo*, San José.
- Davis, S., E. Gacitúa, y C. Sojo, C. (2004), *Desafíos del desarrollo social en Centroamérica*, Banco Mundial-Flacso, San José, Costa Rica.
- Devereux, S. (2002), “Can social safety nets reduce chronic poverty?”, *Development Policy Review*, N° 20.
- Devlin, R. y A. Estevadeordal (2005), “Trade and cooperation: A regional public goods approach”, en Estevadeordal, Frantz, Nguyen (eds.), *Regional Public Goods from Theory to Practice*, BID y Asian Development Bank, Washington D. C.
- Farrington, J. (2004), *Recognising and addressing risk and vulnerability constraints to pro-poor agricultural growth*, Department of International Development, Reino Unido.

- Ferranti D., G. E. Perry, W. Foster, D. Lederman y A. Valdés (2005), *Beyond the City, The Rural Contribution to Development*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Banco Mundial, Washington, D. C.
- Ferreiro, A. (1999), “Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción”, ponencia para la 9ª Conferencia Anticorrupción en Durban, Sudáfrica, Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2006), *Guatemala: Report on Observance of Standards and Codes. Fiscal Transparency Module*, Country Report N° 06/9, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_ (2005a), *El Salvador: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, Country Report N° 05/67, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_ (2005b), *Honduras: Report on the Observance of Standards and Codes. Fiscal Transparency Module*, Country Report, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Nicaragua: Report on the Observance of Standards and Codes. Fiscal Transparency Module*, Country Report, Washington, D. C.
- Fuentes, J. A. y M. Cabrera (2006), “El pacto fiscal en Guatemala: Lecciones de una negociación”, *Revista de la CEPAL* N° 88, Santiago de Chile.
- Fusades (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (2005), *Dinámica centroamericana: Desafíos para un desarrollo sostenible*, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Talleres de New Graphic, San Salvador.
- Gómez Sabaini, J. C. (2005a), “La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: Análisis comparativo y agenda de reformas”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 37, CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2005b), “Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión”, Versión preliminar para el taller de la CEPAL sobre tributación, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario”, *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*, RE2-03-014, BID, Washington, D. C.
- González, A. (2005), “La aplicación multilateral del CAFTA y sus implicaciones para la profundización del MCCA”, III Foro de la Red INTAL de Investigación en Integración (Red INT), San José, Costa Rica.
- Griffith, R. y A. Klemm (2004), “What has been the tax competition experience of the last 20 years”, Institute of Fiscal Studies, WP 04/05, Londres.
- Guash, J. L. (2004), *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing It Right*, World Bank Institute Development Studies, Washington D. C.

- Guatemala, Gobierno Central (2004), *Vamos Guatemala Unidos por un mejor país. Programa de Reactivación Económica y Social 2004/2005*, Guatemala.
- Honduras, Secretaría de Finanzas de Honduras (2004), *Memoria de Labores correspondiente al 2004*, Tegucigalpa, Honduras.
- ICEF (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2005), “Diez claves para un pacto fiscal. Experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países”, *Boletín de Estudios Fiscales N° 1*, Guatemala.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004), *Gestión pública en América Latina*, Santiago de Chile.
- Kakwani, N., F. Soares, y H. Son (2005), *Conditional Cash Transfers in African Countries*. International Poverty Centre, UNDP, Nueva York.
- Kopits, George (2000), “Calidad de gobierno: Transparencia y responsabilidad”, BID, Conferencia sobre transparencia y desarrollo en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Argentina.
- Mann, A. y R. Burke (2002), “El gasto tributario en Guatemala”, elaborado bajo contrato de USAID de Guatemala con DevTech Systems Inc., Arlington.
- Martínez-Vázquez, J. (2001), “The impact of budgets on the poor: Tax and benefit incidence”, *Working Paper 01-10*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Atlanta, Georgia.
- Montero, S. y M. Barahona (2003), *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad-financiamiento-políticas-programas*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Offerdal, E. (2004), “Fiscal sustainability”, en E. Offerdal y R. Renhack (eds.), *The Macroeconomy of Central America*, Fondo Monetario Internacional, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Quesada, M. (s/f), “Estudio centroamericano de la legislación contra la corrupción: Nicaragua. Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA”, Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica.
- Rivera, R. (2004), *La descentralización en Centroamérica: Entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo*, en <http://bibliotecavirtual.clacso.ar>.
- Roberts (2003), “Poverty reduction outcomes in education and health public expenditure and aid”, *Working Paper 210*, Overseas Development Institute, Londres.
- Rodríguez, A. y E. Robles (2003), “Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿Cómo fomentarla en el marco de la OMC?”, Proyecto Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, ASIES-IDRC.

- Schneider, A. (circa 2006), "Large processes: Historical and structural processes of change", Background Paper, Banco Mundial.
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Barcelona, España.
- Ter-Minassian, T. (2004), *Public-Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department, FMI.
- Thompson E. y N. Garita (2005), "El desempeño de las agencias de administración tributaria y de las aduanas en Centroamérica", Universidad para la Cooperación Internacional, San José, Costa Rica.
- TI (Transparencia Internacional) (2003a), *Perfil del Sistema Nacional de Integridad de Panamá*, San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (2003b), *Perfil del Sistema Nacional de Integridad de Honduras*, San José, Costa Rica.
- Vega, H. (s/f), "Estudio centroamericano de la legislación contra la corrupción: Costa Rica. Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA", Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica.
- Villela, L. y A. Barreix (2003), "Taxation and investment promotion", Background note prepared for the World Bank Global Economic Prospects, BID/INTAL, Washington, D. C.
- Viveiros, M. y S. Klein (2005), "Comentarios sobre el proyecto de ley de concesiones", Memorando al Gobierno de Guatemala.
- Wisecarver, D., L. Morera y E. Rivera (2005), "La reforma del impuesto sobre la renta en Centroamérica en cumplimiento al mandato de la OMC", preparado para el Programa "Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI", junio.