

**GASTO PUBLICO SOCIAL Y PROCESOS PRESUPUESTARIOS
EN CENTROAMERICA**

Carlos Acevedo

**Consultoría para el
Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEF)
Guatemala
24 de enero de 2007**

1. Introducción

Desde comienzos de la década de los 1990, los países centroamericanos han alcanzado avances no desdeñables en varios indicadores sociales, sobre todo en las áreas de educación y salud. Esos avances han estado asociados en parte con el aumento registrado por el gasto público y, particularmente, el gasto público social, en todos los países; y también, en buena parte, con el efecto de las redes de solidaridad social establecidas a partir de los procesos crecientes de emigración (principalmente hacia Estados Unidos) y de envío de remesas, que se han desarrollado sobre todo en los países al norte del istmo (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

No obstante esos avances, los indicadores de bienestar social en Centroamérica son todavía precarios, mientras que los niveles del gasto público en general, y del gasto público social en particular, se encuentran por debajo de los estándares internacionales y latinoamericanos. Con la excepción de Costa Rica y Panamá, los otros países del istmo presentan un modesto posicionamiento en los indicadores de desarrollo humano a nivel mundial (Cuadro 1). Incluso Costa Rica ha experimentado un deterioro con respecto a sus propios estándares históricos, al deslizarse de la posición 28 que ocupaba en el ranking mundial del Índice de Desarrollo Humano en 1990, a la posición 48 en la actualidad.

Cuadro 1
Cuadro comparativo del Índice de Desarrollo Humano (IDH)
en Centroamérica (2006)

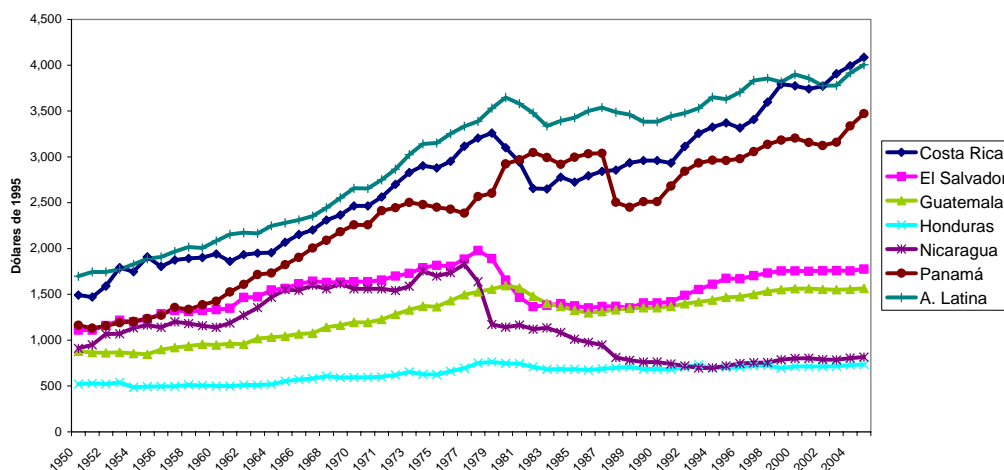
Posición en el ranking mundial *	País	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetismo adulto	Tasa de matriculación combinada	PIB per capita (PPP US\$)	Índice de Desarrollo Humano
	Desarrollo humano alto					
48	Costa Rica	78.3	94.9	72	9,481	0.841
58	Panamá	75.0	91.9	80	7,278	0.809
	Desarrollo humano medio					
101	El Salvador	71.1	80.0	70	5,041	0.729
112	Nicaragua	70.0	76.7	70	3,634	0.698
117	Honduras	68.1	80.0	71	2,876	0.683
118	Guatemala	67.6	69.1	66	4,313	0.673

Fuente: UNDP (2006).

* Muestra de 177 países.

En cierta medida, esa situación refleja la heterogeneidad del desempeño económico en Centroamérica con respecto a ciertas condiciones iniciales (ingreso per cápita, estructura y desarrollo de sus aparatos productivos, etc.) y el carácter y amplitud de las políticas económicas y sociales impulsadas en la región. No obstante el incremento registrado desde comienzos de los 1990 por el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en todos los países, los ingresos por habitante en Centroamérica, nuevamente con excepción de Panamá y Costa Rica, se encuentran muy por debajo del promedio latinoamericano (Gráfica 1). Panamá presenta el PIB per cápita más alto, estimado en US\$4,786 en 2005, seguida por Costa Rica, con US\$4,491. En el otro extremo, Nicaragua y Honduras reportan los ingresos per cápita más bajos, estimados en US\$895 y US\$1,107, respectivamente. En una posición intermedia, el PIB per cápita de Guatemala y El Salvador registra valores de US\$2,515 y US\$2,467, respectivamente (Cuadro 2).

Gráfica 1
Evolución del PIB per cápita en Centroamérica, 1950-2005
(En dólares de 1995)



Fuente: CEPAL y World Development Indicators.

Cuadro 2
Crecimiento económico en Centroamérica, 1980-2005

País	PIB per cápita en US\$ corrientes (2005) 1/	Crecimiento económico 2/		
		1980s	1990s	2000-2005
Costa Rica	4,491	-0.4	2.4	1.7
El Salvador	2,467	-2.6	3.0	0.2
Guatemala	2,515	-1.9	1.3	0.0
Honduras	1,107	-0.8	0.3	0.3
Nicaragua	895	-4.2	0.1	0.4
Panamá	4,786	-0.5	3.1	1.7

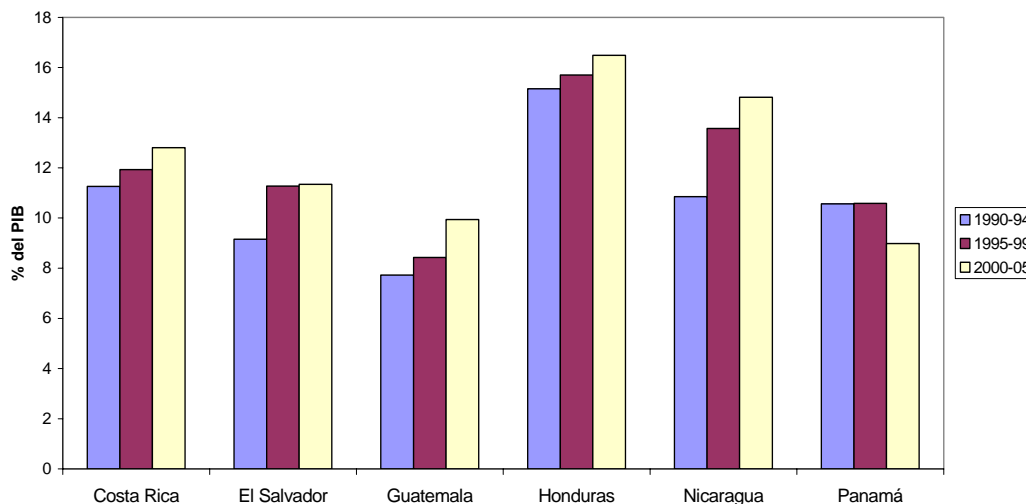
1/ Fuente: World Development Indicators (2006).

2/ Fuente: IMF's World Economic Outlook para 1980s y 1990s; Consejo Monetario Centroamericano y CEPAL para 2000-2005. El crecimiento económico se define como la tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita en moneda local.

Un importante factor condicionante de la incapacidad de los Estados centroamericanos para financiar los niveles de gasto social necesarios para hacerle frente a las crecientes demandas de la población radica en sus vulnerabilidades históricas para generar los ingresos fiscales requeridos. Si bien desde comienzos de los 1990 los ingresos tributarios han tendido también a subir en todos los países del istmo, con la excepción de Panamá (Gráfica 2), la recaudación tributaria en la región se encuentra aún por debajo del promedio latinoamericano, con la excepción de Honduras y Nicaragua. Los casos más llamativos son los de Panamá y Guatemala, que en 2005 registraron las cargas tributarias más bajas en América Latina, excluyendo las contribuciones de la seguridad social: 8.9% y 9.5% del PIB, respectivamente. Al incluir las contribuciones de la seguridad social, sin embargo, la carga tributaria de Panamá se elevaría a 14.2% del PIB, mientras que la de Guatemala

subiría apenas a 9.8% del PIB, siendo la segunda más baja en América Latina después de Haití (9.7%) en 2005.¹

Gráfica 2
Ingresos tributarios en Centroamérica, 1990-2005
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ILPES-CEPAL.

Quizá el caso más llamativo de las presiones financieras que los países centroamericanos deben solventar en ausencia de los recursos fiscales requeridos para hacerle frente a las necesidades de gasto social sea el de Costa Rica, país que ha mantenido durante varias décadas una posición de liderazgo en materia de indicadores sociales no sólo a nivel centroamericano sino incluso latinoamericano, pero que en años recientes se ha visto enfrentado a un acelerado deterioro de las prestaciones sociales tradicionalmente brindadas por el Estado, debido a la creciente brecha entre su capacidad de recaudación fiscal y las necesidades del gasto público.

Durante el período 2000-2005, los ingresos tributarios del gobierno central en Costa Rica, excluyendo las contribuciones a la seguridad social, han promediado 12.8% del PIB. Al incluir dichas contribuciones, ese porcentaje sube a 13.2% del PIB. Por otra parte, el total de gastos contemplados en el presupuesto del Estado prácticamente ha duplicado los ingresos tributarios en años recientes. Por ejemplo, en la Ley de Presupuesto de 2006, el total de gastos presupuestados equivalía a 195.7% de los ingresos tributarios. Tan sólo las partidas presupuestarias para el servicio de la deuda (amortización y pago de intereses) equivalían a 102.8% de los ingresos tributarios.

En respuesta a su difícil situación fiscal y ante la incapacidad de alcanzar el consenso para una reforma tributaria que le permita incrementar sustancialmente los ingresos fiscales, Costa Rica ha recurrido a una política drástica de contención del gasto, que se ha reflejado en un deterioro apreciable de la infraestructura pública y del alcance y calidad de los servicios sociales prestados por el Estado (principalmente en educación y salud). Desde 1994, la proporción de población en situación de pobreza y pobreza extrema se ha mantenido prácticamente inalterada en torno a 20% y 5.8%, respectivamente, sin que el

¹ Datos del anuario estadístico de ILPES-CEPAL: <http://www.eclac.cl/ilpes/>

Estado costarricense haya podido echar mano de las herramientas de gasto que por décadas tuvo a su disposición para brindar a sus ciudadanos una cobertura adecuada de sus necesidades sociales básicas.²

Sin alcanzar la dimensión crítica que reviste la situación fiscal en Costa Rica, los otros países de la región enfrentan también importantes desbalances fiscales entre sus necesidades de gasto y la disponibilidad de ingresos. Aun en Honduras y Nicaragua, cuya deuda externa se ha visto considerablemente aliviada bajo la iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (*Heavily Indebted Poor Countries, HIPC*), las perspectivas fiscales podrían fácilmente verse complicadas en el mediano plazo si no se continúan los esfuerzos para incrementar los ingresos propios y racionalizar el gasto priorizándolo hacia los sectores sociales, como se ha intentado realizar en el marco de las Estrategias de Reducción de la Pobreza impulsadas en ambos países bajo el patrocinio del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

El creciente servicio de la deuda pública y los pagos de pensiones se han constituido en dos de los principales focos de presión financiera sobre las arcas públicas en la región. En particular, el gasto por concepto de intereses sobre la deuda ha mostrado una tendencia al alza no sólo como resultado de la acumulación de déficit financieros sino también de su financiamiento a tasas de interés superiores al ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales. Por su parte, el gasto por concepto de pensiones con cargo a los presupuestos nacionales ha tendido a crecer como resultado del desbalance actuarial de los correspondientes regímenes previsionales, aun en países que han ensayado sistemas privados de administración de las pensiones, como El Salvador.

En años recientes, los gobiernos de Centroamérica han impulsado, con el apoyo de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID, un proceso de reformas orientadas al mejoramiento de la gestión administrativa del sector público y, particularmente, de los procedimientos de elaboración, ejecución y evaluación del presupuesto. Este proceso no sólo ha generado procedimientos presupuestarios más transparentes y favorecido mayor disciplina fiscal, sino que también ha contribuido a racionalizar la utilización de los recursos públicos y mejorar la asignación del gasto social. La implementación de sistemas integrados de administración y control presupuestario, montados sobre plataformas electrónicas, en todos los países del área (SIAF en Guatemala, SAFI en El Salvador, SIAFI en Honduras, SIGFA en Nicaragua, SIGAF en Costa Rica y SIAFPA en Panamá) ha constituido un instrumento fundamental en ese proceso. A la vez, se han implementado o emprendido otras iniciativas legales e institucionales para mejorar la transparencia de los procesos presupuestarios y controlar la corrupción. En el ámbito legal, Panamá ofrece la experiencia más interesante a este respecto, con la promulgación de sendas leyes de Responsabilidad Fiscal y de Transparencia.

La mayor eficientización de los procesos presupuestarios, sin embargo, resulta insuficiente para generar los recursos que la región necesita para hacerle frente a sus desafíos sociales. Contrariamente a lo que muchas veces se recomienda, los países centroamericanos necesitan aumentar el gasto público, no reducirlo, para satisfacer las demandas sociales básicas de la población. El desarrollo de Centroamérica demanda un esfuerzo considerable

² Aunque no constituye el tema de este trabajo, es interesante señalar que el deterioro de la capacidad del Estado de satisfacer las expectativas de la población en materia social se ha visto acompañado por una pérdida creciente de credibilidad de la ciudadanía en las instituciones fundamentales del sistema político costarricense.

de inversión pública (en infraestructura, gasto social, etc.) que implicaría elevar el gasto público de capital a niveles equivalentes a por lo menos 5% o 6% del PIB por año. En la mayoría de países del istmo, el compromiso de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) plantea metas sociales ambiciosas cuyo cumplimiento requiere una movilización de recursos que rebasa considerablemente las asignaciones presupuestarias que actualmente se destinan al gasto social.

En una perspectiva de más largo plazo, Centroamérica previsiblemente deberá destinar también mayores recursos para financiar las necesidades de gasto ocasionadas por la ocurrencia de catástrofes naturales (terremotos, huracanes, sequías, etc.)³ y los pasivos contingentes asociados al envejecimiento de su población y a la expansión del VIH-SIDA, que ya en la actualidad está imponiendo una carga onerosa sobre los servicios de salud de países como Honduras.

En la mayoría de los países del istmo, se han iniciado o profundizado procesos de descentralización fiscal municipal orientados a “descongestionar” la administración central del gasto, mejorar la conexión entre la asignación de los recursos y las necesidades reales de la población y fortalecer los mecanismos de auditoría social al nivel local. En general, sin embargo, la experiencia regional en este ámbito ha arrojado frutos todavía modestos. La mayoría de los procesos de descentralización impulsados a la fecha no han logrado superar el riesgo de reproducir a nivel municipal los problemas de baja capacitación, alta rotación y politización de los puestos públicos que aquejan a las administraciones centrales, y han terminado por trasladar recursos tributarios a las municipalidades sin transferir las responsabilidades de gasto en forma eficiente.

La mayoría de países en la región ha impulsado también procesos de privatización que han sido justificados en aras de una presunta mejoría en la calidad y eficiencia de los servicios públicos, la reducción de los déficit del sector público y la liberación de recursos para orientarlos hacia la inversión en los sectores sociales. La mayoría de las experiencias registradas no han estado a la altura de las expectativas que se habían generado. En muchos casos, los servicios privatizados han experimentado incrementos significativos de las tarifas sin una mejora equivalente de la calidad de los mismos. Por otra parte, la mayoría de los gobiernos no han logrado reemplazar los aportes que hacían las empresas estatales, antes de ser privatizadas, al financiamiento de los presupuestos nacionales. Las necesidades de gasto de inversión pública disminuyeron con la venta de esas empresas públicas, pero las transferencias que éstas hacían a los gobiernos centrales disminuyeron todavía más. En la mayoría de casos, los gobiernos fueron presa de la “ilusión fiscal” que suele ir aparejada a los procesos de privatización.⁴

Como otra estrategia para enfrentar sus desequilibrios económicos y sociales, cuatro de los seis países del istmo se han apoyado crecientemente sobre la migración y las remesas como una política social de facto para hacerle frente a las presiones que el crecimiento

³ Los desastres naturales pueden poner mucha presión sobre las finanzas públicas, particularmente en países en desarrollo y países pequeños (Hofman y Brukoff, 2006).

⁴ Dado que el stock de activos gubernamentales que pueden privatizarse está dado (o puede sólo aumentarse mediante un esfuerzo de formación de capital público), la privatización en sí misma (la venta del activo) sólo puede generar una mejoría temporal en el flujo de efectivo del gobierno. La privatización podría tener un efecto duradero sobre las finanzas públicas solamente si los ingresos de la misma o las ganancias de eficiencia derivadas del proceso de privatización exceden el valor presente descontado del flujo futuro de ingresos que el gobierno habría recibido si los activos privatizados hubieran permanecido en sus manos (Buitier, 1997).

poblacional ejerce sobre la demanda de empleo y de servicios sociales básicos. Entre 200 y 300 mil centroamericanos intentan migrar cada año a Estados Unidos por medios legales o ilegales; en 2005, las remesas enviadas por los centroamericanos residentes en Estados Unidos alcanzaron casi US\$8,000 millones.

Aunque la migración y las remesas han tenido un impacto significativo en términos de mejorar las condiciones de vida de la población centroamericana, una planificación responsable de las estrategias de desarrollo económico y social en la región no puede, sin embargo, basarse sobre la expulsión indefinida de su población hacia el exterior. De ahí la importancia de fortalecer las políticas sociales en Centroamérica y de garantizar su adecuado financiamiento, lo cual implica, a su vez, un mayor esfuerzo para reorientar el gasto público hacia los sectores sociales, pero también para optimizar el uso de los recursos disponibles y generar ingresos internos que sustenten los programas de gasto social.

Dada la relevancia del gasto social para el crecimiento económico y el desarrollo humano en la región, tanto el Banco Mundial como el BID e incluso el FMI han manifestado creciente interés en el tema. Recientemente, el BID ha patrocinado un conjunto de estudios específicos para el análisis del gasto público en El Salvador (Vergara y González Orellana, 2006), Honduras (Bolaños y Delgado, 2006) y Costa Rica (Petrei, Trejos y Thompson, 2006).⁵ El Banco Mundial, por su parte, ha realizado análisis acuciosos del gasto social en Costa Rica (World Bank, 2002; Banco Mundial, 2003a) y El Salvador (World Bank, 2004e). El FMI ha publicado en su serie de documentos de trabajo una investigación de Corbacho y Davoodi (2002) sobre el gasto social en Centroamérica.

En ese marco, este trabajo tiene el propósito de contribuir a analizar los patrones del gasto público en la región, los procesos de formulación y ejecución presupuestaria, y las tendencias recientes y de largo plazo del gasto público social, y su impacto sobre la distribución del ingreso, a efecto de identificar fortalezas y debilidades de la gestión pública y formular algunos lineamientos para la asignación óptima del gasto social para alcanzar las metas sociales que la región se ha planteado como prioritarias.

2. Gasto público, crecimiento económico y reducción de la pobreza.

La inversión en capital humano constituye un requisito fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo. En particular, la asignación del gasto público puede constituir un instrumento clave para promover el desarrollo humano y reducir la pobreza a través de dos vías: mejorando el desempeño global de la economía y generando oportunidades para que los pobres contribuyan al proceso de desarrollo mediante el fortalecimiento de sus propias capacidades. El rol del gasto público en el proceso de desarrollo ha llegado a ser más prominente en la medida que el apoyo de la comunidad internacional al alivio de la deuda de los países pobres altamente endeudados y a la implementación de estrategias nacionales de reducción de la pobreza ha sido condicionado al incremento del gasto etiquetado como “pro-pobres” (Wilhelm y Fiestas, 2005).

⁵ Estos estudios complementan la serie de trabajos que previamente el BID patrocinó para examinar las políticas fiscales por el lado de los ingresos, para Guatemala (Schenone y De la Torre, 2003), El Salvador (Acevedo y González Orellana, 2003), Honduras (Gómez-Sabaini, 2003a), Nicaragua (Gómez-Sabaini, 2003b) y Costa Rica (Cornick, 2003), compilados en Agosín, Barreix y Machado (2005).

Desde comienzos de los 1990, se ha desarrollado un nuevo paradigma de combate a la pobreza, que resalta las múltiples dimensiones de ésta más allá de la mera pobreza de ingresos y enfatiza la importancia de fortalecer las capacidades de los pobres para incorporarse a la dinámica del desarrollo. Este paradigma ha puesto un renovado énfasis en las intervenciones del Estado para promover el crecimiento intensivo en trabajo y la inversión en capital humano vía el cuidado primario de la salud, la educación primaria y el gasto social focalizado para reducir la pobreza. Más tarde en la década, se ha enfatizado la importancia de la inversión pública en infraestructura como un medio de reducción de la pobreza al facilitar a los pobres el acceso a los mercados y reducir los altos costos de transacción que éstos enfrentan para incorporarse a la dinámica económica.

En la última década, los gastos destinados a las áreas sociales (definidos como gasto en seguridad social, salud y educación) aumentaron en relación a otro tipo de gastos productivos (i.e. en infraestructura, agricultura) en muchos países en desarrollo. Este fenómeno se ha confirmado también para 17 países de América Latina en los que el gasto social anual per cápita aumentó en promedio 50% a lo largo de los 1990, aunque las magnitudes exactas del incremento del gasto público social difirieron entre los distintos países (ECLAC, 2005). Más recientemente, iniciativas como la HIPC y las estrategias de reducción de la pobreza han incentivado a los países a identificar y monitorear gastos caracterizados como “pro-pobres”, conduciendo hacia una mayor focalización del gasto público en el área social. El compromiso de alcanzar los ODM, adquirido en la Cumbre del Milenio en septiembre de 2000, ha reforzado esa tendencia, al ampliar los objetivos de combate a la pobreza para incluir otras dimensiones de ésta además del problema de la falta de ingresos (Leipzig, Fay, Wodon y Yepes, 2003).

En el proceso, se han externado preocupaciones en el sentido de que el cambio de énfasis hacia los gastos del sector social sea implementado sin una comprensión adecuada de cómo las diferentes opciones del gasto público pueden ayudar a manejar cuellos de botella específicos para el crecimiento de un país, y sin un análisis económico riguroso de su impacto esperado sobre la pobreza y el crecimiento (Paternostro, Rajaram y Tiongson, 2004). También ha existido preocupación de que la necesaria inversión pública en infraestructura pueda ser constreñida por las restricciones presupuestarias asociadas a los programas de estabilización fiscal en detrimento del crecimiento económico (Easterly y Servén, 2003). Finalmente, existe un reconocimiento creciente en muchos países de que la efectividad del gasto público dirigido a los pobres ha sido minada por una débil focalización, la captura de los beneficios por grupos minoritarios, y una pobre calidad promedio de los mecanismos de provisión de los servicios públicos (World Bank, 2004a).

No obstante esos riesgos, cada vez es más ampliamente aceptado que el gobierno puede jugar un papel clave en la redistribución del ingreso a través de sus políticas de gasto. La intervención gubernamental en la redistribución del ingreso se justifica por el hecho de que el crecimiento económico por sí solo puede fallar para reducir la desigualdad del ingreso. Con frecuencia, períodos de crecimiento económico sostenido han estado asociados con reducciones de la pobreza, pero no necesariamente con mejoras en la distribución del ingreso, particularmente en países donde el ingreso está distribuido menos equitativamente. Paradójicamente, la evidencia sugiere que a menudo los gobiernos en sociedades más desiguales tienden a redistribuir menos, no más, que aquéllos en regiones más igualitarias del mundo (Mello y Tiongson, 2003). En este caso, los países donde se necesita más el gasto social redistributivo son aquéllos donde es menos probable que se asignen recursos públicos a tales programas de gasto.

