



## **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, que no ha sido sometido a revisión editorial, 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, generalmente con sesgo regresivo.....	12
II. EL GASTO PÚBLICO .....	17
1. La rigidez y tamaño reducido de los presupuestos del Istmo Centroamericano .....	17
2. Ajuste del gasto público .....	19
3. La evolución del gasto social .....	24
4. Presupuestos por resultados .....	26
5. Las Transferencias Condicionadas en Efectivo .....	28
6. La progresividad del gasto social.....	32
7. Concesiones y nuevas relaciones público-privadas .....	34
8. Transparencia y rendición de cuentas .....	37
III. RETOS FUTUROS Y PROPUESTAS DE ACCIÓN CONJUNTA .....	44
1. ¿Por qué es baja la carga tributaria?.....	44
2. El papel de la integración y cooperación centroamericana en el ámbito de la política fiscal .....	47
3. Acuerdos sobre incentivos fiscales .....	48
4. La distribución de ingresos arancelarios para constituir un territorio aduanero común .....	49
5. La armonización del IVA y de impuestos selectivos .....	50
6. El suministro de bienes públicos regionales .....	52
BIBLIOGRAFÍA .....	55

## INTRODUCCIÓN

Los cambios de la política fiscal en la última década y media en el Istmo Centroamericano están marcados por una estrategia de desarrollo dirigida a promover una creciente inserción de las economías centroamericanas en la economía mundial. Esta estrategia le ha planteado a la política fiscal un dilema. Por una parte, 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, 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 han aumentado sin suficientes recursos disponibles 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. Por último se presentan algunas reflexiones sobre retos futuros de la política fiscal en América Central, con énfasis en la cooperación regional.



## I. LA POLÍTICA TRIBUTARIA

### 1. Menores recursos arancelarios

Favorecer la inserción de los países en la economía internacional se ha reflejado en la reducción de aranceles, además de la creación de nuevos incentivos para favorecer la inversión en sectores con mayores posibilidades de exportar. En la reducción de aranceles pueden distinguirse tres etapas: la que se inició como parte del esfuerzo en el seno del Mercado Común Centroamericano por reducir 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 —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 posteriormente con otros,<sup>1</sup> hasta culminar con el tratado de libre comercio negociado con Estados Unidos. Se estima que el CAFTA, una vez plenamente implementado, generaría pérdidas de ingresos tributarios equivalentes en promedio a un 0,4% del 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>2</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 reducción fue equivalente, para el Istmo en su conjunto, a 0,8 puntos porcentuales del PIB entre 1990-1994 y 2000-2003 (Gráfico 1). Sin embargo, mantener la estabilidad macroeconómica requería al menos compensar esta reducción, 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 aumento de los ingresos tributarios equivalente a casi 1,5 puntos porcentuales del PIB durante el mismo período. A lo anterior se agregó un aumento de la 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.

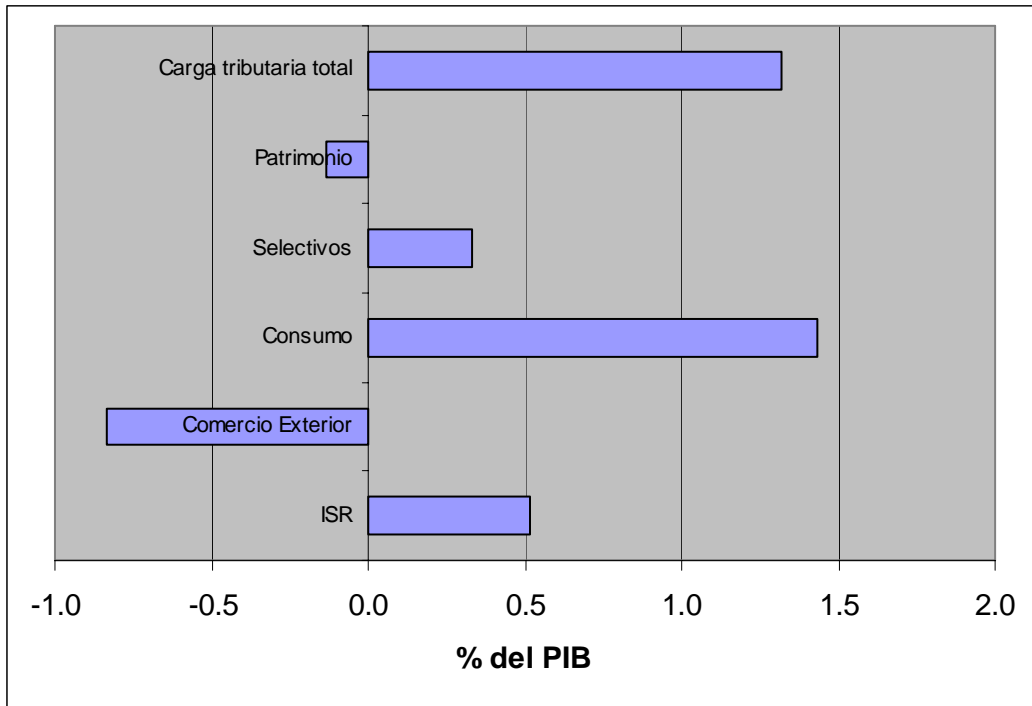
---

<sup>1</sup> Costa Rica fue el país que de manera más decidida siguió esta trayectoria, acordando TLCs con otros países como Canadá y Chile.

<sup>2</sup> Estimaciones del FMI para los países centroamericanos sin incluir a Panamá. Véase Bronchi and Chua (2005).

Gráfico 1

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



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

Aun cuando el surgimiento 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 obliga 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

Lo recaudado mediante un aumento de la tributación directa ha sido claramente menor, en comparación con la tributación indirecta, en los últimos años. 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 aumento neto de la

imposición directa habría sido de 0,4 puntos porcentuales. En síntesis, del modesto aumento de la carga tributaria, que se incrementó en aproximadamente 1,4 puntos porcentuales, un punto porcentual correspondió a la tributación indirecta y 0,4 a la directa. Dado este magro aumento, la carga tributaria de la región hoy día sigue siendo muy baja, equivalente a 12,8% del PIB en 2004.<sup>3</sup> Además, el impuesto sobre la renta incluso ha caído, como proporción del PIB, en países como Honduras y Panamá (cuadro 1).

Cuadro 1

## ISTMO CENTROAMERICANO: IMPUESTO SOBRE LA RENTA

(Porcentajes del PIB)

	Promedio 1990-1994	Promedio 1995-1999	Promedio 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 CA	2,6	3,0	3,1
Promedio AL	2,5	3	3,4

Fuente: Gómez-Sabaini (2005) y CEPAL.

La debilidad del impuesto sobre la renta en los países centroamericanos está bien documentada.<sup>4</sup> Dentro de las diversas limitaciones que tiene 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 resulta en que este impuesto sea pagado sobre todo por los trabajadores en relación con 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 excluye de la tributación directa a los sectores más dinámicos.