La literatura sobre la relación entre la desigualdad del ingreso y el gasto gubernamental redistributivo es menos controversial en teoría que en la práctica. La evidencia empírica de una correlación entre la redistribución y la desigualdad está lejos de ser clara. Entre otras cosas, las estimaciones de la asociación entre desigualdad y redistribución son sensibles a diferentes fuentes de datos y a las definiciones de los indicadores de desigualdad y redistribución utilizados. En parte, ello puede ser explicado también por el carácter no lineal de la relación entre el gasto redistributivo y la desigualdad del ingreso, planteada por Benabou (2000).

Convencionalmente, la literatura sobre el rol redistributivo de las políticas públicas se había centrado en el uso de los impuestos para alcanzar tal objetivo. El consenso ahora se inclina a favor de la mayor capacidad de las políticas de gasto como instrumento redistributivo comparadas con las herramientas tributarias, de modo que, para mejorar la eficacia redistributiva de las políticas fiscales, debe tomarse en cuenta el impacto total de éstas, que incluye los efectos del gasto social. Ello ha llevado a reconocer que la mejor manera de mejorar la distribución del ingreso es a través de la adecuada focalización del gasto social.⁶

3. Estructura y tendencias del gasto público en Centroamérica

3.1. Evolución del gasto público

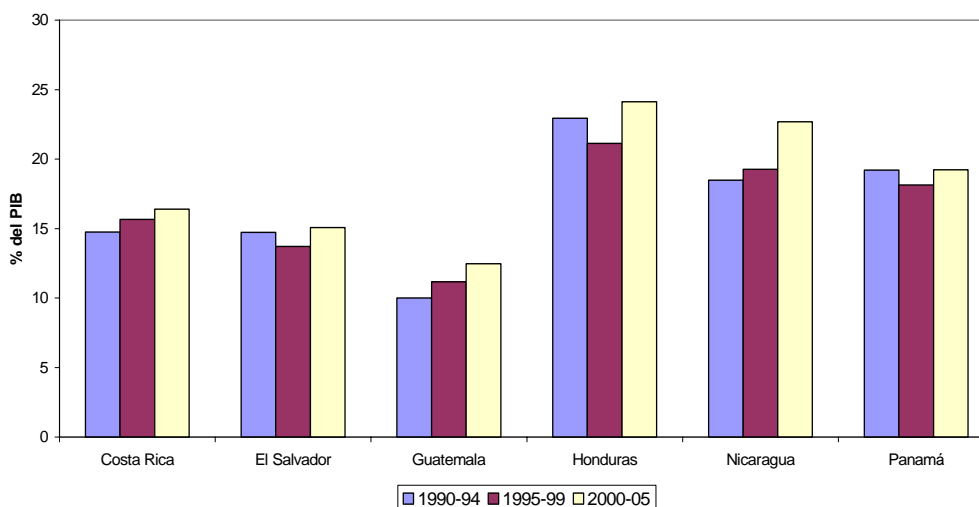
Consistente con la tendencia registrada en el resto de América Latina, el gasto público en Centroamérica ha tendido a aumentar desde comienzos de los 1990 (Gráfica 3), aun cuando, en promedio, los montos del gasto gubernamental siguen siendo bajos de acuerdo con estándares latinoamericanos.

Durante el período 2000-2005, Guatemala registró los niveles más bajos de gasto público en la región, con un gasto promedio del gobierno central equivalente a 12.5% del PIB, seguida de El Salvador, con 15.1% del PIB. En el extremo opuesto, Nicaragua y Honduras registraron los niveles de gasto gubernamental más altos, con valores equivalentes a 22.7% y 24.1% del PIB, respectivamente. El promedio latinoamericano para el período fue 20.4% del PIB (Cuadro 3).

En un entorno de cargas tributarias que, además de ser históricamente bajas, han tendido a mantenerse estables, el relativo aumento de los niveles de gasto público en Centroamérica ha tendido a reflejarse en un mayor deterioro de los déficit globales de los gobiernos centrales. Con la excepción de Costa Rica, en todos los otros países del istmo el déficit global del gobierno central aumentó de modo apreciable durante 2000-2005 con respecto a 1995-1999 (Gráfica 4). Los déficits fiscales en la región durante el período 2000-2005 han registrado valores promedio que van desde 1.6% del PIB en el caso de Guatemala, a 4.4% en el caso de Honduras, con valores intermedios de 2.3% en El Salvador, 3% en Costa Rica y Panamá, y 3.6% en Nicaragua (Cuadro 4).

⁶ Para el caso de Chile, por ejemplo, Engel, Galetovic y Raddatz (1998) han sugerido que, puesto que resulta más efectivo redistribuir el ingreso mediante el gasto social, deberían canalizarse más recursos hacia éste incrementando los impuestos que recaudan mucho y que son eficientes en su recaudación (tales como el IVA) y reduciendo las tasas marginales más altas de los impuestos costosos de administrar y que recaudan relativamente poco.

Gráfica 3
Gasto del gobierno central en Centroamérica, 1990-2005
(Promedios quinquenales como porcentaje del PIB)



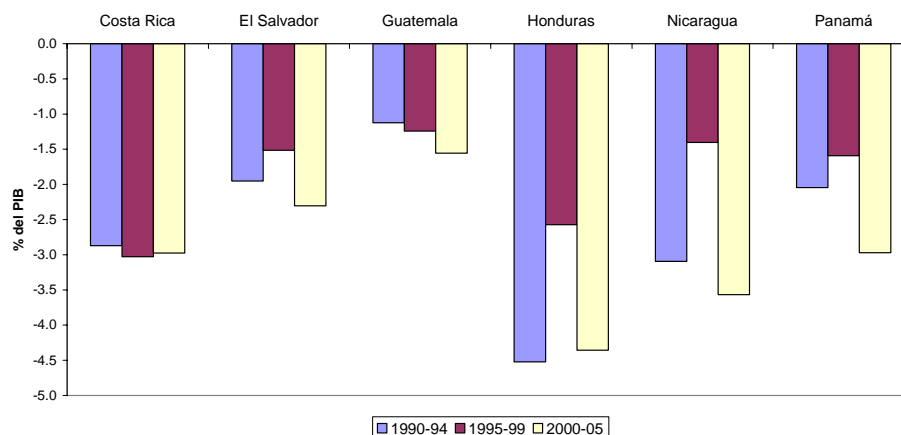
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ILPES-CEPAL.

Cuadro 3
Gasto total del gobierno central en Centroamérica, 1990-2005
(Porcentaje del PIB)

Período	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	América Latina
1990	14.9	13.6	10.2	22.8	21.5	18.0	18.2
1991	14.1	15.5	9.1	20.7	17.2	21.0	17.7
1992	13.7	16.2	10.7	22.9	17.4	19.6	17.7
1993	13.7	14.5	10.7	26.5	17.0	19.4	19.1
1994	17.3	13.9	9.3	21.8	19.2	18.1	21.1
1995	16.0	13.6	9.4	21.5	18.9	18.0	17.8
1996	16.8	14.9	9.4	20.2	18.1	16.4	17.5
1997	15.6	12.9	10.7	20.0	17.9	16.9	17.8
1998	15.1	13.6	12.5	20.4	18.5	20.4	18.9
1999	14.7	13.5	13.8	23.6	22.9	19.0	20.4
2000	15.4	14.3	12.8	23.7	23.6	19.3	19.5
2001	16.4	15.5	12.9	25.2	24.3	19.4	20.5
2002	17.6	15.7	12.4	24.3	20.0	18.8	21.4
2003	16.8	15.9	13.3	25.2	22.6	19.2	20.1
2004	16.4	14.4	11.8	23.3	22.6	19.8	19.7
2005	15.9	14.6	11.7	23.0	23.0	19.0	21.0
Prom. 1990-94	14.8	14.7	10.0	22.9	18.5	19.2	18.7
Prom. 1995-99	15.7	13.7	11.2	21.1	19.3	18.1	18.5
Prom. 2000-05	16.4	15.1	12.5	24.1	22.7	19.2	20.4
Prom. 1990-05	15.7	14.5	11.3	22.8	20.3	18.9	19.3

Fuente: ILPES- CEPAL y elaboración propia, sobre la base de información oficial.

Gráfica 4
Déficit global de los gobiernos centrales en Centroamérica, 1990-2005
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ILPES-CEPAL.

Cuadro 4
Déficit global del gobierno central en Centroamérica, 1990-2005
(Porcentaje del PIB)

Período	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	América Latina
1990	-3.5	-1.2	-2.3	-3.8	-11.5	-0.7	-1.0
1991	-2.4	-3.2	-0.1	-2.4	2.0	-2.5	0.8
1992	-1.5	-3.3	-0.5	-3.4	-2.1	-1.3	0.8
1993	-1.5	-1.3	-1.3	-8.1	-0.2	-3.0	-0.4
1994	-5.4	-0.7	-1.4	-5.0	-3.6	-2.7	-0.2
1995	-3.5	-0.6	-0.5	-2.5	-0.9	-1.6	-1.5
1996	-4.0	-1.8	0.0	-3.1	-0.9	0.2	-1.5
1997	-2.9	-1.1	-0.8	-2.5	-0.8	-0.3	-1.4
1998	-2.5	-2.0	-2.2	-1.1	-1.1	-4.2	-3.0
1999	-2.2	-2.1	-2.8	-3.6	-3.3	-2.0	-3.8
2000	-3.0	-2.3	-1.8	-4.9	-4.8	-1.1	-2.3
2001	-2.9	-3.6	-1.9	-5.3	-7.3	-1.7	-2.8
2002	-4.3	-3.1	-1.0	-4.8	-2.5	-1.9	-3.5
2003	-2.9	-2.7	-2.3	-5.6	-2.8	-3.8	-1.9
2004	-2.7	-1.1	-1.0	-3.1	-2.2	-5.4	-0.9
2005	-2.1	-1.0	-1.5	-2.4	-1.8	-3.9	-1.3
Prom. 1990-94	-2.9	-2.0	-1.1	-4.5	-3.1	-2.0	0.0
Prom. 1995-99	-3.0	-1.5	-1.2	-2.6	-1.4	-1.6	-2.2
Prom. 2000-05	-3.0	-2.3	-1.6	-4.4	-3.6	-3.0	-2.1
Prom. 1990-05	-3.0	-1.9	-1.3	-3.9	-2.7	-2.3	-1.5

Fuente: ILPES-CEPAL y elaboración propia, sobre la base de información oficial.

3.2. Composición del gasto

Dentro del gasto total de los gobiernos centroamericanos, el mayor porcentaje corresponde a los gastos corrientes (Cuadros 5 y 6). La participación del gasto corriente dentro del gasto total de los gobiernos centrales de la región durante el período 2000-2005 ha ido desde un mínimo de 68.8% en Guatemala hasta un máximo de 86.1% en Panamá y 92.2% en Costa Rica. En el caso de Nicaragua, esa participación ha promediado 70% del gasto total del

gobierno central, mientras que los valores correspondientes para Honduras y El Salvador han sido 73.6% y 78.3%, respectivamente.

A su vez, dentro del gasto corriente, la participación mayor ha correspondido a los gastos de consumo y, particularmente, a las remuneraciones de los empleados públicos, las cuales han oscilado en un rango que ha ido desde un mínimo de 26.7% del gasto total en el caso de Guatemala, hasta 41.3% en Honduras. En general, los niveles de gasto gubernamental en remuneraciones y salarios en Centroamérica exceden casi todos los otros rubros del gasto gubernamental y sobrepasan los estándares internacionales: son más altas que el promedio latinoamericano, el de los otros grupos de ingreso e incluso el de los países de bajos ingresos elegibles para la HIPC. Esta observación es válida ya sea que el gasto en remuneraciones y salarios se exprese como una fracción del gasto total del gobierno central o como proporción del PIB. Con excepción de Guatemala, en los otros países el gasto en remuneraciones excede ampliamente la inversión en capital. En el caso de Costa Rica, las remuneraciones superan en una proporción de más de cuatro a uno los gastos de capital del gobierno central, mientras que en el caso de El Salvador son 55% más elevadas.

Otros rubros importantes del gasto corriente en Centroamérica los constituyen la demanda gubernamental de bienes y servicios, el pago de intereses sobre la deuda pública y las transferencias corrientes. En la mayoría de países, el gasto en bienes y servicios representa entre el 7% y el 13% del gasto total del gobierno; la excepción es Costa Rica, donde este rubro ha promediado 3% del gasto durante 2000-2005. En contraste, los intereses sobre la deuda pública representan casi la cuarta parte del gasto total del gobierno costarricense. En Panamá, el pago de intereses sobre la deuda ha representado la quinta parte del gasto total del gobierno central durante 2000-2005. Por su parte, el peso de las transferencias corrientes oscila desde un mínimo de 16% del gasto total en los casos de Panamá y Guatemala, hasta un máximo de 30% en Costa Rica.

Desde el punto de vista de sus implicaciones para el desarrollo económico y social de Centroamérica en el largo plazo, el problema principal que deriva del alto peso relativo del gasto corriente radica en su escasa potencialidad para fortalecer la plataforma competitiva de la región. A este respecto, existe un vasto cuerpo de literatura que ha mostrado la importancia de mantener un nivel bajo de consumo gubernamental para el crecimiento de largo plazo (Barro y Sala-i-Martin, 1995; Isham y Kaufmann, 1998; Senhadji, 1999; Gupta, Tiongson y Verhoeven (2002).

El desarrollo de Centroamérica demanda un esfuerzo considerable de inversión pública (en infraestructura, gasto social, etc.) que implicaría elevar el gasto público de capital a niveles equivalentes a por lo menos 5% o 6% del PIB por año. En los casos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Panamá, los gastos de capital de los gobiernos centrales se encuentran muy por debajo de ese mínimo, lo cual ha contribuido a mantener a esos países varados en una trampa de lento crecimiento-baja inversión-lento crecimiento.

Cuadro 5
Clasificación económica del gasto del gobierno central en Centroamérica, 1990-2005
(En porcentaje del PIB)

	1990-94	1995-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costa Rica								
Gastos totales	14.8	15.7	15.5	16.4	17.6	16.8	16.4	15.4
Gastos corrientes	13.2	14.2	14.0	15.0	16.1	15.7	15.3	14.3
Gasto de Consumo	5.2	5.4	5.7	6.2	6.6	6.4	6.3	5.3
Remuneraciones	4.6	4.8	5.2	5.7	6.0	5.9	5.8	4.8
Bienes y Servicios	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.4	0.5	0.5
Intereses Deuda Pública	2.9	3.9	3.6	4.0	4.3	4.3	4.1	4.1
Transferencias	5.1	4.9	4.7	4.9	5.3	5.1	4.9	4.9
Gastos de capital	1.5	1.5	1.5	1.4	1.5	1.1	1.1	1.1
El Salvador								
Gastos totales	14.4	13.8	14.4	15.6	15.7	15.9	14.5	14.7
Gastos corrientes	11.5	10.9	11.8	11.5	11.4	12.1	12.2	12.1
Gasto de Consumo	7.3	7.2	7.7	7.4	7.2	7.0	7.0	6.9
Remuneraciones	5.8	5.6	6.0	5.5	5.3	4.9	4.7	4.5
Bienes y Servicios	1.5	1.6	1.7	1.9	1.9	2.1	2.3	2.4
Intereses Deuda Pública	1.9	1.4	1.4	1.3	1.6	1.9	2.0	2.2
Transferencias	2.3	2.3	2.7	2.8	2.6	3.2	3.2	3.0
Gastos de capital	2.9	2.8	2.7	4.1	4.3	3.8	2.3	2.6
Guatemala								
Gastos totales	10.0	11.2	12.8	12.9	12.4	13.3	11.8	11.7
Gastos corrientes	7.7	7.3	9.1	9.2	8.6	8.9	8.0	7.7
Gasto de Consumo	4.8	4.0	4.8	5.2	4.7	4.8	4.1	3.7
Remuneraciones	3.2	3.0	3.4	3.6	3.5	3.4	3.1	2.8
Bienes y Servicios	1.6	1.0	1.3	1.5	1.2	1.3	0.9	0.9
Prestaciones Seguridad Social		0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Intereses Deuda Pública	1.1	1.1	1.2	1.4	1.2	1.1	1.2	1.2
Transferencias	1.7	1.5	1.8	2.0	1.9	2.2	2.0	2.1
Otros	0.0	0.3	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gastos de capital	2.3	3.8	3.7	3.7	3.8	4.5	3.7	3.9
Honduras								
Gastos totales	22.7	20.3	23.7	25.2	24.3	25.2	23.3	23.0
Gastos corrientes	16.3	14.3	16.4	17.6	18.1	19.2	17.4	17.8
Gasto de Consumo	10.4	9.0	11.6	12.8	13.3	13.3	12.4	12.5
Remuneraciones	7.5	6.9	8.9	10.0	10.7	10.5	10.0	9.5
Bienes y Servicios	2.9	2.2	2.7	2.8	2.6	2.8	2.4	2.9
Intereses Deuda Pública	3.6	3.1	1.6	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0
Transferencias	2.3	2.2	3.2	3.6	3.8	4.9	3.9	4.3
Gastos de capital	6.4	6.0	7.3	7.6	6.2	6.0	6.0	5.1
Nicaragua								
Gastos totales	18.5	19.3	23.6	24.3	17.8	22.6	22.6	23.0
Gastos corrientes	14.9	11.9	13.3	14.9	13.6	17.1	16.7	17.7
Gasto de Consumo	10.2	6.1	6.6	7.6	8.3	8.2	7.9	8.3
Remuneraciones	4.7	3.4	3.8	4.1	6.0	6.2	5.8	6.1
Bienes y Servicios	5.5	2.7	2.8	3.5	2.3	2.0	2.0	2.2
Prestaciones Seguridad Social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.4	0.3	0.3
Intereses Deuda Pública	1.6	2.3	2.1	2.3	2.2	3.1	2.1	1.9
Transferencias	3.1	3.5	4.7	5.0	2.1	4.9	5.9	6.2
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.5	0.5	0.9
Gastos de capital	3.6	7.4	10.3	9.4	4.2	5.5	5.9	5.4
Panamá								
Gastos totales	21.2	18.1	19.3	21.9	21.1	19.2	19.8	19.0
Gastos corrientes	19.0	15.4	16.9	19.2	18.4	16.1	16.6	16.5
Gasto de Consumo	7.7	7.3	7.1	7.1	6.9	7.0	6.8	6.3
Remuneraciones	6.0	6.0	5.5	5.7	5.7	5.6	5.4	4.9
Bienes y Servicios	1.7	1.3	1.5	1.4	1.2	1.4	1.5	1.4
Prestaciones Seguridad Social	2.5	2.4	3.0	2.5	2.3	2.2	2.6	2.0
Intereses Deuda Pública	3.7	3.3	4.2	4.2	4.1	4.3	4.2	5.1
Transferencias	4.6	2.1	2.3	4.7	4.6	2.2	2.6	2.7
Otros	0.5	0.3	0.4	0.6	0.4	0.4	0.4	0.3
Gastos de capital	2.2	2.7	2.4	2.7	2.7	3.1	3.2	2.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ILPES-CEPAL.

Cuadro 6
Clasificación económica del gasto del gobierno central en Centroamérica, 1990-2005
(En porcentaje del gasto total)

	1990-94	1995-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Costa Rica								
Gastos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos corrientes	89.8	90.7	90.1	91.7	91.6	93.7	93.2	93.1
Gasto de Consumo	35.5	34.6	36.5	37.7	37.2	37.8	38.3	34.5
Remuneraciones	31.2	30.9	33.5	34.7	33.8	35.1	35.2	31.5
Bienes y Servicios	4.3	3.6	3.0	3.0	3.4	2.7	3.1	3.0
Intereses Deuda Pública	19.5	25.0	23.1	24.2	24.3	25.3	25.0	26.8
Transferencias	34.8	31.1	30.5	29.8	30.1	30.5	29.9	31.9
Gastos de capital	10.2	9.3	9.9	8.3	8.4	6.3	6.8	6.9
El Salvador								
Gastos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos corrientes	79.8	79.3	81.5	73.7	72.5	75.9	83.8	82.4
Gasto de Consumo	50.7	52.6	53.2	47.4	45.7	43.9	48.0	47.1
Remuneraciones	40.4	40.8	41.7	35.5	33.8	30.7	32.4	30.7
Bienes y Servicios	10.3	11.8	11.6	11.9	11.9	13.2	15.5	16.4
Intereses Deuda Pública	13.2	9.9	9.5	8.0	10.0	12.1	13.9	14.9
Transferencias	16.0	16.8	18.8	18.3	16.9	19.8	22.0	20.5
Gastos de capital	20.2	20.7	18.5	26.3	27.5	24.1	16.2	17.6
Guatemala								
Gastos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos corrientes	76.6	65.7	71.0	71.3	69.6	66.6	68.2	66.4
Gasto de Consumo	48.1	35.6	37.5	39.9	38.3	35.9	34.7	31.9
Remuneraciones	32.0	26.6	27.0	28.0	28.6	25.8	26.7	24.0
Bienes y Servicios	16.2	9.0	10.5	11.9	9.7	10.0	8.0	8.0
Prestaciones Seguridad Social	0.0	4.2	5.3	5.3	5.6	5.2	5.9	5.8
Intereses Deuda Pública	11.0	9.5	9.6	10.7	10.1	8.6	10.2	10.3
Transferencias	17.5	13.3	14.3	15.2	15.5	16.6	17.3	18.1
Otros	0.0	3.1	4.4	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3
Gastos de capital	23.4	34.3	29.0	28.7	30.4	33.4	31.8	33.6
Honduras								
Gastos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos corrientes	71.8	70.5	69.3	69.7	74.5	76.1	74.4	77.7
Gasto de Consumo	45.7	44.4	49.1	50.8	54.8	52.6	53.1	54.4
Remuneraciones	32.9	33.7	37.6	39.8	44.2	41.6	42.9	41.6
Bienes y Servicios	12.8	10.7	11.5	11.0	10.6	11.0	10.2	12.8
Intereses Deuda Pública	15.7	15.4	6.8	4.8	4.3	4.0	4.5	4.5
Transferencias	10.3	10.7	13.4	14.2	15.5	19.4	16.8	18.9
Gastos de capital	28.2	29.5	30.7	30.3	25.5	23.9	25.6	22.3
Nicaragua								
Gastos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos corrientes	80.7	61.8	56.6	61.3	76.3	75.6	73.7	76.7
Gasto de Consumo	55.1	31.7	28.0	31.3	46.7	36.3	34.9	35.9
Remuneraciones	25.3	17.7	16.0	16.8	33.7	27.4	25.8	26.4
Bienes y Servicios	29.8	13.9	12.1	14.5	13.0	8.9	9.1	9.5
Prestaciones Seguridad Social	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	1.6	1.4	1.5
Intereses Deuda Pública	8.7	11.8	8.8	9.6	12.6	13.7	9.1	8.3
Transferencias	16.9	18.3	19.7	20.4	11.9	21.8	26.0	27.0
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	3.5	2.1	2.3	4.0
Gastos de capital	19.3	38.2	43.4	38.7	23.7	24.4	26.3	23.3
Panamá								
Gastos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos corrientes	89.6	85.2	87.7	87.6	87.1	83.7	83.8	87.0
Gasto de Consumo	36.2	40.2	36.6	32.5	32.6	36.5	34.5	33.3
Remuneraciones	28.4	32.8	28.6	26.0	26.9	29.3	27.1	26.0
Bienes y Servicios	7.8	7.3	7.9	6.5	5.7	7.2	7.4	7.3
Prestaciones Seguridad Social	11.6	13.3	15.4	11.5	10.8	11.3	13.4	10.5
Intereses Deuda Pública	17.6	18.2	21.6	19.4	19.6	22.5	21.1	26.9
Transferencias	21.9	11.8	12.0	21.7	22.0	11.2	12.9	14.4
Otros	2.3	1.6	2.0	2.6	2.1	2.2	1.9	1.8
Gastos de capital	10.4	14.8	12.3	12.4	12.9	16.3	16.2	13.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ILPES-CEPAL.