Se ha buscado compensar parte de 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>3</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>4</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 (2005) y Wiscarver y otros (2005).

con vistas a cubrir empresas con privilegios de zonas francas, pero en los dos países fue declarado inconstitucional posteriormente. En Guatemala se han realizado esfuerzos por introducirlo de una manera modificada posteriormente, 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 impuesto 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 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 sobre la renta de empresas efectivo, así como la falta de acuerdo con sectores empresariales y gubernamentales sobre la manera más efectiva 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, aumentando así 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 (cuadro 2).

Cuadro 2

## INCENTIVOS FISCALES EN ZONAS FRANCAS VIGENTES EN 2005

Incentivo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Exención impuestos a importación de materias primas, incluidos combustibles	100%	100%	100%	100%	100%
Exención impuestos de importación de maquinaria y equipo	100%	100%	100%	100%	100%
Exención al impuesto sobre la renta	100% por 8 años 50% siguientes 4 años (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 60% después
Exoneración a repatriación de ganancias	100%	100%	100%	100%	100%
Exención 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 50% en servicio	Con aprobación del Ministerio de Economía; entre 20% - 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 A. y E. Robles (2003) y Wisecarver y otros (2005).

Posteriormente surgieron leyes similares de estímulo al turismo, también con varias exoneraciones, incluyendo la eliminación de aranceles para los insumos utilizados y la exención del impuesto sobre la renta, 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 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, dentro de los cuales los incentivos fiscales son solamente uno y generalmente tienen una incidencia menor, especialmente 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 están 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. Es 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>5</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 porqué existe en ocasiones una competencia basada en incentivos fiscales entre diversos estados dentro de Estados Unidos o entre algunos miembros de la Unión Europea, puesto que el resto de determinantes de la inversión son iguales o muy parecidos.

---

<sup>5</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 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 los países centroamericanos, de manera que los incentivos no se convierten en el único factor con capacidad de incidir 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 pueden tener incidencia fundamental, aunque éste es un tema que requiere mayor investigación. En todo caso, el país con una legislación de incentivos más restrictiva de incentivos 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 Centroamérica 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.<sup>6</sup> En particular, pareciera especialmente importante 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 concebirse como “gastos tributarios”, es decir, como 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.<sup>7</sup> 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 tuvieran que ser aprobados por el poder legislativo cada año, como parte del proceso presupuestario.

Las desventajas de los incentivos fiscales o gastos tributarios son varias: disminuyen los ingresos tributarios, son más difíciles de controlar y son menos transparentes 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 aumentar la desigualdad al beneficiar especialmente a los contribuyentes de mayores ingresos. Además, es difícil delimitar el alcance de los

---

<sup>6</sup> Ferranti y otros (2005).

<sup>7</sup> Mann y Burke (2002).

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 otros 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 legales 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 Organización Mundial del Comercio (OMC) establecen límites, puesto que prohíben la exoneración del impuesto sobre la renta a las exportaciones, lo cual consideran 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. Esto significa que Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Panamá tendrían que dejar de aplicar esta exoneración en el 2009 porque tienen niveles de ingreso superiores. Honduras está en una situación ambigua dependiendo de cómo se mide el ingreso por habitante por año, y es sólo Nicaragua que tendría más 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, como la maquila, el turismo, las remesas y las exportaciones no tradicionales en general, son los que generen menos ingresos tributarios. Ello contrasta con el pasado, cuando los llamados “motores del crecimiento”, como el café, banano, carne, algodón y caña de azúcar sí pagaban impuestos. Este peligro amenaza con hacer 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**

Ha habido 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>8</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

---

<sup>8</sup> La mayor parte de la información que se presenta a continuación se basa en Thompson y Garita (2005).

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% en El Salvador y Nicaragua, con un 1,8% en Costa Rica, lo cual tiende a ser insuficiente.<sup>9</sup>

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 aumento 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 el 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 resultado en la identificación de deficiencias y posteriores sanciones han sido bajas, con la excepción de Costa Rica.<sup>10</sup>

También se han establecido mecanismos que permiten darle seguimiento a los grandes contribuyentes, que entre el 2002 y el 2003 generaban algo más del 70% del total recaudado en Guatemala y El Salvador, lo cual corresponde a estándares internacionales de gestión tributaria considerados adecuados en esta materia, mientras que en Nicaragua representaban en torno al 80% de lo recaudado en el 2003 y en Costa Rica cerca del 60% en el 2004.<sup>11</sup>

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 reducir 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.

---

<sup>9</sup> Thompson y Garita (2005).

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> *Ibíd.*

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 se impulsaron auditorias con base en criterios políticos en el 2003, 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.<sup>12</sup>

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 otros impuestos, 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 con la profesionalización del personal, la mejora de los sistemas informáticos, incluyendo el seguimiento de grandes contribuyentes y el aumento de la recaudación por conducto de medios electrónicos, con una mejor atención 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.<sup>13</sup> 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 viabilizar 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 el 2004 la carga tributaria (proporción del Producto Interno Bruto 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 casos 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 países en los últimos 15 años, se destaca que el primer grupo de reformas mejoró la tributación en todos los países del área excepto Honduras, el segundo sirvió para apuntalar los sistemas tributarios en una época en que los mismos 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 tomar 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 12,0% en el período 2000-2003.<sup>14</sup> Los países que más aumentaron su carga entre estos dos períodos fueron

---

<sup>12</sup> Gómez Sabían (2003).

<sup>13</sup> CFS (2005), p. 16.

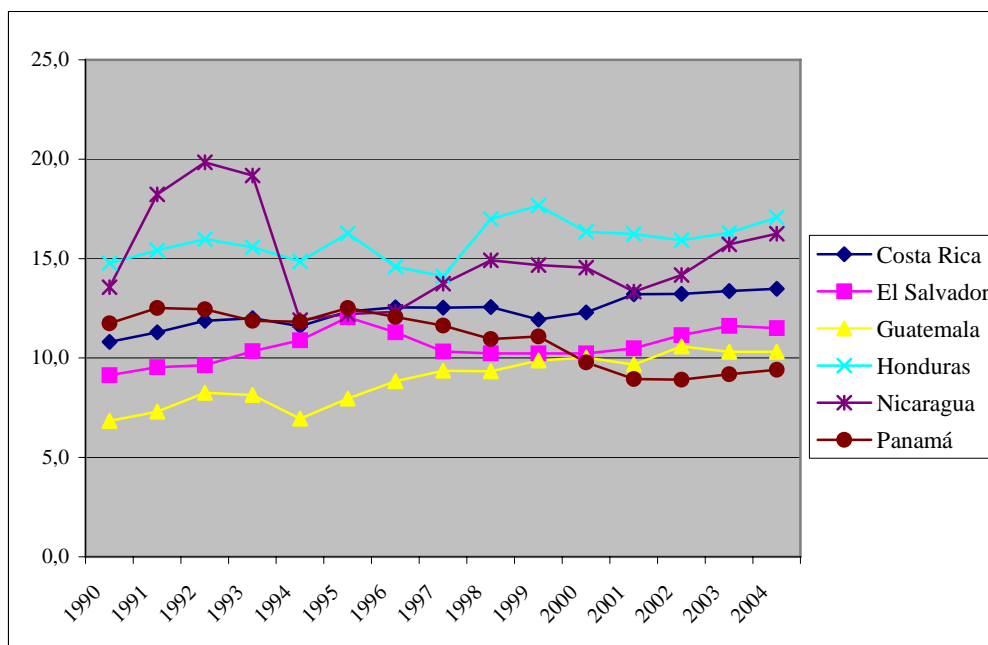
<sup>14</sup> Para propósitos analíticos, y tomando en cuenta la disponibilidad de información desagregada, se compararon los períodos 1990-1993 con 2000-2003, aunque en el gráfico 2 y en algunos cuadros se logró incluir datos de 2004.

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 aumentó en 1,4 y 1,1 puntos porcentuales, mientras que la de Panamá se redujo en 2,1 puntos porcentuales. Panamá aprobó una reforma fiscal a comienzos del 2005, con lo cual se esperaría que la carga tributaria aumentara en más de un punto porcentual.

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, y que incluyen a Honduras, Nicaragua y Costa Rica; y aquéllos con una carga tributaria cercana al 10%, que incluyen a Guatemala, El Salvador y Panamá. Estos últimos figuran entre los países de Latinoamérica (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 debido a que cuenta con otras fuentes de ingresos, especialmente del Canal.

**Gráfico 2**

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



Fuente: Elaboración propia a partir de información de CEPAL.

Distintos observadores coinciden en que la carga tributaria de los países centroamericanos es reducida. Estimaciones de Agosín y Machado y de FUSADES <sup>15</sup> para los 5 países originalmente integrantes del Mercado Común Centroamericano 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 5 puntos porcentuales (cuadro 3).

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 un 40% y el de Nicaragua en un 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 1 o por debajo de ello en la mayor parte de países, lo cual no da lugar a que la carga tributaria aumente en mayor medida que el PIB cuando éste crece, <sup>16</sup> 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 aumentan más. <sup>17</sup>

En este contexto no sorprende que la información disponible para 4 países del Istmo (cuadro 4) sugiere que el sistema tributario contribuye a aumentar aún más el ya concentrado

<sup>15</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.

<sup>16</sup> Offerdal (2004), cuadro 18.

<sup>17</sup> Esto es cierto mientras se mantiene inalterada la distribución del ingreso aun cuando el ingreso total aumente. Normalmente, y con un sistema tributario progresivo, en la medida en que va aumentando el ingreso total, con un incremento proporcional equivalente de todos los estratos, el tránsito de todos hacia niveles con mayores ingresos debería dar lugar a que lo pagado en impuestos aumenta 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 con un cambio en la distribución del ingreso —por ejemplo, con un aumento de los ingresos de estratos de bajos ingresos y con reducciones (menores) del ingreso de estratos de altos ingresos— podría dar lugar a estimaciones de boyancia menor a 1.

ingreso en tres países (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>18</sup> se puede concluir que la regresividad del sistema tributario del Istmo Centroamericano aumentó, en promedio, entre 1990-1994 y el 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 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 sin impuestos	Coefficiente de Gini 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 incluye impuestos municipales. Mientras 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 el aumento 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 aumento de la carga tributaria, la evidencia de que en los tres países este impuesto tiene una incidencia regresiva,<sup>19</sup> y la contribución limitada del ISR —que al ser un impuesto aplicable principalmente a trabajadores del sector formal tampoco es especialmente progresivo— al aumento de la carga en los tres países. Lo anterior permite concluir que en estos casos la regresividad de la tributación aumentó durante la última década y media.

En Nicaragua y Costa Rica, en cambio, el aumento de la carga tributaria se explica por un aumento levemente mayor de la tributación directa, mientras que en Panamá la ausencia de un aumento de la carga tributaria no permite comparar lo ocurrido en este país con los demás. En Costa Rica, además, la evidencia disponible señala que el impuesto sobre ventas y los impuestos

<sup>18</sup> Este es un supuesto sobre el cual no existe un amplio consenso debido a los serios problemas que existen 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).

<sup>19</sup> Acevedo y González (2005), Gómez Sabini (2005a), y Mann (2002).

selectivos no son regresivos,<sup>20</sup> lo cual estaría indicando que, ante el mayor aporte del impuesto sobre la renta y el patrimonio, la progresividad del sistema tributario costarricense posiblemente aumentó durante el período. En el caso de Nicaragua el impuesto sobre la renta es levemente progresivo, pero la alta regresividad del resto del sistema tributario<sup>21</sup> sugiere que los aumentos de la tributación directa no han contribuido a moderar significativamente la regresividad del sistema en su conjunto.

En general, el sistema tributario del Istmo Centroamericano ha tenido una capacidad limitada para redistribuir ingresos debido a tres razones. Primero, al ser la carga tributaria tan baja, la proporción del ingreso nacional en cada país que puede ser modificado 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.<sup>22</sup> 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 tienden a tener 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.

---

<sup>20</sup> Cornick (2005).

<sup>21</sup> Gómez Sabaini (2005b).

<sup>22</sup> Bird y Zolt (2005).

## II. EL GASTO PÚBLICO

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

Una primera característica del gasto público en el Istmo Centroamericano es que, como 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— 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. Además de lo anterior, 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 (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 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 que existe en cada país. En la medida en que exista 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 resulta ser 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.

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 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% en el 2006 a 2,0% en el 2009,<sup>23</sup> con montos similares para El Salvador.

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.<sup>24</sup> Con datos agregados recientes esto se confirma para Honduras, donde las remuneraciones en el sector público representaron en torno al

<sup>23</sup> World Bank (2004a).

<sup>24</sup> Corbacho y Davoodi (2004).

10% del PIB en el 2004,<sup>25</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 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 sector público relativamente constante y por debajo del promedio, pareciera 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 aumentos salariales del magisterio.

Lo anterior levanta 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 facilita la resolución de conflictos; e introducir instrumentos de gestión que permitan mejorar el suministro de servicios públicos.<sup>26</sup>

También 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— debieran desempeñar un papel importante en impulsarlas.