4. Análisis comparativo de los procesos presupuestarios en Centroamérica

En años recientes, los gobiernos de Centroamérica han impulsado, con el apoyo de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID, un proceso de reformas de la gestión pública orientadas al mejoramiento de los procesos y procedimientos administrativos, conceptuales y metodológicos del sector público y, particularmente, de los procedimientos de elaboración, ejecución y evaluación del presupuesto. Este proceso no sólo ha generado procesos presupuestarios más transparentes y favorecido mayor disciplina fiscal, sino que también ha contribuido a racionalizar la utilización de los recursos públicos y mejorar la asignación del gasto social.

4.1. Aspectos legales e institucionales de la administración financiera pública

En todos los países del istmo, la gestión financiera pública se rige por una serie de leyes y reglamentos derivados de la Constitución y plasmados en distintas piezas de la legislación secundaria (véase Matriz 1). En todos los casos, la Constitución contiene las disposiciones básicas relacionadas con la administración financiera, la formulación del presupuesto y los mecanismos de control sobre la gestión gubernamental. Asimismo, define las responsabilidades de los órganos Ejecutivo y Legislativo en la formulación, aprobación y modificaciones del presupuesto; los calendarios del ciclo; y las atribuciones y limitaciones para la eliminación, reducción o incremento de partidas.

Por su parte, las distintas leyes orgánicas del presupuesto y/o de la administración financiera del Estado establecen regulaciones bastante precisas sobre los distintos componentes de los sistemas de gestión financiera del sector público (presupuesto, contabilidad, compras, tesorería y crédito público). En la mayoría de los países, tal legislación determina asimismo las técnicas presupuestarias aplicables para la identificación de la inversión pública y su vinculación con las políticas y planes nacionales y sectoriales. En todos los casos, los Ministerios de Hacienda o Finanzas tienen en último término la responsabilidad de asegurar la compatibilidad de los presupuestos de las distintas dependencias de la administración pública con la política fiscal y presupuestaria. En todos los países se han ido implementando y perfeccionando desde mediados de los 1990 sistemas integrados de administración financiera, que comprenden los subsistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, adquisiciones y auditoría, para ejecutarse en todas las dependencias del sector público no financiero.

El SIAF de Guatemala constituye un ejemplo particularmente exitoso de las potencialidades de tales sistemas para mejorar a la vez la eficiencia de la administración financiera pública y la transparencia frente a la sociedad. En el año 2004, se cambió la tecnología de cliente servidor a una tecnología basada en la web, centralizando el sistema en una sola base de datos para todo el SPNF. A través del SIAF, el presupuesto se formula por resultados, fijando metas físicas y financieras, en forma desconcentrada por cada uno de los ministerios y secretarías. Los proyectos de presupuesto institucionales se consolidan y con ellos se formula el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (PGIEE). Otros programas de modernización de la administración financiera pública en Guatemala impulsados con asistencia técnica del Banco Mundial incluyen la implementación de un sistema similar al SIAF, aunque de menor alcance, en las municipalidades (SIAF-MUNI) y el desarrollo de Guatecompras, un programa a través de Internet para las compras y adquisiciones del Estado.

Matriz 1: Marco legal de los sistemas de administración financiera pública en Centroamérica

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Marco legal	Constitución (Título XIII) y Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP, Ley 8131).	Constitución (Arts. 223-234) y Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (Ley AFI).	Constitución (Arts. 237-243) y Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101 de 1997).	Constitución (Arts. 361-372), Ley General de la Administración Pública y Ley Orgánica del Presupuesto.	Constitución (Cap. III), Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario (Ley 550 de 2005) y Ley Anual del Presupuesto.	Constitución (Cap. 2°), Ley N° 16 (feb 1973) y Ley Anual del Presupuesto General del Estado.
Ambito de aplicación del marco legal del presupuesto.	Instituciones cuyo presupuesto es aprobado por la Asamblea y por la Contraloría, sociedades con participación minoritaria del sector público y fondos públicos administrados por sector privado.	Gobierno central, instituciones públicas descentralizadas, empresas públicas no financieras.	Gobierno central, instituciones descentralizadas no comerciales, agencias autónomas no comerciales, entidades de la seguridad social, empresas públicas e instituciones financieras públicas.	Gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas públicas no financieras.	Gobierno central, agencias autónomas y descentralizadas, empresas públicas no financieras.	Gobierno central, instituciones públicas descentralizadas, empresas públicas no financieras, instituciones financieras públicas.
Sistema de administración financiera.	Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) integra contabilidad financiera, tesorería, compras y presupuesto. Implementado en su actual versión electrónica desde 2003.	Desde 1995, Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) cubre presupuesto, tesorería, inversión y crédito público.	Desde 1996, Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG), comprende presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, adquisiciones y auditoría.	Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) abarca presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad, recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes. En su más reciente versión electrónica, en funcionamiento desde 2006.	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA), en implementación gradual desde 1995, cubre presupuestación, contabilidad, tesorería, deuda pública y compras y adquisiciones.	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) abarca presupuesto, tesorería, deuda pública y contabilidad. Implementado desde 1997.
Cobertura del sistema de admón. financiera.	Gobierno central.	Sector público no financiero.	Sector público no financiero.	Gobierno central.	Sector público no financiero.	Todo el sector público.
Acceso público al sistema en la web.	No.	No.	Sí.	Sí.	No.	Sí.

Honduras es otro país que ha logrado avances significativos en materia de la normativa concerniente a la preparación, elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto. A mediados de 2004, fue promulgada una nueva Ley Orgánica del Presupuesto, la cual entró en vigencia el 1° de enero de 2005, e incorporó diversas modificaciones relacionadas con la adopción de indicadores multianuales, eliminación de la mayoría de las partidas globales (con la excepción de los presupuestos del Congreso Nacional, Poder Judicial, Presidencia de la República y Defensa, que todavía se protegen del escrutinio público) y las transferencias entre entidades del mismo gobierno central, la incorporación al presupuesto de casi todos los recursos externos (donaciones, alivio de la deuda, préstamos concesionales), inicio de aplicación de clasificaciones de gasto por programas en algunas carteras ministeriales clave (Educación, Salud, Transporte y Vivienda, Agricultura) y un nuevo SIAFI, que ha empezado a entrar en pleno funcionamiento a finales de 2006.

En Guatemala y Panamá, existe desde hace algunos años acceso público a los respectivos sistemas a través de la web. En el caso de Panamá, el SIAFPA cubre a todo el sector público, incluyendo a las instituciones financieras públicas. En Honduras, dicho acceso se ha empezado a implementar a partir de 2006. Costa Rica tiene un sistema bastante desarrollado (SIGAF), pero sin acceso por parte del público. En El Salvador y Nicaragua, los respectivos sistemas de administración financiera (SAFI y SIGFA) no cuentan todavía con aplicaciones web de acceso público.

4.2. Formulación y aprobación del presupuesto: responsabilidades ejecutivas y legislativas.

En la mayoría de los países del istmo, los roles básicos de los Organos Ejecutivo y Legislativo en lo que toca a la formulación y aprobación del presupuesto están definidos con bastante claridad en la Constitución y la legislación secundaria. El Organo Ejecutivo suele ser quien tiene la iniciativa en materia de formulación del presupuesto, usualmente a través de las direcciones generales de presupuesto en los respectivos Ministerios de Hacienda o Finanzas, los cuales preparan los proyectos de presupuesto con base en los anteproyectos enviados por cada institución (Matriz 2).

A su vez, los proyectos de presupuesto que formula el Ejecutivo son sometidos a la consideración del Legislativo para su aprobación, modificación o rechazo, dentro de plazos claramente establecidos en la Constitución y/o la legislación secundaria concerniente al proceso presupuestario. Aun en aquellos casos en que ciertos Organos del Estado (Legislativo y Judicial) o las entidades autónomas y descentralizadas preparan sus propios proyectos presupuestarios, los cuales son aprobados por sus autoridades respectivas, tales proyectos deben ser sometidos al Legislativo para conocimiento de éste e incluidos para su consolidación en el presupuesto general preparado por el Ejecutivo.⁷ En todos los países, la ley establece que si la instancia legislativa (Asamblea o Congreso) no aprueba el presupuesto enviado por el Ejecutivo dentro de los plazos fijados, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior.

⁷ En el caso de Guatemala, las municipalidades no suelen cumplir con el requerimiento de presentar sus presupuestos al Ejecutivo y al Congreso para su información y su inclusión en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (PGIEE), ya que no se les imponen sanciones por no presentar la información. Los gobiernos municipales aprueban sus presupuestos a finales de diciembre y sólo algunos de ellos los presentan al Ejecutivo.

Matriz 2: Atribuciones del Ejecutivo y Legislativo en la formulación y aprobación del Presupuesto.

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Atribuciones y límites del Ejecutivo.	Ejecutivo puede modificar partidas en los anteproyectos del gobierno central, excepto los gastos establecidos constitucionalmente o presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones. No tiene poder de veto sobre el presupuesto aprobado.	Ejecutivo tiene derecho de veto sobre las leyes aprobadas por la Asamblea.	Autoridad amplia para efectuar enmiendas. Poder de veto sobre presupuesto aprobado por Congreso.	Ejecutivo tiene la iniciativa en materia presupuestaria, pero no tiene poder de veto frente al Congreso.	Responsable de diseñar e implementar el Presupuesto General de la República (PGR) y presupuestos de las entidades descentralizadas.	Elaborar proyecto del Presupuesto General del Estado (PGE).
Atribuciones y límites del Legislativo.	Asamblea aprueba presupuestos ordinario y extraordinario del gobierno central. Tiene amplio poder para aumentar diversos gastos pero no los gastos presupuestados por el Ejecutivo a no ser que indique nuevas fuentes de ingresos para cubrirlos, previo informe de la CGR.	Asamblea puede reducir o rechazar las asignaciones propuestas, pero no puede aumentarlas. Puede sobrepasar veto del Ejecutivo con una mayoría de 2/3 de los diputados. Cualquier aumento o recorte de ingresos o gastos debe ser aprobado por la Asamblea, especificando las fuentes de recursos para su financiamiento o reemplazo.	Congreso dispone de facultades extensas para modificar proyecto del presupuesto. Puede sobrepasar veto del Ejecutivo mediante mayoría de 2/3.	Congreso tiene autoridad amplia para modificar presupuestos del gobierno central e instituciones descentralizadas. La Ley prohíbe establecer nuevas asignaciones o aumentar las existentes si no se establecen las fuentes específicas de ingresos para financiarlas. En la práctica, esta prescripción no se cumple.	Asamblea es responsable de las enmiendas y aprobación del PGR. No puede modificar el techo presupuestario a menos que defina las fuentes de ingreso para dicho aumento.	Examinar, modificar, y rechazar o aprobar el PGE. Puede eliminar o reducir partidas, salvo las destinadas al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de demás obligaciones contractuales del Estado y al financiamiento de las inversiones públicas.
Papel del organismo contralor.	Contraloría General de la República (CGR) aprueba presupuestos de		Contraloría controla los presupuestos de las municipalidades y de la Universidad de			Contralor General debe dar visto bueno para que Asamblea pueda modificar

	instituciones autónomas y municipalidades.		San Carlos.			ingresos comprendidos en el PGE.
Ciclo	Proceso inicia en marzo. Ministerio de Hacienda debe presentar a la Asamblea, a más tardar el 1° de septiembre, el proyecto de presupuesto; éste debe quedar aprobado antes del 30 de noviembre.	Preparación empieza en abril. Presentación a la Asamblea al menos 3 meses antes del nuevo año fiscal.	Ejecutivo debe enviar proyecto al Congreso al menos 120 días antes del nuevo año fiscal. Congreso debe aprobarlo o improbarlo a más tardar 30 días antes del nuevo año fiscal.	A mediados de año, gabinete define directrices y prioridades. Ejecutivo debe presentar proyecto al Congreso dentro de los primeros quince días de septiembre.	Ejecutivo debe presentar el proyecto a la Asamblea a más tardar el 15 de octubre. Esta debe aprobarlo antes del último día de la legislatura (15 de diciembre).	Ejecutivo debe enviar proyecto a la Asamblea al menos tres meses antes de la expiración del presupuesto del año fiscal en curso.
Cobertura	Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones. Instituciones autónomas y municipalidades.	Sector público no financiero. Incorpora presupuestos extraordinarios, pero excluye presupuestos de ciertas autónomas y fondos de actividades especiales.	Gobierno central, instituciones autónomas y descentralizadas, entidades de la seguridad social, empresas públicas, instituciones financieras públicas, municipalidades.	Administración central, instituciones descentralizadas, empresas públicas.	Asamblea Nacional, Corte Suprema, Consejo Electoral, Contraloría General, Presidencia de la República y Ministerios. Las entidades descentralizadas aprueban sus presupuestos.	Sector público no financiero (gobierno central, instituciones descentralizadas y empresas públicas) y sistema financiero público.
Organismo responsable de formular el presupuesto.	Proceso presupuestario es conducido en paralelo por la autoridad presupuestaria y la Dirección de Presupuesto Nacional (DPN); y por la CGR.	Dirección General del Presupuesto (Ministerio de Hacienda).	Dirección Técnica del Presupuesto (Ministerio de Finanzas) consolida presupuesto del Ejecutivo. Organos Legislativo y Judicial y entidades autónomas preparan y aprueban sus propios presupuestos.	Dirección General del Presupuesto (Secretaría de Finanzas).	Preparación del presupuesto se divide entre la Dirección General del Presupuesto (DGP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) de la SETEC.	Corte Suprema de Justicia y Procuraduría General formulan presupuestos de Organo Judicial y Ministerio Público. La Autoridad del Canal formula su presupuesto pero la Asamblea debe aprobarlo.

La autoridad del Ejecutivo para efectuar enmiendas al presupuesto difiere entre los países. En Guatemala es bastante extensa, al tiempo que el Congreso goza también de facultades muy amplias para modificar el proyecto del presupuesto, ya sea para efectuar recortes o aumentos, las asignaciones de prioridades, e incluso el balance fiscal (déficit/superávit). En Guatemala y El Salvador, el Ejecutivo tiene poder de veto sobre el presupuesto aprobado por el Legislativo, pero éste puede sobrepasar dicho veto mediante mayoría de dos tercios del total de diputados. En Honduras y Costa Rica, en cambio, la Constitución no reconoce al Ejecutivo poder de veto en cuanto a la aprobación del presupuesto.

La Constitución hondureña, en cambio, otorga al Ejecutivo poder de veto en el caso de otros proyectos de ley aprobados por el Congreso (no relacionados con la aprobación del presupuesto). En tales casos, si el Congreso decide ratificar el contenido del proyecto, se requiere de una mayoría de dos tercios para aprobarlo. En Nicaragua, existen ciertas contradicciones entre la normativa contemplada en la Constitución y otra legislación que regula la autoridad del Ejecutivo y Legislativo para modificar el presupuesto. Por ejemplo, el Artículo 112 de la Constitución establece que la Asamblea debe aprobar cualquier aumento o recorte de partidas de línea específicas o de transferencias de gasto entre instituciones. Sin embargo, el Artículo 32 de la Ley del Régimen Presupuestario asigna ese rol al Presidente de la República.

En la mayoría de los países, las principales limitaciones a las facultades del Legislativo para modificar el presupuesto tienen que ver con la autorización de nuevos gastos sin identificar las fuentes de financiamiento. En Guatemala, la Constitución (Art. 240) establece que cualquier ley que involucre inversión o gasto del gobierno debe indicar la fuente de los fondos para financiar ese gasto. En El Salvador, la Asamblea puede reducir o rechazar las asignaciones propuestas por el Ejecutivo, pero no puede aumentarlas. La transferencia de asignaciones entre diferentes sectores, así como cualquier aumento o recorte del nivel general de ingresos o gastos presupuestados deben especificar las fuentes de recursos para su financiamiento o reemplazo. En Honduras, los Organos Legislativo y Ejecutivo no pueden establecer nuevas asignaciones o aumentar las existentes durante el año presupuestario a no ser que una ley correspondiente establezca las fuentes específicas de ingresos para financiarlas.⁸ En Nicaragua, la Asamblea no tiene la posibilidad de modificar el techo presupuestario a menos que defina las fuentes de ingreso para dicho aumento, lo cual, a su vez, implica la aprobación de una ley separada; tampoco puede alterar las compensaciones de los empleados públicos, las pensiones ni el servicio de la deuda pública. En Costa Rica, la Asamblea no puede aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo a no ser que indique nuevas fuentes de ingresos para cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la factibilidad fiscal de tales fondos.

En el caso de Costa Rica, el proceso de formulación y aprobación de los presupuestos públicos reviste una característica peculiar con respecto a los otros países de la región, debido al rol preeminente que juega la Contraloría General de la República (CGR) en ese proceso. El Artículo 121 de la Constitución establece que la Asamblea aprueba los presupuestos ordinario y extraordinario de las instituciones del gobierno central (Poder Ejecutivo, sus ministerios, dependencias y entidades adscritas; el Poder Legislativo y sus instituciones auxiliares; el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones), mientras

⁸ En la práctica, sin embargo, el Congreso aprueba nuevas asignaciones sin cumplir con ese requisito. El Congreso puede también intervenir legalmente en otras materias, tales como asignar ayuda directa o cancelar deuda.

que la CGR aprueba el gasto de las instituciones autónomas (Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, etc.) y de las municipalidades. Se estima que el presupuesto que aprueba la Asamblea Legislativa representa una tercera parte del gasto total del sector público. Las otras dos terceras partes son aprobadas por la CGR directamente, sin ningún trámite legislativo.

En Panamá, la Contraloría General de la República juega también un papel importante en el proceso presupuestario, aunque no tan relevante como el de su homóloga costarricense. La Asamblea de Panamá puede eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el proyecto de presupuesto, salvo las destinadas al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y al financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la ley (Art. 268 de la Constitución); pero no puede aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de presupuesto o incluir una nueva erogación, sin la aprobación del consejo de gabinete, ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República. Tampoco puede expedir leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto, sin establecer nuevas rentas sustitutivas o aumentar las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas (Art. 272).

En lo que respecta al manejo presupuestario del Canal de Panamá, el Artículo 314 de la Constitución estipula que la Autoridad del Canal debe adoptar un sistema de planificación y administración financiera trienal conforme al cual aprobará su proyecto de presupuesto anual, que no forma parte del Presupuesto General del Estado. La Autoridad del Canal de Panamá debe presentar su proyecto de presupuesto al consejo de gabinete, que a su vez, debe someterlo a la consideración de la Asamblea para su examen, aprobación o rechazo. La ejecución del presupuesto estará a cargo del Administrador del Canal y será fiscalizada por la junta directiva, o quien ésta designe, y solamente mediante control posterior, por la Contraloría General de la República.

4.3. Gastos predeterminados e inflexibilidad presupuestaria

En la mayoría de los procesos presupuestarios de la región, existe un extendido sistema de recursos con afectación específica, algunos establecidos en la Constitución, otros fijados por la legislación secundaria (véase Matriz 3), sin que necesariamente se hayan creado las fuentes de ingreso para financiarlos, lo cual tiende a generar desbalances presupuestarios y una considerable rigidez del gasto público.

El caso más ilustrativo es el de Costa Rica. No obstante que la Constitución estipula que “en ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables” (Artículo 176)⁹ y que la LAFRPP establece que el presupuesto debe ser equilibrado y que no pueden cubrirse gastos corrientes con ingresos de capital, el presupuesto ha sido deficitario durante varios años. En buena medida, esta situación resulta de la asignación de los fondos del Estado a varios destinos específicos, sin contar con los recursos para cubrir tales asignaciones. A las partidas con asignación específica, se añaden las presiones del gasto por planilla del gobierno (y una parte del gasto en pensiones que está directamente indexado a los salarios), el cual crece de manera automática, aun si no

⁹ Esta regla aplica también para los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas.

hay contrataciones ni aumentos por concepto de inflación, ya que los trabajadores reciben aumentos automáticos por cada año cumplido de servicio.

Matriz 3
Partidas con asignación específica en los presupuestos nacionales en Centroamérica (circa 2006)

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
6% del PIB para educación (Art. 78 Constitución)	6% de ingresos corrientes para Organo Judicial (Art. 172 Constitución).	2% de ingresos ordinarios para Organismo Judicial (Art. 213 Constitución)	3% de ingresos corrientes para Poder Judicial (Art. 318 Constitución)	4% de presupuesto para Poder Judicial (Art. 159 Constitución)	2% de los ingresos corrientes del gobierno central para Organo Judicial y Ministerio Público (Art. 211 Constitución)
6% de ingresos ordinarios al Poder Judicial (Art. 177 Constitución)	7% de ingresos corrientes netos para municipalidades (Art. 207 Constitución y Art. 1 Ley del FODES)	5% de ingresos ordinarios para Universidad de San Carlos (Art. 84 Constitución)	6% de ingresos netos para UNAH (Art. 161 Constitución)	6% de presupuesto para universidades (Art. 125 Constitución)	
10% de ingresos ordinarios a municipalidades (Art. 170 Constitución)		10% de ingresos ordinarios a municipalidades (Art. 257 Constitución)	5% de ingresos tributarios para municipalidades (Art. 363 Constitución y Art. 91 Ley de Municipalidades)	4%-10% de ingresos tributarios para municipalidades (Art. 177 Constitución y Art. 5 de Ley de Transferencias Presupuestarias a Municipios)	
0.19% del PIB a partidos políticos (Art. 96 Constitución)		3% de ingresos ordinarios para deporte (Art. 91 Constitución)	4% de ingresos aduaneros para municipalidades en puertos con aduanas		
30% de impuesto sobre combustibles para CONAVI		2% de ingresos que colecte SAT para ella misma			
20% del impuesto de ventas para asignaciones familiares					

Fuente: Elaboración propia. Nota: las asignaciones listadas en este Recuadro no constituyen un inventario exhaustivo de las partidas con destino específico incluidas en los presupuestos de los países del istmo.

En conjunto, la suma de lo requerido para cumplir con todas esas disposiciones excede de manera sustancial los ingresos que genera el Estado. De acuerdo con cálculos de la Comisión de ex-Ministros de Hacienda (2002), el gasto al que teóricamente hubiera estado obligado el gobierno en 2001 hubiera sido equivalente al 158% de los ingresos tributarios de ese año. En el proyecto de ley de presupuesto de 2006, las partidas consideradas como “obligaciones ineludibles” (CCSS, indemnizaciones, pensiones, remuneraciones y servicio de la deuda pública) alcanzaron un monto equivalente a 138.4% de los ingresos tributarios.

Tan sólo el servicio de la deuda (amortización y pago de intereses) alcanzaba un monto equivalente a 102.8% de los ingresos tributarios. Los gastos con destino específico equivalían al 50.6% de los ingresos tributarios. En total, las partidas para obligaciones ineludibles y destinos específicos alcanzaron un monto equivalente a más de 189% de los ingresos tributarios (Cuadro 7).

Cuadro 7
Costa Rica: Proyecto de Ley de Presupuesto 2006
Ingresos y gastos totales (En millones de colones)

Concepto	Presupuesto	% ingresos tributarios
Ingresos corrientes	1,473,752.40	
Ingresos tributarios	1,411,244.00	
Ingresos no tributarios	9,658.70	
Otros	52,849.70	
Total gastos	2,762,421.47	195.7%
Obligaciones y destinos específicos	2,668,115.95	189.1%
Obligaciones ineludibles	1,953,387.83	138.4%
CCSS 1/ 3/	45,223.22	3.2%
Indemnizaciones 1/ 5/	1,749.72	0.1%
Pensiones	288,761.34	20.5%
Remuneraciones 1/ 4/	166,423.75	11.8%
Amortización deuda interna y externa 2/	982,735.41	69.6%
Intereses	468,494.39	33.2%
Internos	381,317.85	27.0%
Externos	87,176.54	6.2%
Destinos específicos constitucionales y legales	714,728.12	50.6%
Otros	94,305.52	6.7%

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto para 2006.

1/ No incluye las cifras del Poder Judicial ni del Ministerio de Educación.

2/ No incluye el Ministerio de Educación.

3/ Incluye cargas sociales y trabajadores independientes, convenios especiales, centros penales, etc.

4/ Incluye el Banco Popular.

5/ No incluye las cifras de pensiones.

Tal situación se complica adicionalmente por el hecho de que, según estimaciones del Ministerio de Hacienda, aproximadamente el 65% del gasto público total tiene lugar en instituciones descentralizadas y no está, por tanto, sujeto a control parlamentario. Un proyecto de ley encaminado a reducir el monto de los ingresos con destino específico se encuentra engavetado en la Asamblea desde 1999. En 2003, una resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia prácticamente eliminó la facultad del Poder Ejecutivo de poner límites al gasto u obligar a los entes descentralizados a generar superávit presupuestarios. En años recientes, dada la imposibilidad financiera de cumplir con las prescripciones constitucionales y legales en materia de gasto con destinos específicos, los presupuestos aprobados han adoptado el enfoque más pragmático de cubrir tales gastos en la medida que la disponibilidad de ingresos lo permita.

En los otros países del área se presentan situaciones similares, aunque éstas no revisten la gravedad que presenta el caso de Costa Rica. Si bien la mayoría de las Constituciones de la región establecen que los ingresos fiscales constituyen un fondo común destinado a cubrir de manera general las obligaciones del Estado,¹⁰ la asignación de partidas presupuestarias específicas para cubrir el financiamiento de instituciones y sectores considerados de prioridad nacional, es generalizada.

¹⁰ Este principio está establecido en el Artículo 237 de la Constitución de Guatemala, el Artículo 224 de la Constitución de El Salvador y el Artículo 363 de la Constitución de Honduras.

En el caso de Guatemala, además de los ingresos para gastos específicos establecidos constitucionalmente y en la legislación secundaria, otras reglas fiscales adoptadas como referencia para asignar el gasto público derivan de los Acuerdos de Paz y del Pacto Fiscal, los cuales estipulan que el gasto social debe representar un porcentaje creciente del gasto total, que la carga tributaria debe alcanzar 12% del PIB, y que la inversión pública debe representar al menos un 4% del PIB.¹¹ Sin embargo, la aplicación de estas reglas es discrecional y depende de la voluntad política del gobierno de turno.

En Nicaragua, aproximadamente el 21% de los ingresos corrientes del Presupuesto General está marcado, ya sea por la Constitución o por estatutos, para diversas entidades: las universidades, la Corte Suprema de Justicia, la administración de aduanas, el servicio de recaudación de impuestos, las municipalidades, y los propios ingresos de los ministerios y agencias.

En Panamá, el peso de los gastos con asignación específica, establecidos por mandato constitucional o legal, no es tan grande como en el resto de Centroamérica. La única partida presupuestaria con destino específico establecida por la Constitución consiste en una asignación al Órgano Judicial y al Ministerio Público no menor, en conjunto, al 2% de los ingresos corrientes del gobierno central (Art. 211). El principal factor de rigidez del gasto en Panamá proviene del servicio de la deuda pública, el cual ha aumentado sensiblemente en años recientes. Excluyendo los pagos de amortización, tan sólo el pago de intereses sobre la deuda representó el 27% del gasto total del gobierno central en 2005. Otro factor importante de inflexibilidad presupuestaria lo representan las prestaciones de la seguridad social, que durante 2000-2005 promediaron 12.2% del gasto gubernamental.

Con el fin de mitigar los desbalances fiscales del país, en mayo de 2002 la Asamblea Legislativa de Panamá aprobó una Ley de Recuperación Económica y Responsabilidad Fiscal (LRF o Ley 20), que reflejó los acuerdos alcanzados durante un proceso de consulta (Diálogo Nacional) con las patronales, los sindicatos y la sociedad civil, sobre el uso de los activos del Fondo Fiduciario constituido con los ingresos de la privatización, y la política de endeudamiento público. El capítulo 2 de la ley contenía disposiciones encaminadas a reducir los niveles de la deuda pública en el mediano plazo, incluyendo un techo sobre el déficit del SPNF. De acuerdo con su artículo 11 (incisos 1 y 2), la deuda neta del sector público debería disminuir 20 puntos porcentuales del PIB entre 2002 y 2017, mientras que el déficit fiscal no debería rebasar el 2% del PIB nominal. Los límites fiscales impuestos por la LRF fueron ampliamente sobrepasados en 2003 y 2004.

El gobierno que tomó posesión en septiembre de 2004 suspendió la aplicación de la LRF hasta finales de 2005, porque consideró que el cumplimiento del techo de 2% del déficit fiscal no era factible, al tiempo que se embarcó en un esfuerzo de consolidación fiscal que le permitiera aspirar con más realismo a conseguir las metas de la LRF. En febrero de 2005, el gobierno adoptó un programa fiscal orientado a reducir el déficit (excluyendo la Autoridad del Canal de Panamá) a cerca de 1% del PIB para 2007. El programa contemplaba la introducción gradual de una reforma tributaria, la contención del gasto corriente y la eliminación de los incentivos tributarios para ciertos sectores económicos (particularmente en la construcción, manufactura e industria maderera). Las medidas para controlar el gasto corriente incluían reducir el empleo en el sector público a comienzos de

¹¹ En relación a este tema, el Artículo 238 de la Constitución prescribe que no podrán transferirse fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o de pago de la deuda pública.

2008 a los niveles que registraba a finales de 1999; limitar el crecimiento del gasto corriente primario a la tasa de crecimiento del ingreso corriente del año previo; recortar los gastos administrativos y limitar los desembolsos para servicios profesionales. Considerando excepciones para los servicios de salud, educación y seguridad, el número de empleados públicos debería declinar de cerca de 180 mil a un rango de 165-170 mil a finales de 2007. Las autoridades panameñas también iniciaron la preparación de una reforma del sector de la seguridad social con el propósito de restablecer su viabilidad financiera.

Sin llegar a alcanzar el estatuto jurídico de una ley de responsabilidad fiscal como la panameña, en los otros países de Centroamérica también se han intentado reformas del gasto para reducir los desbalances presupuestarios prevalecientes.¹² La mayoría de estas iniciativas han coincidido en tratar de contener las tendencias alcistas de los gastos salariales, reducir el monto de los gastos con destino específico y limitar los crecientes pagos de pensiones. En conjunto, los resultados han sido más bien modestos. Como lo muestra la experiencia panameña, las reglas de política por sí mismas no generan automáticamente la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, si no están sustentadas sobre un esfuerzo efectivo de generación de consensos a escala nacional. Las consideraciones de economía política juegan un rol crucial para las probabilidades de éxito de una ley de responsabilidad fiscal.¹³

Desde el punto de vista de la eficiencia de los procesos presupuestarios, el problema mayor que deriva de la acumulación de obligaciones de gasto sin asegurar las correspondientes fuentes de ingresos para financiarlo radica en la reducción de los grados de libertad para optimizar la asignación de los escasos recursos disponibles. Con ello, los procesos de formulación y aprobación del presupuesto, lejos de ser un ejercicio de discusión y definición de las prioridades nacionales de desarrollo, han tendido a convertirse en un mero formalismo en el que casi todas las asignaciones están decididas antes de que empiece el proceso formal de diseño y aprobación del presupuesto.

4.4. Planificación presupuestaria y presupuestos plurianuales

En las procesos de modernización presupuestaria en Centro América hay dos áreas fundamentales que merecen una atención especial: la conveniencia de contar con presupuestos plurianuales y la necesidad de reorientar las prácticas actuales hacia un efectivo presupuesto basado en resultados.

La programación presupuestaria a mediano plazo plantea la necesidad de verificar si los objetivos de gobierno están siendo alcanzados, si los recursos se canalizan a los programas en la forma que han sido planeados, si el presupuesto es la forma de inducir a los responsables del gasto público a cumplir con los objetivos de desarrollo y si los instrumentos con que se cuenta permiten anticipar posibles crisis. La presupuestación

¹² En Nicaragua se encuentra en proceso de discusión un proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal.

¹³ En años recientes, leyes de responsabilidad fiscal han sido introducidas en varias economías de mercado emergentes, incluyendo América Latina (notablemente, Argentina, Brasil, Ecuador y Perú), Turquía, la Unión Europea y otros países, con el fin de proporcionar un marco legal comprehensivo y arreglos institucionales para mejorar los resultados de la política fiscal. Las evaluaciones de la experiencia con este tipo de iniciativas son generalmente inconclusivas, con la experiencia de Brasil siendo la única historia de claro éxito en el hemisferio occidental.

plurianual puede constituirse en una herramienta efectiva para cumplir tales propósitos (Martner, 2000).

Algunos países centroamericanos se están moviendo claramente en esa dirección (Matriz 4). En Guatemala, el Artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97) establece la obligatoriedad de elaboración del presupuesto plurianual. Desde 2003 se ha incluido un presupuesto multianual en los documentos presupuestarios presentados al Congreso. El ejercicio de presupuestación multianual ha ido mejorando paulatinamente. Para el ejercicio fiscal 2006, se ha dado un cambio importante de enfoque, pasando de la mera proyección estadística de agregados fiscales que había caracterizado a los presupuestos multianuales previos, a la proyección de un presupuesto multianual con visión estratégica, que tome en cuenta las metas y resultados de mediano plazo trazados por los ministerios sectoriales en sus planes operativos multianuales. Para ello, se ha iniciado un proceso de descentralización de la formulación multianual, apoyado en el establecimiento de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP), en el que los presupuestos de las entidades reflejan programáticamente las políticas sectoriales y las prioridades de gobierno.

Matriz 4
Planificación presupuestaria multianual en Centroamérica

	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Fecha de implementación	Se elabora desde 2003.	Se elabora desde 2003.	Desde 2006 se elabora un “Marco presupuestario de mediano plazo”.
Sustentación legal	Artículo 8 de Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97)	Ley General de la Administración Pública (Art. 29) y Ley Orgánica del Presupuesto (Art. 18).	Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario (Ley 550 de 2005).
Variables que incluye	Proyecciones de los agregados fiscales de ingresos y gastos para tres años.	Cubre las mismas variables que el presupuesto anual, aunque con menor detalle, para cuatro años.	Agregados macroeconómicos y operaciones consolidadas del sector público y de principales entidades del gobierno, para tres años.

Fuente: Elaboración propia.

También en Honduras se han dado los primeros pasos para la presupuestación plurianual. Desde 2003, los documentos anexos al proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo al Congreso incluyen un presupuesto multianual, diseñado originalmente como un documento informativo para mostrar cómo evolucionarán los agregados fiscales en el mediano plazo. A la fecha, el ejercicio ha consistido básicamente en una proyección de los datos del año base para el año fiscal y tres años más, asumiendo ciertos supuestos sobre las tendencias de categorías particulares de gasto, que no expresa compromisos rígidos y de cumplimiento obligatorio por parte de las autoridades gubernamentales, sino un marco de referencia fiscal de mediano plazo. La elaboración de este instrumento implica la definición de un conjunto de reglas fiscales básicas en función de las proyecciones del comportamiento de la economía. Dichas reglas se refieren a: i) los niveles y composición del gasto, ingreso y endeudamiento público; ii) los resultados económico y financiero presupuestarios

proyectados; iii) las políticas y plan de mejoramiento de la administración tributaria; y iv) los niveles de endeudamiento.

El gobierno hondureño se ha propuesto mejorar progresivamente las proyecciones de las variables financieras e introducir paulatinamente la proyección de las metas reales de producción de bienes y servicios, que sustenten y justifiquen el uso de los recursos. También ha incorporado modificaciones a la Ley de Administración Financiera para dar sustento legal al presupuesto plurianual, definiendo su contenido, período de vigencia, instituciones públicas sujetas a este esquema, su sistema de aprobación, revisión y modificación y la definición de un esquema gradual de instrumentación. Aunque el Congreso es competente para aprobar sólo el presupuesto anual correspondiente al año en curso, se espera que este ejercicio de programación de mediano plazo genere una actualización de las metas de gasto y una priorización de programas y proyectos coherentes con las cifras reales de disponibilidad de recursos, tanto provenientes del alivio de la deuda, como generados por la recaudación fiscal.

En Nicaragua, aunque no existe obligación legal para elaborar un esquema formal de presupuestación plurianual como los de Guatemala y Honduras, a partir de 2006 se elabora un “Marco presupuestario de mediano plazo” que cubre diversos agregados macroeconómicos y las operaciones consolidadas del sector público y de las principales entidades del gobierno para un horizonte de tres años.

En contraste con las experiencias de Guatemala, Honduras y Nicaragua, en los otros países del istmo no existe todavía de manera formal un horizonte intertemporal del presupuesto. En El Salvador, el preámbulo del documento del presupuesto incluye proyecciones fiscales para el año presupuestario y dos años adicionales y la documentación presupuestaria contiene una declaración de metas de política fiscal de mediano plazo, pero no se realiza un ejercicio formal de presupuestación multianual.

Costa Rica tampoco dispone de un marco formal de programación presupuestaria multianual, aun cuando de acuerdo con la legislación existente, todo presupuesto público debe responder a los planes operativos anuales (PAO) de cada institución, los cuales, a su vez, deben enmarcarse en el Plan Nacional de Desarrollo, la programación macroeconómica del Banco Central y los lineamientos de política presupuestaria del Poder Ejecutivo (Art. 4, LAFRPP). En Panamá, igualmente, se ha puesto bastante énfasis en monitorear la consistencia de las metas de los indicadores con las políticas sectoriales y el plan de gobierno, pero tampoco existe un esquema formal de presupuestación multianual.

Un aspecto fundamental aplicable en principio a todos los países de la región, y que requiere especial atención para impulsar de manera efectiva la planificación presupuestaria multianual, se refiere a los pasivos contingentes y las posibles obligaciones fiscales que éstos generan. La mayoría de países centroamericanos es proclive al embate de desastres naturales de diverso tipo (terremotos, huracanes, sequías, etc.) cuyo impacto fiscal suele ser considerable en términos de las pérdidas que tales eventos suelen provocar y de la necesidad de reponer los stocks de capital afectados (infraestructura pública de carreteras, puentes, escuelas, clínicas de salud, etc.). La incorporación a la planificación presupuestaria de los pasivos contingentes que implican estos desastres requiere hacer explícitos los costos de la gestión preventiva de los acervos públicos expuestos a las amenazas naturales (reforzamiento de estructuras vulnerables) y las obligaciones

financieras públicas que pueden generar tales eventos catastróficos en caso de materializarse.

4.5. Ejecución y evaluación presupuestaria

4.5.1. Indicadores de desempeño: hacia un presupuesto por resultados

Un tema intrínsecamente enlazado con el desafío de mejorar la eficiencia de la ejecución presupuestaria lo constituye el de los indicadores de desempeño, de importancia primaria para la definición de los procedimientos adecuados y la implementación eficiente de los programas de gasto público.

Siguiendo la experiencia de las reformas de manejo presupuestario que han sido introducidas en las dos últimas décadas en la mayoría de países de la OECD, numerosas economías de mercado emergentes han empezado también a moverse hacia una presupuestación basada en resultados en la que los indicadores de desempeño juegan un papel clave (Diamond, 2005). La mayoría de países en el istmo centroamericano han realizado también esfuerzos en esta línea (Matriz 5).

En el caso de Guatemala, hasta muy recientemente, la norma práctica había sido que las instituciones públicas elaboraran sus presupuestos de manera incremental, sin relacionarlos con objetivos, planes operativos o indicadores de productos y metas. La coordinación de los Planes Operativos Anuales (POA) con el presupuesto institucional era deficiente, dificultando la implementación de las políticas y estrategias sectoriales y la evaluación de la gestión institucional. Adicionalmente, se carecía de un sistema de indicadores de seguimiento que proporcionara la información gerencial necesaria para un adecuado seguimiento presupuestal de los programas y para la toma de decisiones sobre la gestión de los mismos.

A partir del proyecto de presupuesto para 2006, se ha adoptado un enfoque de presupuestación con base en resultados, con el fin de contar con herramientas más efectivas para la medición del impacto del gasto público en el desarrollo económico y social del país. A tal efecto, cada entidad de la administración central desarrolla objetivos estratégicos institucionales alrededor de los cuales se adecúan las categorías programáticas, en consistencia con el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de indicadores de desempeño que permiten monitorear el cumplimiento de las prioridades estratégicas del gobierno. De esta manera, los insumos financieros (el gasto ejecutado) pueden ser vinculados con los indicadores de productos (bienes y servicios), lo cual permitiría incrementar la rendición de cuentas y, en el largo plazo, aumentar la efectividad y eficiencia de los programas gubernamentales. El gobierno guatemalteco se encuentra también trabajando en el desarrollo de un Sistema Nacional de Indicadores (SNI), congruente con la conformación del Sistema Estadístico Nacional (SEN), con el propósito de monitorear y evaluar la oferta de servicios que presta el Estado, así como su impacto en el bienestar de la población, principalmente de la que vive en situación de pobreza extrema.

Matriz 5: Desarrollo de la presupuestación en base a indicadores de desempeño en Centroamérica

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Tipo de indicadores	Productos finales o relevantes, objetivos de mejora y vinculación con Plan Nacional de Desarrollo, metas de gestión e indicadores de desempeño programáticos.	No existe esquema formal de presupuestación por resultados. En algunos programas, se definen “propósitos” que tienen el carácter de metas.	Objetivos estratégicos, objetivos operativos, principales indicadores de la entidad, metas relevantes por programa.	Resultados de producción de programas, subprogramas y proyectos. Para la ERP: objetivos sectoriales, metas e indicadores.	Líneas de acción prioritarias, estrategias de implementación, metas e indicadores por programas. Para ERP: objetivos, metas e indicadores intermedios.	Indicadores de resultados y metas por programas.
Organismos responsables de incluir indicadores	Unidades ejecutoras, Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República (CGR).	Unidades ejecutoras y Ministerio de Hacienda.	Unidades ejecutoras y Ministerio de Finanzas.	Unidades ejecutoras y Secretaría de Finanzas.	Unidades ejecutoras y Ministerio de Hacienda.	Unidades ejecutoras, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
Organismos responsables de evaluar cumplimiento de indicadores	Unidades ejecutoras, Ministerio de Hacienda, Asamblea, CGR.	Unidades ejecutoras, Ministerio de Hacienda, Asamblea, Corte de Cuentas.	Unidades ejecutoras, Ministerio de Finanzas, Congreso, Corte de Cuentas.	Unidades ejecutoras, Secretaría de Finanzas, Congreso, Tribunal Superior de Cuentas.	Unidades ejecutoras, Ministerio de Hacienda, Asamblea, Contraloría General.	Unidades ejecutoras, MEF, Asamblea, Contraloría General.

El Salvador, por su parte, tiene todavía un largo trecho por recorrer para establecer un sistema efectivo de indicadores de desempeño. La preparación del PGE es complementada por un documento de programación física y financiera, que contiene información detallada para cada entidad presupuestaria sobre las metas físicas y financieras de cada línea de trabajo y, dentro de éstas, por actividades específicas. La programación física es incorporada en el SAFI para permitir a cada institución monitorear su propio manejo presupuestario y el logro de sus metas. Sin embargo, ese documento no se difunde junto con el PGE. El Ejecutivo tampoco proporciona a la Asamblea Legislativa ni al público un informe sobre el cumplimiento de tales metas.

En Honduras, se ha impulsado un considerable número de programas de reforma en materia de gasto público, muchos de ellos apoyados con financiamiento externo o donaciones, para hacer más eficiente y transparente la ejecución del gasto público, incluyendo indicadores de desempeño. Este proceso ha recibido particular atención en el marco de implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), la cual define los objetivos y metas a alcanzar en términos de una serie de indicadores globales e intermedios, de corto, mediano y largo plazo. Con el propósito de darle seguimiento a la ERP, el gobierno de Honduras ha establecido el Sistema de Información de la ERP (SIERP), diseñado como un instrumento de coordinación y desarrollo de las actividades de recolección y monitoreo de datos e indicadores que permitan evaluar el progreso en el cumplimiento de las metas y objetivos de la ERP.

A partir de 2006, se ha adoptado un nuevo proceso de formulación presupuestaria, dentro del cual destaca la descentralización de la programación de gastos en cada una de las instituciones del sector público a partir de las unidades ejecutoras responsables de la operación de la gestión. Esa programación incluye: a) la identificación de operaciones a corto y mediano plazo como resultado de la planificación estratégica institucional para alcanzar los logros previstos para cada período de la programación multianual de las instituciones. El responsable de esta identificación es la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Institucional, conjuntamente con las unidades ejecutoras; b) la definición de las categorías programáticas institucionales, con el propósito de compatibilizar los requerimientos y necesidades de las unidades ejecutoras y las definiciones establecidas por la máxima autoridad; y c) la definición de resultados de producción de programas, subprogramas y proyectos, bajo la responsabilidad de la Unidad de Planeamiento en coordinación con las unidades ejecutoras.

En Nicaragua, al igual que en Honduras, la implementación de la presupuestación por resultados y el desarrollo de indicadores de desempeño ha estado asociada principalmente con la ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. En el marco de ésta, el gobierno ha emprendido un proceso iterativo que ha implicado identificar los problemas más relevantes de la pobreza y establecer metas para enfrentarlas, y que ha llevado también al desarrollo de un sistema de indicadores intermedios para fines de seguimiento. Los diferentes ministerios sectoriales proporcionan los datos para los indicadores.

La idea central de vincular en forma sistemática y verificable insumos con productos y con resultados tampoco es extraña en el caso de Costa Rica. Existe en dicho país una buena base de información y un grado razonable de aceptación por parte de los funcionarios para programar en base a metas y resultados. Existe también un desarrollo tendiente a recoger la información necesaria. El mayor esfuerzo ahora consiste en unir funcionalmente presupuesto y planificación, en particular en la etapa de seguimiento. En años recientes, se

ha incorporado el Plan Nacional de Desarrollo como parámetro de evaluación de la ejecución presupuestaria. Otro paso importante para mejorar el proceso de inversión y formulación de las prioridades se ha dado con la creación, en marzo de 2004, del Consejo Nacional de Financiamiento Interno, Externo y de Inversión (CONAFIN), responsable de formular el Plan Nacional de Inversiones Públicas, el cual pasa a formar parte del Plan Nacional de Desarrollo y por lo tanto es vinculante para todo el sector público.