## 2. Ajuste del gasto público

Ante la rigidez mencionada, y con la creciente inserción de los países del Istmo Centroamericano en la economía mundial, existe un peligro de que *shocks* externos que se manifiesten por la vía de cambios en los términos de intercambio, de intereses y del tipo de cambio,<sup>27</sup> además de los

---

<sup>25</sup> Este fenómeno está asociado al aumento 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 el 2002. En el 2003 el gobierno aprobó una ley de racionalización del gasto público que suministró el marco para una renegociar y moderar el crecimiento de los salarios de empleados públicos. Véase World Bank (2004a), pp. 26 y 27.

<sup>26</sup> World Bank (2004b), p. 107.

<sup>27</sup> Las modificaciones del tipo de cambio pueden ser parte del shock externo pero son también parte de la respuesta al mismo.

desastres naturales, pueden reducir el crecimiento económico y detener el desarrollo del Istmo centroamericano. En particular, hay una alta correlación entre modificaciones de los términos de 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 hace que el acervo y servicio de la deuda puedan aumentar rápidamente como consecuencia de una depreciación del tipo de cambio.<sup>28</sup> 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 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 ex en América Central. 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 reducir el gasto público y no a aumentar 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 reducción del gasto público fue la variable de ajuste más importante (cuadro 6).

Cuadro 6

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

(Puntos porcentuales del PIB)

	Cambios entre 2000 y 2004			
	Déficit fiscal (-)	Gasto (-)	Ingresos tributarios (+)	Ingresos no tributarios (+)
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, reducciones del gasto y aumentos de ingresos tributarios y no tributarios.

<sup>28</sup> Offerdal (2004).

El caso más extremo fue Nicaragua en el 2002, con una reducción 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 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 0,9% 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 se ha privilegiado el ajuste del gasto en inversión, pudiéndose observar 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 reducción del gasto total casi en dos puntos porcentuales en Honduras entre el 2003 y el 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 2005.

Por otra parte, ha habido aumentos —aunque con cierto rezago— del gasto en inversión para responder a las consecuencias de los desastres naturales. Por ejemplo, hubo un aumento del gasto en capital cuando Honduras y Nicaragua fueron víctimas del huracán Mitch entre 1999 y el 2001 y en El Salvador cuando sufrió las consecuencias del terremoto de 2001.<sup>29</sup> Más recientemente, el proyecto de presupuesto de Guatemala del 2006 fue aumentado en aproximadamente 0,5 puntos porcentuales del PIB para financiar obras de reconstrucción frente a los efectos de la tormenta Stan.

También ha habido 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>30</sup> Con la vulnerabilidad a *shocks* externos que existe 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 —como la carga tributaria— ha tendido a aumentar levemente en los últimos años. Pese a que existen grandes disparidades entre el tamaño de los sectores públicos cuando se toma en cuenta al SPNF en su conjunto —especialmente grande en Costa Rica— el análisis de las tendencias del gasto público —tomando en cuenta distintas definiciones de gobierno— en la última década y media presenta tendencias al alza homogeneizadoras y no muy dramáticas.

---

<sup>29</sup> FUSADES (2005), p.16.

<sup>30</sup> Amartya, Sen (2000) ha llamado la atención a 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.

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.

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 aumentar 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 sector público no financiero en los países de América Central.<sup>31</sup> La falta de información actualizada sobre las cuentas fiscales consolidadas para el conjunto del sector público no financiero 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 el 2002 aumentó la importancia del gasto público, como proporción del PIB, en todos los países del Istmo pero con diferencias entre países.<sup>32</sup> El gasto del gobierno central aumentó 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 aumentó significativamente en Nicaragua (7 puntos), Costa Rica (4,0) y Guatemala (3,8).

Los cambios fueron más irregulares cuando se analiza el gasto del SPNF en su conjunto, pero ello confirma la reducción 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 el 2002, y el aumento fuerte 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 aumentó en sólo 1,7 puntos y en Honduras aún menos, en 0,3 puntos, menores a los aumentos del gasto del gobierno central o general, lo cual significaría que el “resto” del SPNF también habría experimentado una reducción de su importancia en estos países. Solamente el aumento del gasto del SPNF en Panamá, en 3,5 puntos, constituye una excepción parcial, al haber sido levemente mayor al aumento 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 con el 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.<sup>37</sup> Esta misma rigidez dificulta, además, darle una orientación por resultados al presupuesto.

---

<sup>31</sup> Véase el cuadro 7, p. 44 de ILPES. Es ilustrativo el hecho que el “Panorama de la gestión pública” del ILPES incluye un capítulo sintético pero con inclusión de los países centroamericanos en materia de gasto público (capítulo III); sin embargo, no los incluye en el capítulo siguiente sobre los procesos de descentralización. Véase ILPES (2004).

<sup>32</sup> ILPES (2004), cuadro 7, p. 44.

<sup>37</sup> FUSADES (2005), p.20.

### 3. La evolución del gasto social

Dentro del 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, como proporción del PIB, en los últimos años. Aunque el moderado aumento del gasto en salud, como proporción del PIB, ha contribuido levemente a esta tendencia, el mayor aumento se debe al incremento en el gasto en educación, especialmente en Honduras, que experimentó un sustancial aumento de 3,2 puntos porcentuales más en educación entre 1994 y el 2004, que ha desplazado a Costa Rica como el país que le dedica mayor proporción del PIB a la educación (cuadro 8). También hubo 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 Guatemala y El Salvador mantienen niveles menores a 3% del PIB, aun cuando también aumentaron significativamente el gasto en educación como proporción del PIB en los últimos 10 años.<sup>38</sup>

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.

En salud hubo un aumento del gasto, pero de menor magnitud (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 ese no es el caso, 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% del PIB, que es la proporción que en general le dedican los países en desarrollo a la salud.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Éste es un fenómeno compartido en América Latina. Véase CEPAL (2005), p. 29.

<sup>39</sup> Roberts (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, en el caso de la educación también existen factores que afectan la demanda de servicios educativos por parte de la población, y que incluyen el ingreso por habitante y la educación de los padres.<sup>40</sup> Estos factores interactúan con la oferta, que en parte son el resultado 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, con lo cual su relación con los logros educativos puede ser aún más débil. En el caso de la salud, medir la incidencia del gasto público es todavía más complejo, puesto que su efecto es indirecto, incidiendo en la salud por la vía 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, etc.) su ambiente (urbano o rural, acceso a agua y saneamiento, amenazas ambientales) y el acceso y la calidad de los servicios públicos y privados.<sup>41</sup>

Lo anterior justifica analizar el gasto en educación y en salud desde una perspectiva más amplia, que no sólo tome en cuenta solamente el monto, eficiencia y eficacia del gasto público 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.

---

<sup>40</sup> Sobre estos temas, véase Roberts (2003).