No obstante esos esfuerzos, todavía no se ha logrado implementar un sistema que permita relacionar metas y objetivos concretos con cada asignación presupuestaria. Los Ministerios son los responsables de proponer los indicadores de desempeño, los cuales son generalmente aceptados por MIDEPLAN sin que haya una mayor reelaboración o cuestionamiento. No hay tampoco un examen crítico sobre las metodologías empleadas ni sobre el grado de relevancia de los indicadores.

En Panamá, a partir del año 2005, se ha iniciado la incorporación de indicadores de desempeño en los programas sustantivos de funcionamiento e inversión de las 56 instituciones que integran el Presupuesto General del Estado, como una herramienta fundamental para la implementación de la nueva modalidad de gestión pública por resultados. A la vez, las autoridades panameñas han puesto especial interés en el seguimiento de los indicadores en la etapa de ejecución del presupuesto y, concretamente, en el análisis del avance de las metas de los indicadores y su relación con la ejecución del presupuesto y las políticas sectoriales del plan de gobierno.

4.5.2. Rendición de cuentas y normas de transparencia

Las tendencias actuales en relación con la gestión pública colocan un énfasis especial en la divulgación y la transparencia, como una forma de rendición de cuentas (*accountability*). Si bien es cierto que una población bien informada sobre estos temas no necesariamente garantiza un sistema eficaz de control ciudadano sobre la gestión pública, la disponibilidad de información pública suficiente y de fácil acceso contribuye de modo fundamental a la formación de una cultura de seguimiento de la gestión estatal por parte de la población en general.

El presupuesto es un instrumento fundamental para el ejercicio de la ciudadanía y la profundización de la democracia. En el presupuesto se expresan de manera tangible los objetivos verdaderos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes. De ahí la importancia de la capacidad de incidencia de la sociedad civil en el proceso de elaboración del presupuesto. La transparencia presupuestaria contribuye a la eficiente asignación de recursos al asegurar que las personas tengan suficiente información para exigir una rendición de cuentas responsable por parte de los representantes políticos y ejercer una mayor participación y control sobre la función pública.

Una adecuada gestión del gasto en el sector público (al igual que en el sector privado) requiere también de un buen sistema de control interno, en sus diferentes componentes. La gestión de control interno, a través de las auditorías internas y de las instancias que en cada país sean responsables de la contraloría nacional, tiene un adecuado complemento en los llamados mecanismos de auditoría social. El funcionamiento adecuado de estos mecanismos permite mantener una vigilancia externa sobre el uso de los recursos y, en especial, sobre la suficiencia y la calidad de los servicios públicos. Además, pueden

constituirse en un mecanismo efectivo de rendición de cuentas y de mejoramiento de los servicios públicos, y de combate a la corrupción.

El combate de la corrupción puede tener un gran impacto en la provisión de servicios públicos, particularmente de los servicios educativos y del cuidado de la salud (Gupta, Davoodi y Tiongson, 2001), y también puede mejorar la focalización del gasto en educación y salud (Gupta et al., 2000). Por ello es crucial que los gobiernos instituyan mecanismos transparentes de proveeduría y fortalezcan la rendición de cuentas del gasto público.

Centroamérica ha logrado avances apreciables en este terreno desde comienzos de los 1990 pero también presenta todavía deficiencias importantes con relación a la participación de la sociedad civil en la formulación y evaluación del presupuesto. Con la excepción de Nicaragua, que en octubre de 2003 aprobó una Ley de Participación Ciudadana, en los otros países del istmo no existe legislación que garantice la participación de la ciudadanía en la definición y aprobación del presupuesto. En Honduras, el Congreso aprobó en enero de 2006 una Ley de Participación Ciudadana, pero no queda muy claro en ella cómo la ciudadanía puede incidir sobre las distintas fases del proceso presupuestario a través de los instrumentos que dicha ley contempla (foro nacional de participación ciudadana, consejos de desarrollo municipal y departamental, y mesas comunitarias de la participación ciudadana).

Aun en Nicaragua, el proceso de formulación y aprobación presupuestaria se realiza sin una efectiva participación ciudadana. Si bien, con base en el Artículo 150 de la Constitución Política, existe desde 1999 un Consejo de Planificación Económico y Social (CONPES) como órgano consultivo para apoyar la elaboración de los planes económicos y sociales del país y con facultad de formular recomendaciones al proyecto de la Ley Anual del Presupuesto General de la República y al proceso de inversión y gasto público, en la práctica las recomendaciones del CONPES no han sido tomadas en cuenta para la elaboración del presupuesto, aun en temas cruciales. La legislación establece igualmente que, en el período de discusión y aprobación del presupuesto en la Asamblea, la Comisión Económica -antes de preparar su dictamen- debe escuchar a los distintos sectores. Esta normativa tampoco ha sido aplicada en la práctica.

En los otros países, tampoco existen mecanismos efectivos que garanticen la incorporación de la opinión de la ciudadanía en general en la formulación del presupuesto. Ni siquiera existen mecanismos que obliguen al Poder Ejecutivo a rendir informes exhaustivos a la opinión pública sobre las posibles modificaciones que se introduzcan al presupuesto. La información durante la etapa de formulación del presupuesto rara vez llega a ser conocida por la población. Una vez que el Poder Ejecutivo envía el proyecto de presupuesto al Órgano Legislativo, el procedimiento de aprobación dentro de éste suele tener una difusión limitada y sólo se hace un poco más visible cuando llega a la fase de discusión en el plenario. Aunque las sesiones de las comisiones legislativas del presupuesto son públicas en principio en la mayoría de países, la participación ciudadana es inexistente y la cobertura de los medios de comunicación es escasa o nula. En la mayoría de casos, la legislación tampoco contempla alguna norma expresa que propicie, de manera directa o indirecta, la participación de la sociedad civil, los ciudadanos o cualquier tipo de

organización no gubernamental, en el proceso de elaboración del presupuesto ni en la definición de las prioridades presupuestarias.¹⁴

El tema de la transparencia en la provisión de información a la ciudadanía en relación al proceso de elaboración presupuestaria adolece también de deficiencias en varios países, aun cuando posiblemente ésta sea el área en que se han registrado los mayores avances en la mayoría de ellos (véase Matriz 6).

¹⁴ En el caso de Costa Rica, una excepción a esta situación se da en el caso de los presupuestos municipales, en cuya elaboración tienen un papel importante los vecinos organizados a través de los consejos de distritos.

Matriz 6: Marco institucional sobre información y transparencia en Centroamérica

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Normas legales sobre información y transparencia	No existe ley de acceso a información pero sí el derecho constitucional de petición ante las instituciones públicas. Costa Rica está suscrito a las Normas Especiales de Divulgación de Datos (Special Data Dissemination Standard, SDDS) del FMI.	No hay ley de transparencia o de acceso a información. Sin embargo, El Salvador está suscrito a las SDDS del FMI.	“Normas Generales de Acceso a la Información Pública del Organismo Ejecutivo y sus Entidades” (Acuerdo Gubernativo 645 de 2005).	Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Decreto 10-2002). Ley de Participación Ciudadana (Decreto 3 de 2006). Ley de Transparencia y Acceso a la Información (2006).	Ley de Participación Ciudadana (Ley N° 475 de 2003).	Ley de Transparencia (Ley 6 de 2002).
Principales disposiciones que surgen de las normas legales.	Creación de la Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público y de Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Públicos (Decreto publicado en la Gaceta No. 161 del 23-8-2002, N°30625-H)		Comisión Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción (Acuerdo Gubernativo 469 de 2002). Mesa de Diálogo de Transparencia y Auditoría Social, de la cual surgió un Plan de Acción Gubernamental de Transparencia.	Dirección de Participación Ciudadana del Tribunal Superior de Cuentas (TSC). Consejo Nacional Anti-Corrupción (CNA). Creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).	Estrategia Voluntaria de Acceso a Información (EVA) como paso previo a la aprobación de una ley de "Acceso a información", para poner gran parte de la información pública a disposición de la ciudadanía.	Art. 1 de dicha ley establece principio de acceso público a la información y prescribe el principio de publicidad (toda información que emane de la administración pública se considera pública).
Páginas web disponibles sobre el gasto público	Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República (CGR).	Ministerio de Hacienda.	Ministerio de Finanzas. Portal de Transparencia Fiscal.	Secretaría de Finanzas.	Portal de EVA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Ministerio de Economía y Finanzas y Contraloría General de la República.
Organismos públicos responsables de promover transparencia	Ministerio de Hacienda y CGR.	Ministerio de Hacienda	Comisionado para la Transparencia. Ministerio de Finanzas.	TSC, CNA, Secretaría de Finanzas.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Contraloría General de la República.

En general, el volumen de información que se hace pública así como la calidad de la misma han aumentado notablemente en todos los países del istmo en años recientes. La información sobre el gasto público y el estado de la ejecución presupuestaria se puede acceder en los sitios web de todos los Ministerios de Hacienda o Finanzas. Algunos países, como Guatemala y Nicaragua, mantienen además portales específicos de transparencia fiscal en la internet. Si bien el acceso a estos sitios se ve limitado por el hecho de que solamente un pequeño porcentaje de la población en Centroamérica dispone de acceso a este medio, se trata de avances importantes con respecto a la situación de opacidad informativa que prevalecía algunos años atrás.

En varios países, se han implementado otras iniciativas encaminadas a mejorar el clima de transparencia. En el caso de Guatemala, tales iniciativas incluyen la implementación de una mesa de diálogo de transparencia y auditoría social, como parte del plan de acción gubernamental de transparencia; y la designación de un comisionado presidencial para la transparencia y contra la corrupción. El tema de la transparencia y combate de la corrupción ha adquirido también especial relevancia en Honduras y Nicaragua, ante las presiones de la comunidad internacional para efectuar un manejo más transparente y eficiente de los recursos del alivio de la deuda externa para financiar sus respectivas estrategias de reducción de la pobreza. En Nicaragua, se encuentra actualmente en proceso de discusión una ley de acceso a la información. En Costa Rica, no existe una ley que proteja el derecho a la información pública, aunque sí existe el derecho constitucional de petición ante las instituciones públicas. En caso de no obtener respuesta de éstas, el ciudadano puede recurrir a la Sala Constitucional o a la Defensoría de los Habitantes.

Una experiencia particularmente interesante para mejorar el clima de transparencia y mitigar el problema de la corrupción la constituye la promulgación de la Ley de Transparencia de Panamá (Ley 6 de 2002). En su artículo 1 (inciso 10), dicha ley establece el principio de acceso público a la información, según el cual cualquier persona tiene el derecho de solicitar y recibir información veraz y oportuna de las autoridades e instituciones de gobierno; mientras que el inciso 11 del mismo artículo prescribe el principio de publicidad, según el cual toda información que emane de la administración pública se considera pública, de modo que se deben establecer procedimientos para que los ciudadanos puedan acceder a esa información y diseminarla a través de los medios y la internet. Si bien, en la práctica, existen limitaciones de diverso tipo que condicionan la eficacia y el alcance de dicha Ley, su mera promulgación constituye un paso que puede coadyuvar a la generación de un clima de mayor transparencia institucional en ese país.

En Honduras, el Congreso aprobó a finales de 2006 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que incluye la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), como un órgano desconcentrado de la administración pública, independiente y con su propio presupuesto.

En El Salvador, a pesar de los avances registrados en materia de disponibilidad de información, el progreso ha sido relativamente menor. Si bien Costa Rica y El Salvador son los dos únicos países centroamericanos que han suscrito las Normas Especiales de Divulgación de Datos (NEDD o *Special Data Dissemination Standard*, SDDS) del FMI, las autoridades salvadoreñas han solido manejar con bastante discrecionalidad la difusión de información que consideran sensible, al punto de vetar en algunos años la publicación

de los reportes elaborados por las misiones del FMI tras sus visitas al país en el marco de las consultas relativas al Artículo IV.¹⁵

4.5.3. Controles internos y externos

Como en el caso más general de la normativa que rige sobre la administración financiera pública, el marco legal de las funciones de control del presupuesto en todos los países del istmo está bien definido en las respectivas Constituciones y las leyes orgánicas de las instancias encargadas de la contraloría general en cada nación (véase Matriz 7). Esa normativa asigna a las oficinas de la Contraloría la facultad de fiscalización de las finanzas del sector público y de las entidades receptoras de fondos públicos, así como la responsabilidad de la auditoría externa de los estados financieros y la presentación de informes de ejecución presupuestaria del gobierno, al tiempo que les confiere la facultad de establecer las normas que rigen los controles internos y las auditorías internas en el sector público. En algunos países, como Costa Rica y Panamá, las Contralorías disponen de especial autoridad y prestigio. En otros, sus capacidades son bastante más limitadas.

En Costa Rica, la Contraloría es un órgano constitucional del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la hacienda pública y rector del sistema de fiscalización y goza de absoluta independencia funcional y administrativa respecto de cualquier poder. La Ley ha intentado preservar su independencia otorgando al Contralor y funcionarios principales estabilidad –sus nombramientos son por ocho años– y prerrogativas similares a las de los jueces, junto con garantías de acceso y uso de la información con que cuenta el gobierno. En Panamá, la Constitución asigna a la CGR la responsabilidad de llevar la contabilidad pública, incluyendo el endeudamiento interno y externo (Art.276 - 1), recabar de las entidades del sector público informes sobre su gestión fiscal (Art.276 -5), establecer los métodos de contabilidad para el sector público (Art.276-8) e informar a la Asamblea Legislativa y el Organismo Ejecutivo sobre el estado financiero de la administración pública (Art. 276-9). Además de esas funciones, la CGR tiene la responsabilidad de “dirigir y formar la estadística nacional”, función que usualmente desempeñan en otros países los bancos centrales y/o las oficinas nacionales de estadística.

En la mayoría de los países, las autoridades más altas en cada institución del sector público son responsables de la implementación de los sistemas de control interno, en línea con los estándares generales establecidos por la Contraloría. En algunos países, como Costa Rica, es responsabilidad de todo funcionario que esté al frente de un ministerio o ente estatal organizar la función de auditoría interna, para lo cual debe nombrar a un auditor y a un sub-auditor interno con dependencia directa de él y proveerle los recursos necesarios y el acceso a la información que requiera para desarrollar su labor. A partir de 2004, este esquema fue extendido a los municipios, estipulando que la auditoría interna se ubique dentro de la organización como una de las unidades de mayor rango y con dependencia orgánica de la autoridad máxima (Concejos Municipales y de Distrito y Consejos Directivos). En otros países, el funcionamiento de las auditorías internas es más limitado. En El Salvador, por ejemplo, solamente las unidades con un presupuesto anual superior a US\$570 mil están obligadas a establecer sistemas de control interno.

¹⁵ En abril de 2006, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Ética Gubernamental. Su principal organismo rector, el Tribunal de Ética Gubernamental, fue creado el 1 de noviembre. La presidenta de dicho Tribunal se ha mostrado partidaria de promulgar una ley de acceso a información, mientras que el propio Presidente Saca ha declarado que no va a promover ninguna ley de ese tipo.

Matriz 7: Marco institucional de los mecanismos de control del presupuesto en Centroamérica

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Marco legal de las funciones de control	Constitución (Cap. II) y Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley 7428).	Constitución (Arts. 195-199) y Ley Orgánica de la Corte de Cuentas (CC).	Constitución (Arts. 232-237), Ley Orgánica del Presupuesto (LOP) y Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (CGC).	Constitución (Art. 222) y Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Decreto 10-2002-E).	Constitución (cap. IV) y Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Decreto 625).	Constitución (Arts. 275-276) y Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley N° 32 de 1984).
Organismos responsables de control interno y sus funciones	Cada institución estatal (ministerios, entidades descentralizadas y gobiernos locales) debe contar con una unidad de auditoría interna, encargada de la ejecución presupuestaria y la elaboración de los informes de liquidación del presupuesto.	Cada unidad con un presupuesto anual superior a US\$570 mil debe establecer un sistema de control interno de acuerdo con las reglas emitidas por la CC.	La LOP hace a la autoridad más alta en cada institución del sector público responsable del sistema de control interno según los estándares establecidos por la CGC.	Unidades de auditoría interna en las secretarías y dependencias del gobierno.	Esta responsabilidad es compartida por la Dirección General de Presupuesto (DGP), unidades de auditoría interna asociadas con los centros de gasto y la Contraloría General de la República (CGR).	El titular de cada institución pública es responsable del establecimiento, desarrollo, revisión y actualización de la estructura de control interno, siguiendo directrices de la CGR.
Organismos responsables del control externo y sus funciones	Contraloría General de la República (CGR) es un órgano constitucional del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la hacienda pública y rector del sistema de fiscalización.	CC ejerce funciones jurisdiccionales, y dirige, regula y evalúa los sistemas de auditoría interna. Debe presentar anualmente un informe de labores y un informe sobre las cuentas del gobierno a la Asamblea.	CGC debe presentar informes de ejecución presupuestaria del gobierno y de las entidades descentralizadas y autónomas. Establece las normas que rigen los controles internos y auditorías internas.	TSC debe realizar control financiero, de gestión y resultados. Debe también establecer un sistema de transparencia en la gestión pública.	CGR es el organismo rector del sistema de control de la administración pública. Le corresponde efectuar auditorías financieras y operacionales de las entidades sujetas a su control, además de revisar las auditorías de las unidades de auditoría interna.	CGR es responsable de llevar la contabilidad pública, presentar informes sobre las gestión pública a la Asamblea y al Ejecutivo, establecer los métodos de contabilidad para el sector público, y llevar el sistema de cuentas nacionales.
Acceso público a los	Sí.	Rara vez.	Sí, parcialmente.	Sí, parcialmente.	Sí, parcialmente.	Sí, parcialmente.

resultados de auditorías o informes (sí o no)						
Papel del poder legislativo.	Conocer los informes de fiscalización y la memoria anual de la CGR. Puede realizar actividades de seguimiento sobre las instituciones que presenten irregularidades, incluyendo la propia CGR.	Recibir informes de la Corte de Cuentas.	Aprobar o rechazar informe de liquidación del presupuesto.	Aprobar o improbar la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de los presupuestos de las instituciones descentralizadas y desconcentradas.	Recibir anualmente los informes de la CGR.	Recibir informes de la CGR sobre la gestión de la administración pública.

En la práctica, dadas las deficiencias administrativas e institucionales existentes en varios países, no existe una evaluación precisa de cómo están funcionando los controles internos, como en los casos de El Salvador y Honduras. En este último país, la evaluación presupuestaria ha enfrentado dificultades para deslindar y efectuar una correcta asignación de responsabilidades en los sistemas de control. La eliminación de la Contraloría General de la República y su sustitución por un Tribunal Superior de Cuentas (TSC), han sido acompañadas por la creación de unidades de auditoría interna en las secretarías y dependencias del gobierno. Todavía no existen, sin embargo, procedimientos efectivos para el ejercicio de las auditorías internas o una estructura organizacional que sirva de modelo para su funcionamiento. Si bien el marco legal ha mejorado, todavía persisten vacíos y ausencia de asignación clara de responsabilidades. Por otra parte, los reportes del TSC no son publicados, y tampoco existen mecanismos para forzar el cumplimiento de sus recomendaciones, lo cual limita considerablemente las posibilidades de desarrollar una gestión contralora eficaz (Bolaños y Delgado, 2006). La reciente implementación de la herramienta informática SIAFI, sin embargo, brinda una base para subsanar esta situación.

En Nicaragua, la responsabilidad de los controles internos es compartida por la DGP, unidades de auditoría interna asociadas con los centros de gasto y la Contraloría General de la República. No obstante, los procedimientos de auditoría interna así como el sistema de control interno en general son poco claros y tienen debilidades. Los objetivos y el alcance de las auditorías realizadas por las unidades de auditoría interna dentro de los ministerios y otras agencias están pobremente definidos.

En El Salvador, el principal obstáculo que ha dificultado el cumplimiento eficiente de las funciones que la Constitución y su propia ley orgánica asignan a la Corte de Cuentas deriva de la politización a que este organismo ha sido tradicionalmente sometido. Durante las últimas administraciones gubernamentales, la Corte de Cuentas se ha constituido en un bastión del Partido de Conciliación Nacional (PCN), en el marco de una negociación con el partido oficial (Alianza Republicana Nacionalista, ARENA) en la que el PCN ha asumido de facto el compromiso de no fiscalizar aquellos asuntos públicos que pudieran afectar la imagen de ARENA.

En conjunto, pese a los avances apreciables que, con sus más y sus menos, han registrado los mecanismos de evaluación presupuestaria en Centroamérica, subsisten algunas áreas de debilidad en las que habría que seguir trabajando. En varios casos, la información pública sobre los reportes de ejecución presupuestaria es escasa y no existe de parte de algunos gobiernos compromisos de divulgación en forma sistemática. A la vez, los sistemas contables gubernamentales presentan todavía deficiencias relacionadas con la ausencia de políticas y procedimientos de evaluación, los cuales conducen en ocasiones a informes sobre ejecución presupuestaria con poca utilidad práctica. Con frecuencia, la ausencia de prácticas uniformes y bien delineadas, junto con la carencia de buena información, impiden evaluar si los recursos se utilizan de manera eficaz y si el gasto público logra las metas que lo justifican.

Por otra parte, los informes anuales para el Organo Legislativo no se divulgan en forma amplia. Las memorias anuales donde se reportan los resultados de las evaluaciones presupuestarias suelen ser parciales y se publican con mucho retraso. Lo mismo ocurre con los informes y las decisiones de los sistemas de contraloría, a los cuales no se da la debida difusión, lo cual impide fortalecer los mecanismos de auditoría social por parte de la población y determina que el proceso de rendición de cuentas sobre el uso de los

recursos públicos sea débil y no dé espacio para la evaluación pública efectiva de la gestión gubernamental en cuanto al gasto de cada período.

5. Análisis del gasto público social: magnitud, composición y evolución

5.1. El contexto social en Centroamérica: la situación de pobreza y desigualdad

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, el 47% de la población de Centroamérica vive en la pobreza, y 23% de estas personas son extremadamente pobres (o indigentes). Los porcentajes de población viviendo en situación de pobreza en la región van desde 21% en Costa Rica hasta 63% en Honduras (Cuadro 8).

Cuadro 8
Población en situación de pobreza y extrema pobreza en Centroamérica, 1990-2005
(En porcentajes)

País	Año	Población bajo la línea de pobreza			Población bajo la línea de extrema pobreza		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Costa Rica a/	1990	27.4	23.7	30.6	9.1	5.4	12.4
	1994	20.0	15.5	23.7	5.8	3.1	8.0
	1997	20.7	16.3	24.1	5.7	3.2	7.6
	1999	20.6	17.3	23.5	6.7	4.5	8.5
	2002	20.6	17.3	25.4	5.7	3.5	8.8
	2003	18.5	15.4	23.1	5.1	3.3	7.8
	2004	21.7	18.9	26.0	5.6	4.0	8.0
	2005	21.2	18.7	24.9	5.6	4.5	7.1
El Salvador b/	1991	59.7	53.8	66.1	28.2	23.3	33.6
	1994	52.4	43.8	64.6	23.9	16.3	34.8
	1997	48.1	38.7	61.6	18.5	12.0	27.9
	1999	41.3	32.8	55.4	16.8	10.3	27.4
	2002	36.8	29.5	49.2	15.8	10.3	25.2
	2003	36.1	30.0	46.2	14.4	9.7	22.1
	2004	34.6	29.6	43.7	12.6	8.9	19.3
	2005	35.2	30.9	42.4	12.3	9.7	16.9
Guatemala c/	1989	69.4	53.6	77.7	42.0	26.4	50.2
	1998	61.1	49.1	69.0	31.6	16.0	41.8
	2000 d/	56.2			15.7		
	2002	60.2	45.3	68.0	30.9	18.1	37.6
Honduras c/	1990	80.8	70.4	88.1	60.9	43.6	72.9
	1994	77.9	74.5	80.5	53.9	46.0	59.8
	1997	79.1	72.6	84.2	54.4	41.5	64.0
	1999	79.7	71.7	86.3	56.8	42.9	68.0
	2002	77.3	66.7	86.1	54.4	36.5	69.5
	2003 e/	63.5	56.3	70.2	44.7	29.6	58.4
	2005 e/	63.0	57.2	69.7	42.6	27.4	60.3
Nicaragua f/	1993	50.3	31.9	76.1	19.4	7.3	36.3
	1998	47.9	30.5	68.5	17.3	7.6	28.9
	2001	45.8	28.7	64.3	15.1	6.1	24.7
Panamá c/	1991		39.9			16.2	
	1994		30.8			11.4	
	1997		29.7			10.7	
	1999		25.8			8.1	
	2002	34.0	25.3	48.5	17.4	8.9	31.5

a/ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

b/ Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC).

c/ CEPAL, Panorama Social de América Latina 2005.

d/ Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI), 2000.

e/ Instituto Nacional de Estadística (INE).

f/ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Si bien la incidencia de la pobreza en porcentajes se redujo en todos los países del istmo durante los 1990, el número total de pobres aumentó. En 1990, 16.8 millones de centroamericanos vivían bajo la línea de pobreza; hacia 2004, esa cifra había aumentado a 18.8 millones, esto es, uno de cada dos centroamericanos era pobre (y aproximadamente uno de cada cuatro se encontraba en situación de pobreza extrema).

La incidencia de la pobreza en Centroamérica es más alta que en el resto de América Latina, aun cuando ambas regiones tienen tasas de pobreza que están por debajo del promedio mundial. En las zonas rurales de la región, la situación es aún más crítica: dos de cada tres centroamericanos que habitan en las áreas rurales son pobres. La mitad de la población centroamericana reside en las áreas rurales, donde se concentra el 67% de los pobres y 76.6% de los centroamericanos que viven en extrema pobreza (PNUD, 2003). Tal situación se ha agudizado debido a la crisis de la caficultura, la cual ha implicado la pérdida de unos 600 mil empleos de una fuerza laboral rural estimada en 5 millones de trabajadores.

Por otra parte, la desigualdad del ingreso en Centroamérica es más alta que el promedio de América Latina, aun cuando la desigualdad en América Latina es la más alta en el mundo. Estos resultados se han mantenido durante los 1990 usando diferentes fuentes estadísticas y una variedad de medidas de desigualdad, incluyendo el coeficiente de Gini y las proporciones del ingreso de los segmentos más ricos y más pobres (Corbacho y Davoodi, 2002). En algunos casos, la desigualdad ha empeorado, como en Costa Rica y El Salvador; en los otros cuatro países (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) ha descendido levemente (Cuadro 9).

Cuadro 9
Concentración del ingreso en Centroamérica, 1989-2002
(Coeficiente de Gini)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá a/
1989-1991	43.8		58.2	61.5		54.5
1993-1995		50.7			58.2	
1997-1998	45.0	51.0	56.0	55.8	58.4	55.2
1999	47.3	51.8		56.4		53.3
2001-2002	48.8	52.5	54.3	58.8	57.9	51.5

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2005.

a/ Total zonas urbanas

Las implicaciones de tal situación para las posibilidades del desarrollo humano de la región son considerables, tomando en cuenta que un alto nivel inicial de desigualdad puede ser un impedimento importante para una estrategia de crecimiento pro-pobres. Ravallion y Chen (1997) han encontrado que por cada punto porcentual de incremento en la tasa de crecimiento económico, la proporción de personas en situación de pobreza extrema disminuye entre 2.5% y 3%. Otros estudios muestran que esta elasticidad no es constante, sino que tiende a declinar a medida que la desigualdad inicial es mayor (Ravallion, 1997 y 2001). Por tanto, los esfuerzos de reducción de la pobreza responden menos al crecimiento en países con alta desigualdad.

5.2. Tendencias del gasto social en la región

El gasto público social constituye una de las principales herramientas de que dispone un gobierno para influir sobre la distribución del ingreso y procurar la igualdad de oportunidades para su población. El impacto distributivo logrado con esta herramienta depende de su magnitud, su distribución y su financiamiento, así como también de su estabilidad y de la eficiencia en el uso de esos recursos.

Para propósitos de análisis, y para comparaciones internacionales, tres medidas relativas de gasto social gubernamental son más ampliamente utilizadas: el gasto per cápita en dólares, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público total. Cada una de estas medidas tiene sus ventajas y desventajas informacionales, pero los supuestos de política subyacentes a todas ellas son que, *caeteris paribus*, mientras más alto sea el gasto social, mejores serán los resultados en términos de un mayor bienestar de la población.

Uno de los rasgos más relevantes del desarrollo en Centroamérica en la última década es el esfuerzo sostenido para aumentar el gasto público social en todos los países de la región (Cuadro 10). En virtud de ese esfuerzo, el gasto público social en la región ha aumentado desde un promedio de 12.8% a 15.1% del PIB. Detrás de ese promedio, sin embargo, se esconden importantes diferencias entre países. Costa Rica y Panamá asignan aproximadamente 18% del PIB a gasto social, mientras que El Salvador y Guatemala asignan entre 7% y 8% del PIB, lo cual es incluso menos que lo que cabría esperar dados los niveles de ingreso per cápita de estos países. El sensible incremento de la prioridad dada al gasto social en Honduras y Nicaragua en años recientes ha sido posible en buena medida por el alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC y la implementación de Estrategias de Reducción de la Pobreza de amplio alcance. No obstante estos avances, los recursos asignados a los sectores sociales en los países con tasas más elevadas de extrema pobreza son aún insuficientes para atender las necesidades de los estratos sociales más vulnerables y poder alcanzar los ODM.

El bajo nivel del gasto público social en la mayoría de los países no sólo refleja la baja prioridad que se ha asignado históricamente a las áreas sociales en el diseño de las políticas públicas en la región, sino que es también función de sus bajas cargas tributarias. A su vez, las restricciones presupuestarias que la limitada recaudación de ingresos fiscales impone sobre el gasto público social ha reforzado el carácter procíclico de éste, al igual que, más en general, suele ocurrir con el gasto público en los países en desarrollo (Akitoby, Clements, Gupta e Inchauste, 2004).

Al desagregar el gasto social en sus componentes principales (educación y salud), se reproduce el mismo patrón. Como porcentaje del PIB, el gasto público en educación en Centroamérica está ligeramente por debajo del resto de América Latina (Gráfica 5). Dentro de los países centroamericanos, el gasto público en educación varía en un rango entre 2.6% del PIB en Guatemala a 7.6% en Honduras, con valores cercanos a 5% del PIB en Costa Rica y Panamá (Cuadro 11).

Cuadro 10
Gasto público social en Centroamérica, 1991-2006

País	1991	1995	1999	2003	2004	2005	2006
Gasto social per cápita (dólares de 2000)							
Costa Rica a/	488	566	651	774	730	742	
El Salvador b/				149	174	184	143
Guatemala b/	50	64	99	109	157	153	178
Honduras b/	71	71	69	126	128	132	137
Nicaragua b/	49	49	58	68	70	77	89
Panamá a/	496	601	637	683	768	772	815
Como % del PIB							
Costa Rica a/	15.6	15.8	16.4	18.6	18.2	17.5	
El Salvador b/				7.1	8.1	8.1	6.2
Guatemala b/	3.3	4.1	5.9	6.5	7.8	6.9	7.4
Honduras b/	7.9	7.8	7.4	13.1	13.1	12.7	12.1
Nicaragua b/	6.6	7.2	7.6	8.8	9.0	9.3	10.3
Panamá a/	16.2	17.3	16.4	17.3	18.7	18.0	18.2
Como % del gasto total							
Costa Rica a/			63.6	64.5	37.3	35.9	
El Salvador b/				35.9	45.8	46.2	32.8
Guatemala b/	29.9	41.3	45.1	50.4	61.5	49.6	50.7
Honduras b/	36.5	32.3	31.4	52.0	52.0	49.9	48.7
Nicaragua b/	34.0	39.9	37.1	40.0	41.8	49.5	45.3
Panamá a/	40.0	41.5	44.7	45.1	43.0	43.1	43.6

Fuente: Datos para 1990-2003, tomados de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2005.

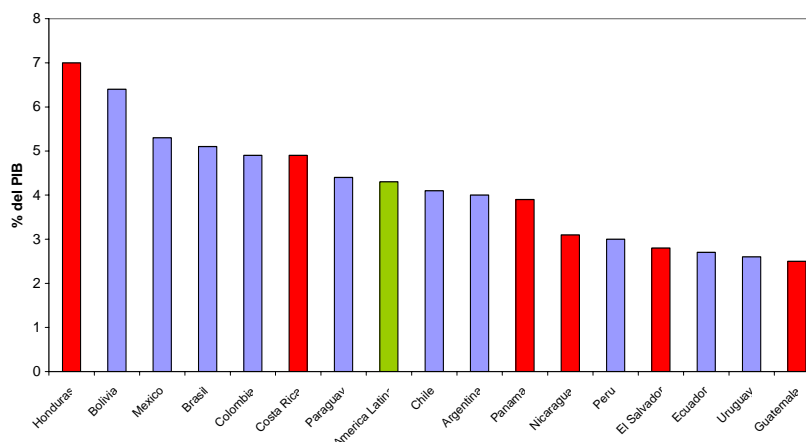
Datos para 2005-2006, elaboración propia a partir de información oficial de cada país.

Los datos para 2006 corresponden a los proyectos de presupuesto de cada país.

a/ Sector público no financiero.

b/ Gobierno central.

Gráfica 5
Gasto público en educación en América Latina, 2004
(Porcentaje del PIB)



Fuente: World Development Indicators (2006).

Cuadro 11
Gasto público en educación en Centroamérica, 1991-2006

País	1991	1995	1999	2003	2004	2005	2006
Gasto social per cápita (dólares de 2000)							
Costa Rica a/	124	151	176	235	218	222	
El Salvador b/				67	64	64	67
Guatemala b/	24	27	38	44	49	56	63
Honduras b/	39	35	38	70	69	81	87
Nicaragua b/	19	20	26	32	29	33	38
Panamá a/	125	150	192	185	192	200	224
Como % del PIB							
Costa Rica a/	3.9	4.2	4.4	5.7	5.4	5.2	
El Salvador b/				3.2	3.0	2.8	2.9
Guatemala b/	1.6	1.7	2.3	2.6	2.5	2.5	2.6
Honduras b/	4.3	3.8	4.2	7.2	7.0	7.8	7.6
Nicaragua b/	2.6	2.8	3.4	4.1	3.7	4.0	4.5
Panamá a/	4.1	4.3	4.9	4.7	4.7	4.7	5.0
Como % del gasto total							
Costa Rica a/			19.8	19.9	11.2	10.8	
El Salvador b/				16.2	16.8	16.2	15.3
Guatemala b/	14.3	17.6	17.2	20.0	19.3	18.1	17.9
Honduras b/	19.8	15.6	17.6	28.7	28.0	30.5	30.8
Nicaragua b/	13.0	15.8	16.7	18.5	17.2	21.3	19.7
Panamá a/	10.1	10.8	13.5	12.2	10.7	11.1	12.0

Fuente: Datos para 1990-2003, tomados de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2005.

Datos para 2005-2006, elaboración propia a partir de información oficial de cada país.

Los datos para 2006 corresponden a los proyectos de presupuesto de cada país.

a/ Sector público no financiero.

b/ Gobierno central.

En cuanto a salud, Centroamérica como región invierte una proporción relativamente grande del PIB en salud. En 2004, los gastos totales en salud promediaron 7.5% del PIB, superior al promedio latinoamericano. De ese monto, sin embargo, solamente el 3.6% del PIB provino de recursos públicos. El resto fue financiado privadamente (Cuadro 12). Aun considerando solamente el gasto público en salud como porcentaje del PIB, todos los países centroamericanos, con la excepción de Guatemala, se encuentran por encima del promedio latinoamericano (Gráfica 6).

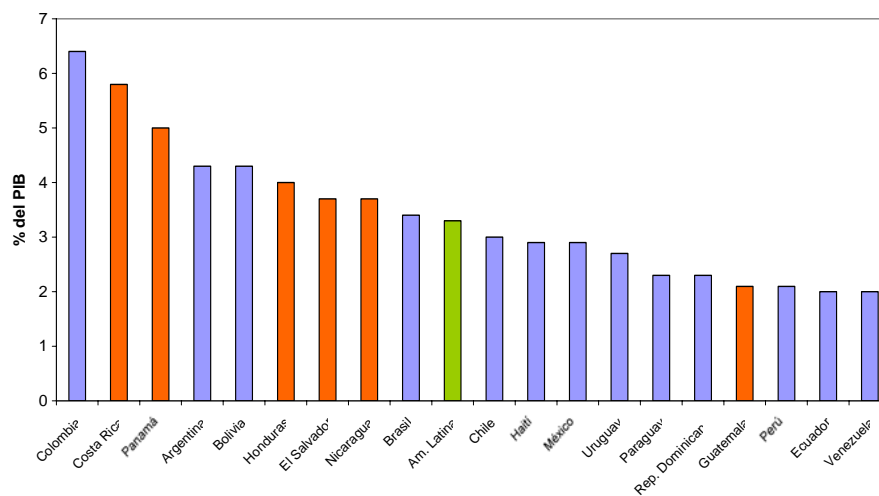
En términos del gasto público en salud, Panamá aparece a la delantera de sus vecinos, con un gasto público per cápita de US\$269 (en dólares de 2000), equivalente en el agregado a 6% del PIB y 14.4% del gasto público total. En el otro extremo, el gasto público en salud (del gobierno central) de Guatemala representa apenas 1.3% del PIB y 8.6% del gasto público total (Cuadro 13).

Cuadro 12
Gasto público y privado en salud en Centroamérica, 2004

País	Gasto total en salud (% PIB)	Gasto público (% PIB)	Gasto privado (% del PIB)	Gasto público como % del gasto total en salud	Gasto en salud per capita (US\$)
Costa Rica	7.3	5.8	1.5	78.8	305
El Salvador	8.1	3.7	4.4	46.1	183
Guatemala	5.4	2.1	3.3	39.7	112
Honduras	7.1	4.0	3.1	56.5	72
Nicaragua	7.7	3.7	4.0	48.4	60
Panamá	7.6	5.0	2.6	66.4	315

Fuente: HPNStats, World Bank.

Gráfica 6
Gasto público en salud en América Latina, 2004
(Porcentaje del PIB)



Fuente: World Development Indicators (2006).

Cuadro 13
Gasto público en salud en Centroamérica, 1991-2006

País	1991	1995	1999	2003	2004	2005	2006
Gasto social per cápita (dólares de 2000)							
Costa Rica a/	154	168	189	236	203	206	
El Salvador b/				34	34	37	41
Guatemala b/	14	14	18	17	22	25	30
Honduras b/	23	24	21	34	35	34	34
Nicaragua b/	21	20	21	24	23	25	27
Panamá a/	164	202	223	236	276	267	269
Como % del PIB							
Costa Rica a/	4.9	4.7	4.8	5.7	5.1	4.8	
El Salvador b/				1.6	1.6	1.6	1.8
Guatemala b/	0.9	0.9	1.1	1.0	1.1	1.1	1.3
Honduras b/	2.6	2.6	2.3	3.5	3.5	3.3	3.0
Nicaragua b/	2.8	2.8	2.7	3.0	3.0	3.0	3.1
Panamá a/	5.4	5.8	5.8	6.0	6.7	6.2	6.0
Como % del gasto total							
Costa Rica a/			19.2	19.3	10.4	10.0	
El Salvador b/				8.1	8.9	9.2	9.4
Guatemala b/	8.1	8.8	8.1	7.8	8.8	8.2	8.6
Honduras b/	12.0	10.9	9.7	14.0	14.0	12.9	12.2
Nicaragua b/	14.5	15.6	13.2	13.7	13.7	15.9	13.6
Panamá a/	13.3	14.4	15.7	15.5	15.4	14.9	14.4

Fuente: Datos para 1990-2003, tomados de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2005.

Datos para 2005-2006, elaboración propia a partir de información oficial de cada país.

Los datos para 2006 corresponden a los proyectos de presupuesto de cada país.

a/ Sector público no financiero.

b/ Gobierno central.

5.3. Relación entre el gasto público social, metas sociales y estrategias sectoriales

En principio, resulta siempre difícil cuantificar el impacto del gasto público en términos del logro de las metas sociales perseguidas, ya que los efectos del mismo son complejos y pueden variar dependiendo de la composición del crecimiento, las políticas aplicadas y las condiciones de cada país. En el caso de Centroamérica, existe la dificultad adicional de que la información para efectuar un análisis riguroso del impacto del gasto público sobre los indicadores sociales no está fácilmente disponible, entre otras razones debido a que los procesos de planificación presupuestaria gubernamental en la mayoría de los países del istmo no han incorporado sino hasta muy recientemente un enfoque de presupuesto por resultados y de indicadores de desempeño.

Gupta, Tiongson y Verhoeven (2002) han documentado una asociación positiva entre el gasto en salud y educación y los ODM asociados; en particular, han encontrado que el incremento del gasto público en educación está asociado con mejorías en el acceso escolar y el logro educacional, mientras que el aumento del gasto público en salud reduce las tasas de mortalidad infantil. Por su parte, Silva Lopes (2002) ha analizado las tendencias de los

indicadores sociales en los países africanos al Sur del Sahara y su correlación con las tres medidas de escala convencionalmente utilizadas para monitorear el gasto social gubernamental. El análisis estadístico llevado a cabo en dicho estudio muestra que el gasto público social per cápita y como porcentaje del PIB es relevante para los resultados de las políticas sociales, no así la proporción del gasto social en las asignaciones presupuestarias del gasto público total.

El gasto público en educación resulta particularmente relevante dado el carácter de la educación como inversión. Varios estudios han encontrado una relación positiva significativa entre años adicionales de educación y una mejor remuneración laboral. En el caso de Centroamérica, los retornos a la educación han sido estimados en 7% para el nivel primario, 10% para el secundario, y 15% para el terciario (Corbacho y Davoodi, 2002).

Los estudios para países en desarrollo apoyan la noción de que tanto la calidad como la cantidad de la educación son importantes para obtener mayores ingresos y para el desempeño académico (Skipper, 2006). Para el caso de Centroamérica, una reciente evaluación del Banco Mundial sobre la situación de la educación en la región corroboró hallazgos previos en el sentido de que la inversión en la calidad de los docentes tiene un efecto positivo significativo sobre el desempeño académico de los estudiantes, así como lo tienen clases más pequeñas y otras características de las aulas y de la escuela (World Bank 2005d).

En conjunto, los países centroamericanos han registrado avances apreciables en diversas variables educativas en el último par de décadas. No obstante ello, el logro educacional en Centroamérica continúa siendo uno de los más bajos en el mundo. En la mayoría de indicadores de logro educacional, los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica y Panamá, se encuentran por debajo de los estándares latinoamericanos (Cuadro 14). Los años promedio de escolaridad de la población económicamente activa mayor de 15 años de edad no han mejorado significativamente desde comienzos de los 1990 (Cuadro 15).

Cuadro 14
Indicadores de logro educacional en Centroamérica, 2004

Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	América Latina y el Caribe
Tasa bruta de matriculación							
Primaria	112	113	113	118	112	112	121
Secundaria	68	60	49	..	64	70	87
Terciaria	19	18	10	16	18	46	26
Tasa neta de matriculación							
Primaria	92	91	93	91	88	100	96
Secundaria	50	48	34		41	64	65
Tasa de compleción de educación primaria							
Total	92	84	70	79	73	97	97
Hombres	91	84	75	77	70	96	96
Mujeres	94	85	65	82	77	97	97
Tasa de alfabetismo jóvenes 15-24 años a/							
Hombres	98	90	86	87	84	97	96
Mujeres	99	88	78	91	89	96	97
Tasa de alfabetismo adulto (> 15 años) a/							
Hombres	96	82	75	80	77	93	91
Mujeres	96	77	63	80	77	91	90

Fuente: World Development Indicators (2006).

a/ 2002

Cuadro 15
Centroamérica, 1980-2004: Años promedio de escolaridad de la población económicamente activa mayor de 15 años de edad

País	Año	Áreas urbanas			Áreas rurales		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Costa Rica	1981	8.1	7.8	8.6	5.4	5.2	6.3
	1990	10.1	9.7	10.6	6.7	6.4	7.8
	1994	9.2	9.0	9.7	6.2	5.9	7.1
	1999	9.3	9.1	9.7	6.6	6.3	7.5
	2002	9.5	9.2	10.0	6.7	6.3	7.7
El Salvador	1997	8.1	8.2	7.9	3.5	3.5	3.6
	1999	8.3	8.5	8.2	3.9	3.8	4.0
	2001	8.5	8.6	8.3	4.2	4.1	4.4
	2003	8.7	8.8	8.5	4.4	4.3	4.6
Guatemala	1989	6.1	6.2	6.0	2.2	2.2	2.2
	1998	6.7	6.9	6.4	2.5	2.7	2.1
	2002	7.6	8.0	7.2	3.3	3.5	2.9
Honduras	1990	6.5	6.4	6.8	2.9	2.8	3.4
	1994	7.1	7.1	7.2	3.8	3.6	4.7
	1999	7.2	7.1	7.4	3.8	3.6	4.4
	2003	7.4	7.2	7.8	3.8	3.5	4.4
Nicaragua	1993	6.8	6.8	6.9	3.0	2.7	4.1
	1998	7.1	7.0	7.3	3.5	3.2	4.6
	2001	7.1	6.8	7.5	3.4	3.2	4.1
Panamá	1979	8.9	8.6	9.5	5.0	4.7	6.8
	1991	9.9	9.2	10.8	6.4	5.8	8.6
	1994	10.2	9.6	11.0	6.6	6.0	8.6
	1999	10.6	10.1	11.5	7.1	6.5	9.0
	2002	10.7	10.3	11.3	6.3	5.9	7.3

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2005.

Tomados en conjunto, los indicadores disponibles de calidad y cantidad de los insumos educativos en Centroamérica sugieren que la eficiencia del gasto público en educación en Centroamérica parece ser un poco más baja que el promedio para los países en desarrollo (Corbacho y Davoodi, 2002). A su vez, la falta de recursos y la ineficiencia se reflejan en altas tasas de deserción y repitencia (Cuadro 16).