<sup>41</sup> *Ibíd.*

#### 4. Presupuestos por resultados

Todos los países centroamericanos han comenzado a favorecer un mayor énfasis en los resultados del gasto público, en mayor medida en educación que en salud, aunque todavía con 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, preferiblemente 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 y aumentar 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.<sup>42</sup>

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 metas de educación primaria universal, de alfabetización y de equidad de género en los diversos niveles de educación, mientras que en cuanto a la salud incluyen metas de nutrición (o eliminación del hambre), reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna, la reducción 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 reducir 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 necesariamente se reflejan en los presupuestos, y el uso de metodologías rigurosas que permitan determinar el impacto del gasto público, combinado con otras políticas, sobre el alcance 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 el logro de 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 solamente una asignación importante de recursos públicos sino también su gestión transparente, puede fomentarse una mayor eficiencia y eficacia y un mayor apoyo político.

Los países con mayor información en sus respectivos presupuestos nacionales sobre metas de los diversos niveles de educación atendidos por el gobierno en cada caso son Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. 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 otros que desaparecen de un año a otro, se pueden identificar metas básicas de estudiantes atendidos en el nivel preescolar, primaria, secundaria y de otro tipo en estos tres

---

<sup>42</sup> Roberts (2003).

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 mil en Costa Rica, de 154 mil en Nicaragua y de 376 mil (287 mil en párvulos regulares y 95 mil 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 de América Central 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>43</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 éste no 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>44</sup> En este contexto la estrategia específica puede ser efectiva pero el presupuesto en su conjunto no. Segundo, podría darse una eventual competencia o divorcio entre el presupuesto nacional y la estrategia específica, con actores diferentes involucrados en la definición de cada uno, y con una pérdida de integridad de la política fiscal.<sup>45</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

---

<sup>43</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>44</sup> Resulta significativo que la Memoria de la Secretaría de Finanzas de Honduras correspondiente al 2004 y presentado al Congreso hace referencia a los grandes agregados de gasto social dentro del presupuesto pero no a los resultados en términos de cobertura u otros indicadores. Véase Secretaría de Finanzas (2005).

<sup>45</sup> En las ERPs y sus evaluaciones se contempla una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, situación que no se estimula con relación al presupuesto nacional.

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 que 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 con solamente el gasto público dirigido a aumentar la oferta de servicios no necesariamente se logra, 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 cuasi-efectivo (incluyendo cupones de comida, vales), y las transferencias en especie (como los suplementos alimentarios).<sup>46</sup> Las TCE entregan efectivo a los hogares con la condición de que se realicen algunas actividades predeterminadas, como asistir habitualmente a la escuela o asistir 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 TCEs en Centroamérica a partir de algunas experiencias de programas como Progres/Oportunidades de México, Bolsa Decola y PETI de Brasil, PATH de Jamaica y FA de Colombia, aunque programas como el PRAF en Honduras y el RPS en Nicaragua han sido pioneras en esta materia, mientras que en Costa Rica se estableció una política social anterior 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 el 77% de los recursos de FODESAF (1,5% del PIB) se encuentran asignados por mandato legal<sup>47</sup> lo cual le da poca flexibilidad en la implementación de programas de transferencias directas. Por otra parte el FODESAF abarca una gran 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.

---

<sup>46</sup> Davis y otros (2005).

<sup>47</sup> Montero y Barahona (2003).

El Programa de asignación familiar (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 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>48</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.<sup>49</sup> El programa ha tenido un efecto redistributivo importante, ya que 40% de la población pobre recibe el 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 aumentó y los indicadores de desnutrición disminuyeron.<sup>50</sup>

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 por la 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 acción 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).<sup>51</sup> La estrategia piloto tiene como ámbito de acción inicial los 41 municipios con el mayor índice de vulnerabilidad alimentaria.

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 micro crédito como herramientas para apoyar a los pequeños agricultores y diversificar las fuentes de ingreso, aumentar la productividad y mejorar la gestión ambiental. El cuadro 10 presenta un resumen de los programas de El Salvador, Honduras y Nicaragua.

---

<sup>48</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 (2005) y otros documentos del IFPRI.

<sup>49</sup> Kakwani y otros (2005).

<sup>50</sup> Caldés y otros (2004).

<sup>51</sup> Gobierno de Guatemala (2004).

Cuadro 10

## CENTROAMÉRICA: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Componente	Red solidaria - El Salvador	PRAF - Honduras	RPS – Nicaragua
Años	2005-2009 (primera etapa)	1999-2002 (3)	2000-2003 (3)
Cobertura	100 000 familias en extrema pobreza rurales 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 estrategia, políticas y normas. FISDL ejecución técnica.		

(1) Kakwani (2005) (2) Rawlings (2003) (3) Caldés y otros (2004) (4) Red solidaria.

Las TCE en Centroamérica apuntan a los primeros años de la escuela primaria puesto que éstos son 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 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.<sup>52</sup>

La magnitud de los programas también es diferente. El RPS de Nicaragua provee alrededor del 20% del total del consumo de los hogares, mientras el PRAF de Honduras es sustancialmente menor.<sup>53</sup> Todos, con la excepción del programa más antiguo de Costa Rica, que no corresponde exactamente a los TCE diseñados 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 cuando usan el beneficio, lo cual en muchos casos ha conducido a inversiones productivas extremadamente creativas.<sup>56</sup> Las TCE también disminuyen el trabajo infantil al reducir los costos de oportunidad que representa para los padres pobres mantener 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 reduce los costos de transacción.<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup> Finalmente, son programas progresivos, dirigidos a atender a las personas de menores recursos.<sup>59</sup>

Sin embargo existen peligros de las TCEs en los países centroamericanos, asociados a una insuficiente integridad 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

---

<sup>52</sup> CEPAL (2001).

<sup>53</sup> Caldés y otros (2004).

<sup>56</sup> Devereux (2002).

<sup>57</sup> CEPAL (2001), p. 106.

<sup>58</sup> Caldés y otros (2004).

<sup>59</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.

escuela, o bien aquellos con niños de mayor edad, quedan excluidos.<sup>60</sup> Segundo, las experiencias de PRAF y 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, especialmente cuando se involucran a proveedores privados de servicios. El programa puede incluso 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.<sup>61</sup> 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 darle seguimiento a estos programas. Esta misma debilidad institucional de los programas también aumenta el riesgo de que exista un uso político partidista de los recursos del TCEs.

## 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 países centroamericanos. Evidencia para otros países en desarrollo sugiere 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 cubre 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.<sup>62</sup>

La evidencia disponible sugiere un aumento 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.<sup>63</sup> La mayor parte de 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 que la mayor parte del aumento del gasto social en América Central 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

---

<sup>60</sup> CEPAL (2001).

<sup>61</sup> Farrington (2004).

<sup>62</sup> Martínez-Vázquez (2001).