En parte, la ineficiencia del gasto público en educación en Centroamérica tiene que ver con el hecho de que, además de su bajo monto relativo, la mayor parte del mismo se destina a gastos corrientes. En consistencia con ese dato, los salarios de los maestros en Centroamérica son altos de acuerdo con estándares regionales. Un estudio de 12 países latinoamericanos (incluyendo a Costa Rica, El Salvador y Honduras) encontró que la compensación de los maestros escolares en la región es más alta que la compensación para trabajadores con características similares en otras profesiones, cuando se controla por el tiempo trabajado y los beneficios vacacionales (Liang, 1999). Los maestros en Honduras ganaban 44% más por hora trabajada que los no maestros. Este premium era 38% en Costa Rica y 37% en El Salvador. Estudios más recientes del Banco Mundial han arrojado resultados similares (World Bank, 2005d). Dada la baja carga de trabajo, es común que los maestros desempeñen otras actividades. Se estima que el 90% de los maestros en El

Salvador y más de la mitad de los maestros en Guatemala tienen otros trabajos (Alvarez y Majmudar, 2001).

De acuerdo con el Banco Mundial, el ausentismo de los maestros constituye uno de los problemas más serios en los países para los cuales se dispuso de información. En Honduras, en particular, el 40% de los maestros se ausentó durante un mes o más al año en 2000. Los maestros en Honduras reportan que trabajan siete horas menos de lo que constituye la semana laboral oficial. Los maestros en El Salvador y Guatemala reportan que trabajan aun menos tiempo que sus colegas en Honduras (World Bank, 2005d).

Cuadro 16
Tasa global de deserción escolar entre los jóvenes de 15 a 19 años en Centroamérica (Porcentajes)

País	Año	Nacional			Áreas urbanas			Áreas rurales		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Costa Rica	1990	53	53	53	33	32	34	69	69	68
	2002	34	37	31	24	26	23	49	53	44
El Salvador	1995	45	44	46	32	31	34	63	61	65
	2003	38	36	40	27	26	28	54	51	56
Guatemala	1998	59	59	60	40	40	41	76	73	78
	2002	49	49	50	37	38	35	59	57	62
Honduras	1990	66	69	63	49	52	46	81	84	79
	2003	53	57	49	37	39	35	69	71	66
Nicaragua	1993	44	43	45	32	31	33	65	63	67
	2001	41	46	36	31	36	25	60	62	57
Panamá	1991	35	39	32	28	31	26	53	58	48
	2002	30	32	28	20	20	20	49	52	46

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2005.

Los indicadores de eficiencia del sistema educativo hondureño son particularmente bajos, a pesar de que el gasto en educación como porcentaje del PIB (4.9%) es comparable con el promedio de Latinoamérica (4.6%). Aunque Honduras se sitúa en el rango promedio en cobertura de la matrícula de educación prebásica y básica en Centroamérica, los índices de cobertura en el nivel de secundaria están entre los más bajos de la región. El sistema actual no garantiza algo tan fundamental como la asistencia de los maestros a la escuela. Los estimados disponibles muestran que el tiempo efectivo en el aula es de 100 a 110 días al año y de 3 a 4 horas al día por parte de los docentes. Estas cifras son más de un 50% menores que el promedio de los países desarrollados (BID, 2004b).

Como en el caso de la educación, también la inversión en salud, además de su efecto sobre la calidad general de vida, puede aumentar el capital humano y mejorar la productividad. Diversos estudios han encontrado que la salud tiene un impacto positivo sobre la remuneración, aunque la magnitud del efecto depende de la medida utilizada, la muestra y el método de estimación usado en el análisis (Savedoff y Schultz, 2000; Espinosa y Hernández, 2000).

No existe una relación lineal entre las políticas y programas del sector salud y los resultados en la salud de la población. Estos son función de una multiplicidad de factores, incluyendo la disponibilidad y calidad de los servicios de salud, el acceso a agua potable, el conocimiento y aplicación de normas de higiene y salubridad de los hogares y las prácticas para el cuidado de la salud, así como el ingreso familiar (capacidad de pagar atención médica y cuidados de salud, incluyendo la adquisición de los medicamentos apropiados, etc.). Las acciones públicas en el sector de salud, por tanto, son uno de varios insumos para mejorar el estado de salud de la población. No obstante ello, el gasto público en salud constituye un factor especialmente relevante para garantizar el acceso a la salud, principalmente de los más pobres.

El progreso en el estado de la salud ha sido más bien rápido en Centroamérica. La esperanza de vida al nacer en la región ha aumentado desde un promedio de 54 años en los 1960 a más de 70 años en años recientes (Cuadro 17). La reducción de las tasas de mortalidad infantil y mortalidad de la niñez han jugado un papel importante en ese incremento. Las mejoras del estado de la salud en Centroamérica han sido aun más rápidas que las registradas para América Latina en su conjunto. Los procesos de reforma en el sector salud implementados en el istmo en la última década habrían contribuido a esa dinámica (La Forgia, 2006).

No obstante esos avances, la relación entre el gasto público en salud y los indicadores de salud en Centroamérica es más débil de lo que cabría esperar (Corbacho y Davoodi, 2002). A la vez, subsisten marcadas disparidades en el estado de la salud a lo largo de la región. Costa Rica tiene indicadores de salud que son comparables o incluso mejores que los de algunos países desarrollados. En el otro extremo, el desarrollo de la salud en otros países está todavía rezagado, particularmente en Guatemala, Nicaragua y Honduras (Cuadro 18).

Cuadro 17
Indicadores de salud seleccionados en Centroamérica, 1960-2004

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	América Latina
Esperanza de vida al nacer							
1960	64	53	48	49	50	63	58
1970	69	58	54	55	56	67	62
1980	74	60	59	63	60	71	66
1990	77	66	62	65	64	72	68
1995	77	68	64	67	67	73	
2000	78	70	66	67	69	74	70
2004	79	71	68	68	70	75	72
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)							
1960	68	119	123	131	126	60	98
1970	40	102	99	96	96	41	76
1980	17	70	74	63	75	30	54
1990	16	47	60	44	52	27	35
1995	14	37	49	37	41	23	
2000	13	29	39	33	34	20	30
2004	11	24	33	31	31	19	
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por mil nacidos vivos)							
1960	112	210	202	204	209	104	154
1970	77	160	168	170	168	71	124
1980	29	120	110	103	143	36	80
1990	18	60	82	59	68	34	54
1995	16	46	64	49	53	30	
2000	14	35	53	43	43	26	38
2004	13	28	45	41	38	24	31

Fuente: World Development Indicators y HPNStats, World Bank.

Cuadro 18
Indicadores de salud en Centroamérica, 2004

Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	América Latina y el Caribe
Acceso a una fuente mejorada de agua a/	97	82	95	90	81	91	89
Acceso a saneamiento mejorado a/	92	63	61	68	66	72	75
Esperanza de vida al nacer	79	71	68	68	70	75	72
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	11	24	33	31	31	19	27
Mortalidad menores de 5 años (por mil)	13	28	45	41	38	24	31
Desnutrición infantil (menores de 5 años) b/							
Bajo peso para edad	5.1	10.3	22.7	16.6	9.6	8.1	9.1
Baja estatura para edad	6.1	18.9	49.3	29.2	20.2	18.2	19.1
Inmunización infantil (12-23 meses)							
Sarampión	88	93	75	92	84	99	92
Difteria, tos ferina y tétano	90	90	84	89	79	99	91
Prevalencia de VIH-SIDA (15-49 años)	0.6	0.7	1.1	1.8	0.2	0.9	0.7
Partos atendidos por personal calificado (%) c/	98	92	41	56	67	93	87
Tasa de mortalidad materna (por 100 mil nacidos vivos)	43	150	240	110	230	160	194

Fuente: World Development Indicators (2006).

a/ 2002

b/ 1995-2004

c/ 2000-2004

5.4. Impacto redistributivo del gasto público social

Diversos estudios han mostrado que la incidencia del gasto público muchas veces está sesgada a favor de los grupos sociales más influyentes. Este sesgo es aún más significativo en los países en desarrollo (Gradstein, 2003; Son, 2003). Los niños de hogares pobres tienen mucho menos acceso a la escuela a niveles progresivamente más altos que los niños de familias ricas, y sus tasas de deserción aumentan con el grado (World Bank, 2004a).

Con frecuencia, los promedios nacionales esconden disparidades significativas entre los diferentes grupos sociales o áreas geográficas dentro de los países. Los datos disponibles indican que el acceso a servicios, a salud y educación varía considerablemente dependiendo del nivel de ingreso de los hogares, y que las tasas de matriculación escolar y de compleción de la escuela primaria entre los pobres son más bajas que entre los ricos. También existen desigualdades en las áreas de salud y educación dependiendo del área de residencia.

El impacto del gasto público social en términos de la concentración primaria del ingreso depende de su progresividad o regresividad y del volumen de recursos que cada estrato social recibe en última instancia. Según el Informe de CEPAL sobre el Panorama Social de América Latina en 2005, en los países con los niveles más altos de gasto social en la región, el efecto desconcentrador del mismo es más significativo (ECLAC, 2005).¹⁶ En Costa Rica, por ejemplo, el gasto social eleva el ingreso primario de los hogares en

¹⁶ Este análisis del impacto del gasto social sólo toma en cuenta aquella porción del gasto público que efectivamente alcanza a la población como bienes o servicios o como transferencias monetarias (se excluyen costos administrativos).

aproximadamente 26%. Dado el alto nivel de inversión social y la cobertura amplia de sus servicios sociales, un porcentaje grande de esos recursos alcanza los estratos de menores ingresos, lo cual tiene un impacto significativo sobre la distribución del ingreso. En los países con ingresos per cápita medios o bajos, los niveles de gasto social son considerablemente menores. En tales países, el efecto del gasto público social sobre el ingreso primario es también limitado. En Guatemala, la contribución del gasto social para aumentar el ingreso de los hogares no pasa del 6%; así, el efecto del gasto público social se reduce a una leve corrección de los índices de concentración del ingreso.

Según el mismo informe de CEPAL, aunque el gasto social tiene un efecto relativamente limitado sobre el ingreso de los hogares en conjunto, su impacto es muy significativo en el caso de los hogares más pobres. El gasto social aumenta el ingreso primario en 17% para todos los hogares, mientras que, en el quintil más pobre, el aumento representa 86%. Proporcionalmente, la contribución del gasto social al ingreso de los hogares más pobres es 5 veces mayor que su contribución promedio al ingreso de todos los hogares y 10 veces mayor que su contribución al ingreso promedio del quintil más rico. Estas proporciones son más o menos similares en todos los países de la región.

En el caso específico del gasto en educación en Centroamérica, Corbacho y Davoodi (2002) encontraron que éste estaba bien focalizado hacia los pobres en sólo dos países del istmo. Según dicho estudio, el análisis de incidencia de los beneficios del gasto en educación mostraba que el 20% más pobre de la distribución del ingreso en Costa Rica y Honduras se beneficia más que el 20% más rico, mientras que en Nicaragua los ricos capturan más beneficios que los pobres. En cambio, según información recogida en un memorandum del Banco Mundial, la evidencia indicaría que los servicios de educación en Costa Rica no están alcanzando suficientemente a los pobres y que éstos se benefician menos de las oportunidades educativas (World Bank, 2002 y 2004b). Un reciente estudio del Banco Mundial, en contraste, ha encontrado que existe una convergencia en varios de los indicadores educativos para el nivel primario entre los diferentes quintiles de ingreso en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (World Bank, 2005d). Esta convergencia se debería en buena medida al hecho de que los avances conseguidos en el terreno educativo han sido más rápidos en las zonas rurales que en las urbanas.

Para el caso de El Salvador, otros estudios del Banco Mundial han encontrado igualmente que, desde comienzos de los 1990, no sólo han aumentado las tasas de matriculación para la población en general, sino que las brechas entre los pobres y los no pobres en cuanto a tasas netas de matriculación básica, tasas de graduación de primaria y años promedio de escolaridad se han reducido. Asimismo, las brechas de género prácticamente han sido eliminadas en los niveles educativos primario y secundario (World Bank, 2004e y 2005e). En buena medida, el progreso alcanzado en el ámbito educativo se debe al proceso de reformas impulsado en el sector para incrementar el acceso a la educación, particularmente entre los pobres de las áreas rurales. La implementación del programa EDUCO ha sido instrumental a este respecto (Di Gropello, 2006). En 2002, por ejemplo, los hogares rurales en el quintil más pobre recibieron más del 40% de los beneficios del gasto público en educación básica recibidos por todos los hogares rurales (Idem).

En contraste con la educación básica, el gasto público en educación secundaria en El Salvador tiende a beneficiar a los quintiles intermedios, especialmente los quintiles tercero y cuarto. A pesar de los avances, el acceso a educación secundaria continúa siendo bajo y la brecha entre los pobres y los no pobres es todavía grande. Además, cuando los pobres se

matriculan, son más propensos a desertar del sistema educativo. Y aunque el sistema educativo adolece de deficiencias cualitativas generalizadas, la calidad de la educación parece ser particularmente baja entre los pobres (World Bank, 2005b).

En el caso de la salud existen igualmente importantes diferencias en las condiciones de los pobres versus los no pobres en la región. Por ejemplo, en Guatemala, la mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos es 18 en las áreas urbanas pero aumenta a 29 en las áreas rurales y a 32 entre las poblaciones indígenas (Corbacho y Davoodi, 2002). En Honduras, además de la pobre infraestructura y los ingresos más bajos, existen evidentes deficiencias en la atención médica en las áreas rurales, debido a la falta de suministros médicos y doctores (Gobierno de Honduras, 2001). En un estudio que incluyó a El Salvador, Guatemala y Nicaragua, Wang (2001) concluyó que los factores que afectan las tasas de mortalidad infantil difieren entre las zonas urbanas y rurales. En las áreas urbanas, el acceso a la electricidad ha sido identificado como un determinante clave de los resultados de salud en niños e infantes. En las áreas rurales, se ha encontrado que la expansión de los programas de vacunación es uno de los principales factores para reducir significativamente las tasas de mortalidad.

En Nicaragua, las tasas de mortalidad infantil reportadas son más de 20 puntos porcentuales más altas entre los hogares pobres que entre los hogares ricos, a la vez que los niños pobres exhiben tasas más altas de desnutrición que los no pobres y reportan enfermedades con una frecuencia 50% mayor. Por otra parte, los pobres extremos deben viajar tres veces la distancia que los hogares no pobres deben transitar para alcanzar servicios de salud. Los niños pobres en Nicaragua, además de reportar una mayor frecuencia de enfermedades, tienen la mitad de acceso a médicos cuando enferman, comparados con los no pobres; mientras que las mujeres en extrema pobreza tienen la mitad de probabilidad de ser atendidas por un médico al momento del parto, comparadas con las no pobres (Gobierno de Nicaragua, 2001). En Guatemala, las tasas de mortalidad entre los pobres son más de 10 puntos porcentuales más elevadas que las tasas de los no pobres (Corbacho y Davoodi, 2002).

El gasto público en salud resulta particularmente relevante debido a que el estado de salud de los pobres es más sensible al gasto público que el de los ricos. Gupta, Verhoeven y Tjongson (2001), en un estudio que incluye a los países centroamericanos en la muestra, encontraron que un incremento de 1% del gasto público en salud reduce las tasas de mortalidad infantil entre los pobres el doble de lo que las reduce entre los no pobres. Dicho estudio también encontró que los retornos al gasto público en salud son más altos entre los pobres independientemente de la incidencia de los beneficios; y que la relación entre el gasto público en salud y el estado de salud de los pobres es más fuerte entre los países de bajos ingresos.

Corbacho y Davoodi (2002) han hallado que el gasto en salud está bien focalizado solamente en dos de los cuatro países centroamericanos para los cuales había datos. El análisis de incidencia de los beneficios del gasto en salud, reportado en dicho estudio, indica que el 20% más pobre de la población en Costa Rica y Honduras se beneficia más que el 20% más rico, mientras que en Nicaragua el 25% de los beneficios son capturados por el 20% más rico mientras que el 20% más pobre capta solamente el 10% de los beneficios.

Otros estudios sugieren, en cambio, cierta progresividad del gasto en salud para algunos países. En el caso de El Salvador, las encuestas de FESAL indican que los pobres han logrado progresos relativos y absolutos en algunos indicadores, como en el caso de la mortalidad infantil, en la que la brecha entre pobres y no-pobres se ha reducido (FESAL, 2004). A pesar de tales avances, sin embargo, subsisten desafíos importantes con respecto a la mejoría de la salud y del estado nutricional de los pobres. Los indicadores básicos de salud son todavía significativamente más bajos entre los pobres comparados con los no pobres. Asimismo, los pobres tienen menos acceso a salud de calidad y a cuidados de salud reproductiva.

En El Salvador, solamente el 17% de la población está cubierta por el ISSS y los pobres constituyen una pequeña fracción de quienes están cubiertos. Solamente el 3% de los pobres extremos están cubiertos (World Bank, 2005b). Puesto que el gasto público a través del ISSS constituye casi la mitad de todo el gasto público en salud, es improbable que los pobres se beneficien de una porción grande del gasto público total en salud. No obstante, los datos disponibles sugieren que el gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) ha sido relativamente pro-pobre. Ello se debe, en parte, a que las instalaciones del MSPAS juegan un rol relativamente más importante en el cuidado de la salud de los pobres. De hecho, aunque los pobres representan el 37% de la población, a ellos corresponde el 53% de todas las consultas en la red del MSPAS (Marques, 2004a).

En el caso de Honduras, el gasto global en salud alcanza 6.2% del PIB, ligeramente por encima del promedio regional. Sin embargo, persisten signos de desigualdad en el acceso a los servicios, bajas coberturas y limitaciones en la capacidad de oferta pública (BID 2004b).¹⁷ Esta situación resulta particularmente preocupante si se considera que Honduras se enfrenta a un rápido incremento de los casos de infección por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH) y los casos de Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). Honduras concentra la mitad de todos los casos de SIDA de Centroamérica y se ha reportado que la epidemia ha llegado a niveles de generalización tales que la tasa de prevalencia es cercana al 5% de la población general.

En balance: a pesar de las piezas de evidencia contrapuestas y de los hallazgos mixtos en los estudios parciales realizados, pareciera que la incidencia del gasto público sobre la distribución del ingreso en los países centroamericanos ha revestido cierta progresividad en la medida que los patrones del gasto público han tendido a ser pro-pobres, contribuyendo a cerrar las brechas en educación básica, salud y acceso a agua saludable entre los pobres y los no-pobres. En la mayoría de los países del istmo, se ha registrado mayor gasto destinado a la educación primaria y secundaria y mayor acceso a servicios de salud y a programas de asistencia y promoción social (ICEFI, 2006b; CEPAL, 2005). A la vez, ha mejorado la focalización de los servicios hacia los pobres y ha aumentado el impacto sobre la pobreza y la eficiencia del gasto público.

6. Estrategias de reducción de la pobreza

A raíz de la iniciativa HIPC, impulsada por el Banco Mundial y el FMI, muchos países alrededor del mundo han diseñado e implementado estrategias nacionales de reducción de la pobreza. En Centroamérica, Honduras y Nicaragua se han acogido a esa iniciativa e

¹⁷ Un tema adicional es el de las restricciones legales y organizacionales de la Secretaría de Salud para contratar servicios con terceros que limitan su capacidad para expandir la cobertura de servicios a sitios donde la oferta pública es escasa o inexistente.

iniciado la ejecución de sus respectivas estrategias de reducción de la pobreza (ERP). Guatemala, aunque por su nivel de ingreso per cápita no ha podido acogerse formalmente a la HIPC, también ha implementado una estrategia de índole similar (Matriz 8). Más recientemente, El Salvador ha implementado también una estrategia de combate a la pobreza de alcance más limitado (Red Solidaria), focalizada en las zonas rurales que registran las tasas más altas de extrema pobreza.

Con excepción de Red Solidaria, la movilización de recursos para la implementación de las otras estrategias de reducción de la pobreza en la región ha sido considerable, yendo desde 1.4% del PIB en Guatemala hasta 2.6% del PIB en Honduras y 5% del PIB en Nicaragua. En contraste, los recursos presupuestados para Red Solidaria representan apenas 0.3% del PIB. En los casos de Honduras y Nicaragua, el financiamiento de sus respectivas ERP ha provenido en gran medida del alivio de la deuda externa bajo la iniciativa HIPC, y de donaciones externas. En Guatemala, la estrategia se ha financiado principalmente mediante la reasignación de recursos de los fondos sociales y del presupuesto ordinario.

En todos los casos, la elaboración de Mapas de Pobreza ha constituido una herramienta importante para la identificación de los proyectos prioritarios y la selección de beneficiarios. En los casos de Honduras y Nicaragua, los procesos de formulación de sus ERP han sido sometidos a una amplia consulta con los donantes internacionales y organizaciones de la sociedad civil. En Guatemala, ese proceso amplio de consulta no se ha dado, aunque existe un potencial apreciable de participación de la sociedad civil a través de los consejos de desarrollo y las corporaciones municipales. En El Salvador, la participación de la ciudadanía en el diseño y formulación de Red Solidaria ha sido virtualmente nula.

Matriz 8: Estrategias de Reducción de la Pobreza en Centroamérica

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Período de implementación	2005-2009: Red Solidaria.	2001-2005: Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP, nov. 2001), Estrategia de Reducción de la Pobreza Validada (ERP-V, oct. 2003). "Guate Solidaria".	2001-2015: Estrategia de Reducción de la Pobreza.	2000-2005: Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP-I, agosto 2000). Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERP-II, julio 2001).
Principales metas y programas	Fortalecer la oferta de servicios en salud, programas nutricionales y educación básica. Mejorar la infraestructura social básica.	Reducir pobreza extrema en 3 puntos porcentuales. Tasa de escolaridad primaria neta de 88%. Tasa de analfabetismo de 80%. Aumentar esperanza de vida a 67 años. Reducir mortalidad materna a 100 por cada 100 mil nacidos vivos.	Reducir en 24 puntos porcentuales la incidencia de la pobreza y extrema pobreza. Cobertura neta de 95% en los primeros dos ciclos de educación básica. Reducir a la mitad tasas de mortalidad infantil. Reducir	Reducir pobreza extrema en 17.5%. Aumentar tasa neta de escolaridad primaria a 83.4%. Reducir tasa de mortalidad materna a 129 por 100 mil nacidos vivos. Reducir mortalidad infantil a 32 por mil nacidos vivos. Incrementar la

			mortalidad materna a la mitad. 95% de acceso a agua y saneamiento.	cobertura de acceso a agua a 75.4%.
Monto de recursos para la ejecución	US\$150-200 millones durante 2005-2009 (0.3% del PIB).	US\$1,180 millones (a precios de 2000) durante 2002-2005 (1.4% del PIB).	US\$2,665.6 millones durante 2001-2015 (2.6% del PIB).	US\$1.1 mil millones durante 2001-2005 (5% del PIB)..
Principales fuentes de financiamiento	Cooperación internacional (préstamos y donaciones) y recursos del presupuesto.	Reasignación de recursos de fondos sociales (FIS, FSDC y FONAPAZ), de fondos municipales y del presupuesto. Posibles fondos externos.	En los primeros 5 años, el 75% de los programas de la ERP se financiarán con los recursos del alivio de la deuda externa bajo la HIPC. Otros recursos incluyen asistencia externa adicional, recursos de la privatización y reasignación de recursos del presupuesto.	Recursos del alivio de la deuda bajo la HIPC, asistencia externa adicional y reasignación de recursos del presupuesto.
Mecanismos para la identificación de proyectos	Selección gubernamental a partir de Mapa de Pobreza.	Selección gubernamental a partir de Mapa de Pobreza e indicadores sociales, con alguna participación de la sociedad civil.	Selección gubernamental a partir de indicadores sociales, con alguna participación de la sociedad civil.	Selección gubernamental a partir de Mapa de Pobreza e indicadores sociales, con alguna participación de la sociedad civil.
Papel de la sociedad civil y poder legislativo en la preparación y aprobación de ERP	Mínimo.	Participación a través de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y corporaciones municipales.	Amplia consulta con donantes internacionales y organizaciones de la sociedad civil.	Amplia consulta con donantes internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

6.1. La experiencia de Honduras

De acuerdo con datos de CEPAL (2005), a finales de los 1990 aproximadamente el 80% de los hogares hondureños se encontraban bajo la línea de pobreza y casi el 57% bajo la línea de extrema pobreza. La pobreza azota en mayor proporción a la población rural que a la urbana, llegando en el caso de la extrema pobreza a afectar a casi el 70% de los hogares rurales.