<sup>63</sup> CEPAL (2005), p. 23.

tomando en cuenta que el rubro de educación universitaria y “otra” incluye educación técnica o especial), tiende a confirmar que ha habido un aumento de 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 (22,0%), podría sugerir una mayor progresividad en el primero,<sup>64</sup> el menor monto de recursos en educación por habitante reduce su posible efecto (cuadro 11). En este sentido, Costa Rica y Panamá son parte del grupo de países con gasto social más elevado, que permiten que estos tengan una alta incidencia en la distribución del ingreso.<sup>65</sup>

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)	4322	6875	12952	7347	5773	3228
Gasto/habitante (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 aumentar o reducir 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 solamente levemente 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 recursos con los que cuenta Honduras.<sup>66</sup> Esta mayor eficiencia relativa aumentaría aún más

<sup>64</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.

<sup>65</sup> CEPAL (2005), pp. 25 y 26.

<sup>66</sup> Datos estadísticos corresponden al 2001 y fueron tomados de WB (2004b), p. 72, cuadro 4.4.

la progresividad del gasto en Nicaragua, donde se gasta proporcionalmente más en la primaria (40,2%, en contraste con 30,2% en Honduras).<sup>67</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. Generalmente 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,<sup>68</sup> con lo que su efecto se magnifica. En síntesis, un gasto público en educación alto, eficiente y con 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 de los pobres 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 (APPs). 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.<sup>69</sup>

Se destacan dos características importantes de las APPs.<sup>70</sup> Primero, existe un énfasis en la provisión de servicios, así como en 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 los mismos 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 APPs en Latinoamérica y otros países como Brasil y los países 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 APPs similares a los de la Unión Europea.<sup>71</sup>

---

<sup>67</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 siguen a la secundaria. Si la educación secundaria se concentra en las áreas rurales también puede tener un efecto diferente.

<sup>68</sup> CEPAL (2005) p. 27.

<sup>69</sup> Boeuf (2003).

<sup>70</sup> Ter-Minassian (2004), p. 7.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 6.

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 estos últimos también ha habido concesiones importantes en carreteras. El cuadro 12 presenta un resumen de las concesiones previas al año 2000, en el 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 APPs 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.<sup>72</sup> Sin embargo las APPs 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 la APPs 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.<sup>73</sup> Ambos temas están vinculados con la efectiva transferencia de los riesgos que puede involucrar una APP.

De acuerdo con el FMI las APPs enfrentan cinco tipos de riesgos, en ocasiones interdependientes, y que pueden hacer que los proyectos fracasen o tengan costos más altos de lo previsto.<sup>74</sup> Primero, existen los riesgos de construcción que surgen de posibles problemas de diseño, sobre costos 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

<sup>72</sup> Ter-Minassian (2004), p. 6.

<sup>73</sup> Guash (2004).

<sup>74</sup> Ter-Minassain (2004).

evidentes, dando lugar a un aumento del gasto público incompatible con los ingresos tributarios que se tienen.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup> 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 visibiliza 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 APPs serán más adecuadas en circunstancias donde el gobierno pueda identificar claramente la calidad de los servicios que se requiere que el sector privado provea y 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>77</sup> La selección de proyectos, donde la calidad de los servicios sea objetivamente verificable y pueda ser incluida dentro de los contratos, será crítica para obtener los beneficios esperados y evitar costos fiscales inesperados.<sup>78</sup> Se deberán incorporar también limitaciones para las renegociaciones, salvo casos excepcionales ya que, como lo demuestra la experiencia chilena,<sup>79</sup> es uno de los principales problemas de las APPs.

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 permita que los operadores privados obtengan retornos justos a sus inversiones. 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 (e.g. tarifa con techo o tasa de retornos), d) asegurar la responsabilidad por el cumplimiento de la

---

<sup>75</sup> Ter-Minassain (2004).

<sup>76</sup> Viveros y Klein (2005).

<sup>77</sup> Existen diferencias entre sectores como el de servicios y explotación de recursos naturales. Así mismo, 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 APPs.

<sup>78</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>79</sup> Guash (2004), p. 30.

oferta, e) analizar con el debido tiempo y criterios establecidos todas las ofertas, f) asegurar un criterio para asignar la concesión.<sup>80</sup>

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, 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.<sup>81</sup> 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.<sup>82</sup>

Un indicador de una mejora gradual de la transparencia en América Central 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>83</sup> Estos informes también destacan que ha habido avances aunque identifican tareas pendientes (cuadro 13). Entre los avances se observa un gradual avance 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 (establecidos, 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

---

<sup>80</sup> “Least present value revenues”, LPVR, por ejemplo.

<sup>81</sup> Kopits (2000).

<sup>82</sup> Ferreiro (1999).

<sup>83</sup> Véase IMF (2006) Guatemala: Report on observance of standards and codes. Fiscal Transparency module. Country report 06/9. IMF (2005) El Salvador: Report on the observance of standards and codes. Fiscal transparency module. Country report 05/67. IMF (2002) Nicaragua: Report on the observance of standards and codes. Fiscal transparency module. Country report 02/79. IMF (2005) Honduras: Report on the observance of standards and codes. Fiscal transparency module. Update.

de presupuestos multianuales; y, en algunos casos, el fortalecimiento legal o efectivo del papel de las contralorías de cuentas.

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 cuasi-fiscales</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 cuasi-fiscales</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 Republica</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 cuasi-fiscales</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 cuasi fiscales 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 sobre tasas de interés</li> <li>• Procedimientos de auditoria 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	Financieras	
<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) IMF (2006) Guatemala: Report on observance of standards and codes. Fiscal transparency module. Country report 06/9.
- (2) IMF (2005) El Salvador: Report on the observance of standards and codes. Fiscal transparency module. Country report 05/67.
- (3) IMF (2002) Nicaragua: Report on the observance of standards and codes. Fiscal transparency module. Country report 02/79. 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.
- (4) IMF (2005) Honduras: Report on the observance of standards and codes. Fiscal transparency module. Update. Chávez, M. (2003) Honduras: Descentralización y visión de país. Colección de visión de país. Tegucigalpa, Honduras.
- (5) 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. Dirección de Gestión Municipal (2003) Descentralización en Costa Rica. Sección de investigación y desarrollo. San José, Costa Rica.
- (6) TI (2003) Perfil del sistema nacional de integridad de Panamá. San José, Costa Rica. Rivera, R. (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, estaría 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 cuasi-fiscales y riesgos fiscales. Tampoco son comunes las series de tiempo de datos fiscales, siendo 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 cuentan con 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 ha habido 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 sujetos 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>84</sup> se incrementó en más de 20% entre el 2003 y el 2005, lo cual contrasta con Nicaragua y El Salvador donde el IGTP disminuyó (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.

Por otra parte, el análisis del nivel y evolución del Índice de percepción de la corrupción, <sup>85</sup> sugiere tres conclusiones (cuadro 15). Primero, hay diferencias significativas entre países: Guatemala ocupa el último lugar a nivel regional, muy cercano a Nicaragua y Honduras con IPCs menores a 3. Costa Rica y El Salvador ocupan un lugar un poco más privilegiado, mostrando niveles del IPC mayores a 4, y Panamá resulta ser un caso intermedio.

---

<sup>84</sup> El IGTP es estimado en 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 inquiriere 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.

<sup>85</sup> Según TI (2005c), el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) clasifica los países respecto al grado en que se percibe la corrupción que existe entre los funcionarios públicos y los políticos. Es un índice compuesto, basado en datos relativos a la corrupción provenientes de encuestas a expertos llevadas a cabo en varias instituciones de gran reputación. Refleja la opinión de empresarios y analistas de todo el mundo, incluyendo a expertos locales en los países evaluados.

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 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.

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	<i>14</i>	13	12	10	5	5
Atribuciones y participación del legislativo	44	55	52	50	62	45	31
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 *itálicas* el valor más bajo y más alto por país y año.

En todo caso, lo anterior sugiere que aún existen importantes tareas pendientes en América Central, en todos los países. Avanzar con lo pendiente también requiere reconocer los obstáculos que existen. Entre las causas de la falta de transparencia pueden señalarse cuatro:<sup>86</sup> 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

<sup>86</sup> Kopits (2000).

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 (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: TI (2005c).

Nota: La puntuación del IPC corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven 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 actualmente y a la necesidad de aumentarla para cubrir la serie de desafíos que existen, que van desde contar con cierto margen para enfrentar *shocks* externos, especialmente los desastres 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 CAFTA. Frente a estos desafíos, algunas explicaciones de la baja carga tributaria en países en desarrollo en general sugieren que puede ser el resultado de la ausencia de incentivos favorables al desarrollo de procesos de negociación entre el Estado y la sociedad en torno a intereses amplios y comunes.<sup>89</sup>

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 derivado de su control del Canal, tiene recursos alternativos significativos que son un complemento importante y durable a la recaudación de impuestos. Esto se refleja parcialmente en los ingresos no tributarios reportados en el cuadro 16, donde se observa que los que corresponden 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, aunque en estos casos resulta que 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, está 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, proviene de dos tipos de explicaciones.<sup>90</sup> La primera tiene que relación con las instituciones políticas surgidas de luchas políticas y condiciones fundacionales, que explicarían que el origen terrateniente y más conservador de los creadores de la Constitución de Estados Unidos, con un claro temor a los excesos de un Estado, dio lugar a un Estado más pequeño 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 resultado en Estados más grandes. La segunda explicación estaría vinculada a la heterogeneidad étnico-cultural, existiendo menores grados de solidaridad en sociedades heterogéneas y grandes, como Estados Unidos, que en homogéneas y más pequeñas, como las europeas.

---

<sup>89</sup> CFS (2005), p. 3.

<sup>90</sup> Alesina y Glaeser (2004).

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.

En el contexto centroamericano podrían plantearse hipótesis similares, en el sentido de que el mayor poder y concentración de la riqueza podría asociarse con estructuras políticas que históricamente han sido poco representativas, reflejadas en las regímenes militares y en las guerras vividas en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, mientras que la tradición representativa ha sido algo más larga en Costa Rica y, en menor medida, Honduras. A Schneider,<sup>92</sup> 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 élite modernizante que supo aliarse con sectores populares, lo cual se reflejó en una política fiscal congruente con las principales prácticas internacionales de la época, y que incluiría a Costa Rica y Belice; b) los países que transitaron durante este período con un sistema de liberalismo rezagado impulsado desde arriba por una élite dividida con participación parcial de sectores populares, reflejado en una reformas fiscales a medias, con ineficiencia y corrupción, y que incluiría a la República Dominicana y a Honduras; y c) los países que experimentaron un liberalismo que abortó, basado en alianzas de la élite tradicional, fuerzas militares y actores

<sup>92</sup> Schneider (*circa* 2006).

conservadores externos, que resultaron 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 podría ser 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>93</sup> El caso de Panamá requiere una explicación diferente, dada por la importancia del Canal de Panamá, 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 élites 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 pueda generar bienes públicos y redistribuir ingresos.<sup>94</sup> Existe evidencia, en particular, de que una mayor carga tributaria está asociada con un mayor nivel de ingreso por habitante y con un menor nivel de concentración del ingreso.<sup>95</sup> Esta explicación supone una relación directa entre el poder económico y el poder político para asegurar la existencia de un Estado pequeño.<sup>96</sup>

Así, la propia concentración de la riqueza, especialmente alta en países como Guatemala y El Salvador, no estimularía a las élites 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

---

<sup>93</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 (2007).

<sup>94</sup> Agosín y Machado 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, Agosín y Machado (2004).

<sup>95</sup> Agosín y Machado (2004), Anexo.

<sup>96</sup> El argumento puede volverse circular: en la medida en que la propia estructura tributaria contribuye a aumentar 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) puede contribuir a consolidar el poder económico y político en pocas manos y a hacer más difícil aumentar la carga tributaria.

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 político y, en particular, del ejercicio del poder democrático con relación al poder económico, donde la particular articulación —o alianzas— entre élites 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 requiere 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 a corto plazo, y destacando las funciones básicas del estado moderno más que metas internacionales no siempre asimilados 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 resultado 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 perspectivas. Una, 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. Otra perspectiva 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 perspectiva llevaría a colocar la política fiscal como uno de los temas fundamentales de la agenda centroamericana de integración. 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.<sup>97</sup> Partiendo de esta premisa, los compromisos que podrían ser parte de un acuerdo centroamericano de cooperación en el ámbito fiscal, que podría reflejar tanto 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 disminuyen, y contribuyendo 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 reduzcan 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) Aumentar 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 América Central. 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

---

<sup>97</sup> ICEF, Boletín 1 (2005).

recomendado por el FMI para el caso específico de los países centroamericanos,<sup>98</sup> y en relación con lo cual ha habido avances concretos.

Además, aun cuando el CAFTA estimule la competencia entre los países centroamericanos por atraer inversión extranjera, también puede fomentar acuerdos en esta área, puesto que en la medida en que se multilateralice entre los países centroamericanos lo convenido con Estados Unidos, tendrían que dejar de existir subsidios que discriminen entre el mercado centroamericano y el norteamericano, 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. Plantea 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.<sup>99</sup>

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 constituir un código de conducta sobre incentivos fiscales. Como principios de este código, que sería de carácter voluntario, se han acordado ciertos principios 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>100</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 está 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

---

<sup>98</sup> Bronchi and Chua (2005).

<sup>99</sup> Anabel González (2005).

<sup>100</sup> Esta parte está basada en la exposición de I. Coello en la conferencia reciente de la CEPAL sobre política fiscal.

aduanero común.<sup>101</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 es 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 eventualmente destinarse a financiar bienes públicos regionales, incluyendo a la institucionalidad de la propia unión aduanera. Existe un grupo de trabajo, constituido por funcionarios 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 ha ido reduciendo gradualmente (cuadro 17), lo mismo no ha ocurrido con los impuestos selectivos (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
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
El Salvador	Sep-92	10	10	13	13	
Guatemala	Ago-83	7	7	10	12	

Fuente: Gómez Sabaini (2005b).

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

<sup>101</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.

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.<sup>102</sup> 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	70,0%	39,0%	100,0%	32,0%	40,0%	32,5% del precio al consumidor
Cervezas	45,0%	20,0%	10,0%	33,0%	37,0%	1.325 dólares por litro
Ron	60,0%	20% + 0,0057 dólares por cada 1% de volumen de alcohol por litro de bebida	10,6%	158,0%	37,0%	0,035 dólares por grado de alcohol por litro
Gaseosas	30,0%	10,0%	0,2%	8,0%	14,5%	5,0%
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).

<sup>102</sup> Bird y Zolt (2005).

El impacto de medidas redistributivas por la vía de la tributación indirecta tiene no debiera descartarse, tomando en cuenta su mayor peso en la economía de cada país, aun cuando lo más factible pareciera ser el de 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 podrían afectar significativamente la eficiencia y 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 al impuesto sobre la renta sino también a 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 el ámbito de 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 “Procedimiento 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”.<sup>104</sup> 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 al Arancel Externo Común al significar 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.

No obstante, con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos —y 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,

---

<sup>104</sup> CEPAL-BID (1998), p. 11.

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.

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 es 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 otro. 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 dan. 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 el 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 requerirá recursos adicionales.

El capital político regional como bien público 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 restringido. En este sentido, la adopción de compromisos comunes de 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.



## 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.R. 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 y Glaeser (2004) Fighting Poverty in the US and Europe. A world of difference. *The Rodolfo Debenedetti Lecture Series*. Oxford University Press.
- Bergsman, Joel (1999) “Advice on Taxation and Tax Incentives for Foreign Direct Investment”, FIAS.
- Bird M. 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, Canada.
- Bird y 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.
- Bronchi, C y D. Chua (2005) “Trade Liberalization and Tax Coordination”, en IMF, Central America: Global Integration and Regional Cooperation. Ocasional Paper 243, Washington D.C. 2005.
- Boeuf, P. (2003) Public-private partnerships for transport infrastructure projects. Transport Infrastructure Development For A Wider Europe. Seminar contribution. Paris, France.
- 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., Coady, D., Maluccio, J.A. (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 (2005) *Panorama social de América Latina*. División de Desarrollo Social y de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL-UNFPA.

- CEPAL (2001) "Protección social para los pobres en América Latina." *Revista de la CEPAL*, N° 73, Santiago.
- CEPAL-BID (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.
- Corbacho, A. y Davoodi, H. (2004) "Expenditure issues and governance in Central America." in E. Offerdal y R. Renhack eds. *The Macroeconomy of Central America*. International Monetary Fund, Palgrave Macmillan, New 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.
- Davis, S., Gacitúa, E., 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.
- Farrington, J. (2004) *Recognising and addressing risk and vulnerability constraints to pro-poor agricultural growth*. Department of International Development. UK
- Ferranti y otros (2005) *Beyond the City, The Rural Contribution to Development*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. The World Bank, 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.
- Fuentes, J.A. y M. Cabrera (2006), "El Pacto Fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación", *Revista de la CEPAL* N° 88, Santiago.
- FUSADES (2005), *Dinámica centroamericana: desafíos para un desarrollo sostenible*. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. Talleres de New Graphic, San Salvador.
- Gobierno de Guatemala (2004) *Vamos Guatemala Unidos por un mejor país*. Programa de Reactivación Económica y Social 2004/2005. Guatemala.
- Gómez Sabaini, J.C. (2003) "Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. RE2-03-014, BID, Washington, D.C.

- Gómez Sabaini, J.C. (2005a) “La tributación a la renta en el istmo centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas”. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No.37 de CEPAL.
- Gómez Sabaini, J.C. (2005b), “Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión”. Versión preliminar para taller de la CEPAL sobre tributación, Santiago.
- 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. and A. Klemm (2004) “What has been the Tax Competition Experience of the last 20 years? Institute of Fiscal Studies, WP 04/05, London
- Guash, J.L. (2004), Granting and Renegotiating Infrastructure Concessiones. Doing It Right. World Bank Institute Development Studies, Washington D.C.
- ICEF (2005), “Diez claves para un Pacto Fiscal. Experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países”, *Boletín de Estudios Fiscales* N° 1, Guatemala.
- ILPES (2004), *Gestión Pública en América Latina*, Santiago.
- IMF (2006) Guatemala: Report on observance of standards and codes. Fiscal Transparency module. Country report 06/9.
- IMF (2002) Nicaragua: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module. IMF country report. Washington, D.C.
- IMF (2005) El Salvador: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module. IMF country report N° 05/67. Washington, D.C.
- IMF (2005b) Honduras: Report on the Observance of Standards and Codes —Fiscal Transparency Module— An update. IMF country report. Washington, D.C.
- Kakwani, N., Soares, F., Son, H. H. (2005) Conditional cash transfers in African countries. International Poverty Centre. UNDP, New 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
- Montero, S., Barahona, M. (2003) *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad-financiamiento-políticas-programas*. CEPAL. Santiago de Chile.

- Martínez-Vázquez (2001) “The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Bénédict Incidente.” Working Paper 01-10, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Atlanta, Georgia.
- Offerdal (2004) “Fiscal Sustainability” in E. Offerdal y R. Renhack eds. *The Macroeconomy of Central America*. International Monetary Fund, Palgrave Macmillan, New York.
- Roberts (2003) “Poverty Reduction Outcomes in Education and Health Public Expenditure and Aid”, Working Paper 210, Overseas Development Institute. London.
- 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.
- Secretaría de Finanzas de Honduras (2004) Memoria de Labores correspondiente al 2004. Honduras, Tegucigalpa.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Barcelona.
- Schneider, A. (circa 2006), “Large Processes: Historical and Structural Processes of Change”, Background Paper.
- Ter-Minassian, T. (2004) Public-Private Partnerships. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.
- Transparencia Internacional (2003) Perfil del Sistema Nacional de Integridad de Panamá. San José, Costa Rica.
- Transparencia Internacional (2003b) Perfil del Sistema Nacional de Integridad de Honduras. San José, Costa Rica.
- Thompson y Garita (2005), “El desempeño de las agencias de administración tributaria y de las aduanas en Centroamérica”. Universidad para la Cooperación Internacional. San José.
- Villela, L. and A. Barreix (2003) “Taxation and Investment Promotion”. Background note prepared for the World Bank Global Economic Prospects. BID/INTAL, Washington DC.
- 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 2005.
- World Bank (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.

World Bank (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.