Para hacerle frente a esa situación, el gobierno de Honduras preparó en 2000-2001 una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en el marco de la iniciativa HIPC, con los objetivos de acelerar el crecimiento económico en forma equitativa y sostenible, desarrollar el capital humano, principalmente en las áreas de educación y salud, reducir la pobreza en zonas rurales y urbano marginales, fortalecer la protección social para grupos en condiciones de extrema pobreza (Gobierno de Honduras, 2001).

En el marco de la ERP, el gobierno hondureño acordó aumentar progresivamente la proporción del gasto público total destinado al sector social, pasando del 43.7% en 2001 al 52% en el 2005.¹⁸ En 2002 se aprobó la Ley (mediante Decreto N° 70-20-02 del 30 de abril de 2002) que crea el Fondo para la Reducción de la Pobreza (FRP), administrado por la Secretaría de Finanzas, como instrumento financiero para determinar el uso y fuente de los fondos dirigidos a la ERP con una vida estimada de al menos 15 años.

En la versión original de la ERP, se estimó un gasto total para el período 2001-2015 de US\$2,665.6 millones, aproximadamente 2.6% del PIB. De este monto, el 60% estaba programado financiarse con recursos externos y donaciones, 35% con alivio de deuda y 5% con fondos nacionales. En términos programáticos, 1% de los gastos en pobreza se destinaría hacia programas orientados a acelerar el crecimiento sostenible y equitativo, 21% sería orientado hacia la reducción de la pobreza rural, 17% a la reducción de la pobreza urbana, 40% hacia programas de capital humano (educación y salud), 10% para protección social y 8% para la promoción social, política y ambiental de la estrategia (Gobierno de Honduras, 2001). El gasto total de la estrategia (que sufrió un ajuste debido a los programas relacionados con el huracán Mitch) aumentó en una cifra acumulativa de US\$476.2 millones desde 2000, de los cuales cerca de la mitad (US\$236.5 millones) se financió a través del alivio provisional de la iniciativa HIPC.

El presupuesto de egresos de la ERP en 2006 sobrepasó los 20,800 millones de lempiras (US\$1,080 millones), equivalentes al 48.4% del presupuesto general y 12% del PIB. Más del 71% de los fondos para las ERP se destinó al área de inversión en capital humano (Cuadro 19). El 68.5% de los recursos para financiar la implementación de la ERP por parte de la administración central provino del tesoro nacional. El 18.7% provino de créditos y donaciones externas y el restante 12.8% del alivio de la deuda externa bajo la HIPC, el Club de París y la MDRI (Cuadro 20).

Cuadro 19
Presupuesto de egresos de la ERP, 2006
(Millones de Lempiras)

Área	Monto	%
Acelerando el crecimiento económico equitativo y sostenible	1,183.6	5.7
Reduciendo la pobreza en las zonas rurales	1,370.8	6.6
Reduciendo la pobreza urbana	494.7	2.4
Invirtiendo en capital humano	14,833.6	71.3
Fortaleciendo la protección social para grupos específicos	708.8	3.4
Garantizando la sostenibilidad de la estrategia	2,220.1	10.7
Total	20,811.8	100.0

Fuente: Secretaría de Finanzas.

La ejecución de la ERP habría contribuido a reducir la extrema pobreza hasta llegar a un 42.6% en 2005, mientras que el nivel general de pobreza se redujo, en forma más modesta, a 63%. A la vez, los indicadores de educación secundaria han mejorado, al igual que los

¹⁸ El gasto público social está definido en la ERP como el agregado de la inversión en capital humano (educación, salud y agua y saneamiento), redes de seguridad social (aportes a instituciones de previsión, transferencias de compensación social y subsidios y becas), vivienda y apoyo al sector rural.

indicadores de cobertura de infraestructura eléctrica y saneamiento. En cambio, los avances en educación primaria y en acceso al agua han tardado más de lo esperado. Uno de los factores principales que ha dificultado una implementación más ágil y eficiente de la ERP deriva del gran número de proyectos y programas en ejecución y por ejecutar, los cuales han resultado en una proliferación de unidades ejecutoras que constituyen una suerte de “Estado paralelo” (ICEFI, 2006a).

Cuadro 20
Presupuesto de egresos de ERP por fuente de financiamiento, 2006
(Administración Central, Millones de lempiras)

Fuente	Monto	%
Tesoro Nacional	14,239.2	68.5
Crédito externo	2,750.7	13.2
Donaciones externas	1,145.2	5.5
MDRI	436.5	2.1
Alivio deuda Club de París	797.3	3.8
Alivio deuda HIPC	1,417.3	6.8
Total	20,786.2	100.0

Fuente: Secretaría de Finanzas.

6.2. La experiencia de Nicaragua

Nicaragua enfrenta también una situación de pobreza generalizada y profunda. Casi el 65% de los residentes rurales son pobres; el 25% son extremadamente pobres. La pobreza urbana también está generalizada, especialmente fuera de Managua; casi el 30% de los residentes urbanos son pobres, aunque menos del 7% son extremadamente pobres.

En agosto de 2000, el gobierno nicaragüense presentó ante el FMI y el Banco Mundial un documento interino para una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP-I), a fin de considerar la inclusión de Nicaragua dentro de la iniciativa HIPC. Posteriormente, fue presentado el documento de una Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERP-II), como una versión revisada del publicado en agosto de 2000, y que serviría de guía durante el período de implementación de la HIPC (2001-2005). La ERP-II reafirma su foco en el logro de los ODM a través del crecimiento económico, la generación de empleo, el aumento de la inversión y la promoción de las exportaciones. Areas estratégicas adicionales enfatizadas en la ERP-II incluyen el desarrollo de capital humano y la protección social, el desarrollo de infraestructura, la gobernabilidad y reformas del Estado (Gobierno de Nicaragua, 2001).

El capítulo IV de la ERP-II enumera nueve objetivos específicos de pobreza que Nicaragua debería haber alcanzado para 2005; prácticamente todos ellos están directamente vinculados con la reducción de la cantidad de pobres y con una mejora en su educación y salud así como su acceso a los servicios públicos conexos. Estos objetivos son medibles a través de indicadores directos e intermedios.

La ERP-II incluía también mejoras en la asignación y expansión de los recursos fiscales dirigidos hacia los pobres. Los programas y proyectos vinculados con la ERP-II ascenderían a un total de cerca de US\$1.1 mil millones en gastos de capital durante 2001-2005. El programa, apoyado por la cooperación internacional, financiaría gran parte de los servicios públicos ampliados y mejorados para los pobres, fomentaría la inversión privada

y apoyaría la creación, descentralización y modernización de las instituciones necesarias para lograr reducir la pobreza. Cuando se estimaban todos los gastos del gobierno relacionados con la pobreza, su impacto sería aún mayor. Aumentaban, de cerca de la mitad de los gastos del gobierno en 2000 (excluyendo el servicio de la deuda), hasta el 62% en 2005, o sea, a un nivel cercano a 15.1% del PIB.

El documento original de la ERP asumía que el programa no se podría financiar si no fuera por el alivio esperado de la iniciativa HIPC, de cerca de US\$100 millones al año después de 2001. El gobierno pretendía transformar el Fondo Social Suplementario (FSS), originalmente designado como “puente” hasta que llegara el alivio de la HIPC para financiar proyectos innovadores, en un fondo virtual de la HIPC que daría seguimiento al progreso de los programas prioritarios de la ERP-II. En el presupuesto de 2006, la asignación del alivio de la deuda externa para gasto en pobreza alcanzó un poco más de 1,500 millones de córdobas (1.6% del PIB), el 45% de ellos provenientes del alivio bajo el Club de País y el 27% del BID (Cuadro 21).

Cuadro 21
Asignación del alivio de la deuda externa
para gasto en pobreza en 2006 (Millones de córdobas)

Fuente	Monto	%
Banco Mundial	221.5	14.7
BID	400.3	26.6
Club de París	675.8	44.9
BCIE	167.2	11.1
OPEP	8.8	0.6
FIDA	22.9	1.5
Fondo Nórdico	8.8	0.6
Total	1,505.4	100.0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Desde la adopción de la primera ERP de Nicaragua en 2001, el gasto para la reducción de la pobreza ha aumentado desde 10% del PIB en 2002 hasta 13.5% del PIB en 2005. Los efectos positivos de la implementación de la ERP-II se han reflejado en la mejoría de los indicadores en los sectores de educación y agua, en los que las metas de la ERP-I para la matriculación escolar primaria y la cobertura de agua fueron superadas en 2003 y 2004. La implementación de la ERP-II ha arrojado resultados mixtos en el sector de salud, donde las metas no han sido alcanzadas y la cobertura de los programas de vacunación ha sido débil.

Un factor importante a tener en cuenta para evaluar la implementación de la ERP en los dos últimos años es que, a partir de 2005, dicha estrategia pasó a un segundo plano tanto en el debate político como en las prioridades del gobierno, como resultado de la confrontación entre los diversos poderes del Estado y la presentación de la última versión del Plan Nacional de Desarrollo, en la cual la reducción de la pobreza queda subordinada al crecimiento económico como objetivo principal del programa de gobierno (Guimaraes y Avendaño, 2006). Probablemente, tras el retorno de Daniel Ortega a la Presidencia de Nicaragua se dé una nueva reasignación de prioridades.

De hecho, según los informes evaluativos preparados por el Instituto de Estudios Sociales (ISS) de La Haya, por encargo de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), los continuos cambios de planes en la implementación de la ERP de Nicaragua, sumados a otros factores de incertidumbre, harían extremadamente difícil evaluar tal estrategia en términos de sus resultados (Vos y Cabezas, 2006). Esta valoración es extensiva a la ERP de Honduras (y, también, la de Bolivia), aunque en el caso de Honduras el problema se mitiga debido a que se han logrado aprobar leyes que garantizan una mayor consistencia entre la ERP y el presupuesto nacional. En cualquier caso, según el balance de ISS-ASDI, ninguna de las tres ERP mencionadas muestra una conexión sólida entre las intervenciones propuestas, las asignaciones presupuestarias para los programas de reducción de la pobreza y los resultados esperados (ISS, 2003; Vos, Cabezas y Komives 2006).

6.3. La experiencia de Guatemala

En noviembre de 2001, el gobierno de Guatemala aprobó la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población pobre del país. Posteriormente, con la intención de que dicha iniciativa trascendiera más allá de las distintas administraciones gubernativas y fuera asumida por la sociedad civil, la ERP fue discutida en el Sistema de Consejos de Desarrollo. De este proceso participativo emergió la Estrategia de Reducción de la Pobreza Validada (ERPV) en octubre de 2003.

A partir de 2004, la ejecución de la ERPV se ha enmarcado dentro del Programa de Reactivación Económica y Social “Vamos Guatemala”, el cual contiene cuatro componentes estratégicos: i) “Guate Crece”, enfocado a promover el crecimiento económico, mediante inversiones y alianzas entre los sectores público y privado; ii) “Guate Compite”, dirigido al aumento de la competitividad mejorando la plataforma productiva y promoviendo el cambio tecnológico; iii) “Guate Verde”, que pretende crear un clima favorable a la inversión ecológicamente responsable, promover la competitividad de los bienes y servicios ambientales y consolidar una cultura ambiental; y iv) “Guate Solidaria”, diseñada como una estrategia de reducción de la pobreza y protección social que pretende focalizarse geográficamente en comunidades rurales de los municipios que presentan mayor grado de vulnerabilidad alimentaria y social.

A tal efecto, se han seleccionado 102 municipios con base en un índice de vulnerabilidad a la seguridad alimentaria utilizando variables de pobreza extrema, desnutrición, disponibilidad de alimentos, así como otras relacionadas a aspectos agrícolas y de infraestructura vial. Inicialmente, la estrategia se ha focalizado en la atención de los 41 municipios priorizados por el gabinete social, bajo criterios de pobreza y vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, para luego ampliarse, siempre de manera focalizada, al resto de municipios del país.

La partida asignada a Guate Solidaria en el presupuesto de 2006 ascendió a casi 9,500 millones de quetzales (3.7% del PIB), de los cuales el 38.2% fue destinado al componente de educación y construcción de capacidades, y 29.8% al componente de protección social (Cuadro 22).

Cuadro 22
Asignaciones destinadas a la Estrategia Guate Solidaria
Presupuesto aprobado 2006, Millones de quetzales

Área/componente	Monto	%
Protección social	2,823.1	29.8
Atención a municipios con alta vulnerabilidad	63.0	0.7
Nutrición, inversión en infancia y juventud	762.7	8.0
Salud	1,589.1	16.8
Vivienda	408.3	4.3
Educación y construcción de capacidades	3,621.7	38.2
Educación	3,621.7	38.2
Desarrollo rural	1,810.3	19.1
Servicios e infraestructura productiva	1,383.4	14.6
Acceso a la tierra	180.4	1.9
Electrificación rural	2.1	0.0
Catastro	194.4	2.1
Atención a la conflictividad agraria	50.0	0.5
Descentralización	1,223.9	12.9
Consejos departamentales de desarrollo	1,193.4	12.6
Fomento municipal	30.6	0.3
Total	9,479.1	100.0

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 2006.

No obstante los esfuerzos impulsados en el marco de la ERPV y de “Guate Solidaria”, Guatemala enfrenta todavía diversos desafíos para mejorar la gestión de las políticas públicas de combate a la pobreza. En general, los programas de asistencia social están adscritos a muy diversas entidades públicas sin articularse entre sí o coordinar sus acciones, y su impacto es reducido. Existen cerca de 40 programas administrados por múltiples agencias (Ministerio de Educación, Salud, Economía, Fondos Sociales, etc.) duplicándose, en muchos casos, los esfuerzos de estas instituciones. Los programas realizan una deficiente priorización de beneficiarios, ya que los no pobres reciben el 42% del gasto (BID, 2004c). Casi el 70% de los recursos de becas escolares son recibidos por los no pobres (idem). El impacto redistributivo del gasto en protección social no es apreciable, ya que los pobres reciben beneficios inferiores al promedio del resto de la población.

Los programas preventivos y que suelen tener un gran impacto en la reducción de factores de riesgo asociados a la pobreza, como es por ejemplo “Hogares Comunitarios” (el cual tiene una cobertura inferior a los 20 mil niños) no tienen capacidad ni mecanismos para realizar un seguimiento de los beneficiarios ni medir su impacto. Programas críticos en la reducción de pobreza, que corresponden al ámbito educativo y agrícola no llegan a la población rural más pobre. En muchos casos, la incidencia del gasto público en protección social es regresiva, calculándose que casi la mitad de los recursos públicos en protección social llegan al quintil más alto de ingreso, mientras que la población en el primer quintil recibe sólo el 8% (BID, 2004c).

El Fondo de Inversión Social (FIS) y Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), han logrado expandir la infraestructura en el área rural, pero también manifiestan debilidades en términos de la focalización en la población más pobre, llegando principalmente los recursos a aquellas comunidades más organizadas. A pesar de que el 46% de la inversión

social se realiza a través de los fondos sociales, existe duplicación de esfuerzos debido a la falta de coordinación entre ellos, así como con los ministerios de línea y los gobiernos locales.

Para enfrentar esa problemática a través de una mejor coordinación de las actividades de los fondos sociales, el gobierno guatemalteco ha decidido crear un Directorio Nacional de Coordinación de Fondos (DNCF).¹⁹ Esta entidad tiene como objetivos específicos mejorar la calidad de las obras, reducir la duplicidad de las inversiones sociales, mejorar la eficiencia de los fondos sociales reduciendo sus costos de operación, y alcanzar una mayor transparencia en los procesos de selección, adjudicación, ejecución, supervisión y sostenibilidad de las obras y proyectos. Operativamente, el DNCF se fundamenta en estructuras organizativas establecidas en el ámbito nacional, departamental y municipal.

6.4. Red solidaria

En El Salvador, desde comienzos de los 1990, la principal instancia gubernamental de combate a la pobreza la ha constituido el Fondo de Inversión Social (FIS), creado para paliar los efectos sociales del ajuste macroeconómico y el programa de reformas estructurales. En 1996, el FIS se transformó en el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y se le asignó la tarea de fomentar el desarrollo local en conjunto con los gobiernos municipales y las comunidades, promoviendo la participación ciudadana para la identificación de prioridades.

Recientemente, el gobierno salvadoreño ha lanzado un programa social de atención a las familias en extrema pobreza, llamado “Red Solidaria”, como un componente del “Plan Oportunidades” (Gobierno de El Salvador, 2005). Sobre la base de un Mapa de Pobreza elaborado por FLACSO-FISDL, el Programa Red Solidaria ha priorizado sus intervenciones en los 100 municipios clasificados en situación de pobreza extrema severa (32 municipios) y alta (68 municipios) durante el período 2005-2009.

El Mapa de Pobreza ha sido elaborado mediante una metodología de agrupamientos homogéneos (“análisis de cluster”), que permite clasificar los 262 municipios del país en cuatro grupos según su condición de pobreza extrema: severa, alta, moderada y baja. Para construir tales agrupamientos, se utilizaron dos variables: la tasa de pobreza extrema de ingresos de los hogares, que proviene de la base de datos de DIGESTYC, y la tasa de retardo severo en talla de la población que asiste a primer grado, en cada municipio, proveniente del Censo de talla escolar levantado en 2000.

A la vez, para generar un ordenamiento correlativo al interior de cada agrupamiento, el Mapa de Pobreza se basa sobre un Índice Integrado de Marginalidad Municipal (IIMM) que incorpora otras variables claves para priorizar las intervenciones de las políticas públicas de combate a la pobreza, privilegiando las regiones y municipios con mayores índices de carencias. El IIMM incluye: (i) la brecha de pobreza; (ii) una variable de carencia educativa, que se construye a partir de la inasistencia escolar entre las edades de 7 a 15 años y la tasa de analfabetismo de mayores de 15 años; (iii) y un índice compuesto de carencias en viviendas, que combina las tasas de viviendas sin agua por cañería, sin

¹⁹ El DNCF está integrado por el director de FONAPAZ, el presidente del FIS, el presidente del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), el secretario ejecutivo de la Presidencia, el secretario de SEGEPLAN y los directores de otros fondos sociales que decida el gabinete social.

disponibilidad de electricidad, hacinamiento (3 o más personas por dormitorio) y viviendas sin piso (FLACSO-FISDL, 2005).

Según su diseño original, Red Solidaria involucra tres ejes de intervención:

- (i) Red solidaria a la familia: contempla acciones focalizadas a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza e incluye el pago de bonos a la madre jefa de hogar, capacitaciones y corresponsabilidades en salud y educación.
- (ii) Red de servicios básicos: busca fortalecer la oferta de servicios de educación, salud y nutrición para los habitantes de los 100 municipios más pobres del país. Incluye un componente fuerte de infraestructura básica y el compromiso de dotar de agua potable, saneamiento y alumbrado público al 100% de las escuelas y unidades de salud.
- (iii) Red de sostenibilidad a la familia: considera la promoción y el financiamiento de proyectos productivos y de microcrédito como una herramienta para apoyar a los pequeños agricultores y familias rurales.

Hasta diciembre de 2006, el programa había entregado poco más de \$3.8 millones en bonos para incentivar la educación y salud a 23,884 familias en los 32 municipios en pobreza extrema severa. Los costos totales del programa se han estimado en alrededor de \$150-200 millones para el período 2005-2009, esto es, aproximadamente \$50 millones por año, de los cuales \$13 millones serían destinados al primer eje de intervención, \$30 millones al segundo y \$7 millones al tercero (GOES, 2005a).

Del presupuesto total de Red Solidaria para el período considerado, \$44.4 millones han sido aportados por la Unión Europea, al tiempo que otros \$78 millones provendrían de préstamos solicitados al BID (\$57 millones) y Banco Mundial (\$21 millones). En total, más del 60% de los recursos presupuestados para el funcionamiento del programa provendrían de fondos externos (donaciones y/o préstamos). Esta dependencia del financiamiento externo genera un alto grado de incertidumbre sobre la implementación de Red Solidaria en la medida que persista el entrapamiento crónico de la aprobación de préstamos que se ha dado en la Asamblea Legislativa de El Salvador desde hace varios años, debido al requisito de la mayoría calificada (dos tercios de los diputados) para dicha aprobación y a la negativa del FMLN de otorgar sus votos a tal efecto.²⁰

7. Redes de protección social y programas de transferencias condicionadas

Las crisis económicas suelen resultar en un incremento de la pobreza y el desempleo. Para asistir a los pobres en el evento de una crisis, varios países latinoamericanos han implementado programas de transferencias condicionadas para los grupos sociales más vulnerables, que integran la inversión en capital humano con el acceso a una red de seguridad social.

El objetivo primario de estos programas es generar una disminución sostenida de la pobreza en algunas de las áreas más vulnerables. Una de las razones de la creciente popularidad de estos programas es que, al abarcar varias dimensiones del capital humano,

²⁰ Como punto de contraste, considérese que el presupuesto del gobierno central para 2005 contemplaba una erogación de \$81.2 millones en carácter de incentivos fiscales a los exportadores. Si la asignación de los fondos generales del presupuesto de la nación constituye una señal de las verdaderas prioridades de la gestión gubernamental, no pareciera que Red Solidaria se ubique alto en la agenda de las políticas públicas del país.

incluyendo el estado nutricional, salud y educación, son capaces de influir sobre varios de los indicadores clave resaltados en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, en respuesta a presiones presupuestarias, muchos países en desarrollo han visto en los programas focalizados de alivio a la pobreza un mecanismo más efectivo para optimizar el uso de los escasos recursos disponibles para gasto social.

Estos programas se orientan a las comunidades y hogares más pobres y condicionan las transferencias de efectivo a la asistencia escolar y el chequeo de salud. Ello transforma efectivamente las transferencias de efectivo en subsidios al capital humano para los hogares pobres. Uno de los primeros, y más grandes, programas de ese tipo fue el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en México, iniciado en 1997. Programas similares implementados en Centroamérica incluyen el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF), iniciado en Honduras en 1990, la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua, iniciada en 2000 y, más recientemente, los programas “Guate Solidaria” en Guatemala y “Red Solidaria” en El Salvador. A estos dos últimos se ha hecho referencia más arriba, por tratarse de programas que han sido diseñados con un alcance más amplio como estrategias de combate de la pobreza rural.

7.1. PRAF

Desde comienzos de los 1990, la red de protección social en Honduras se ha apoyado en dos pilares principales: el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el Programa de Asignación Familiar (PRAF). En la última década, el FHIS ha contribuido a disminuir las necesidades básicas insatisfechas de las familias pobres, y el PRAF en su área de influencia ha mejorado la concurrencia a los centros escolares y dispensarios de las poblaciones objetivo.

El principal objetivo del PRAF es proporcionar ingresos adicionales a las madres solas, los niños en edad escolar y las personas de edad, que están riesgo de falta de alimentos y desnutrición. Al mismo tiempo, los mecanismos del PRAF contienen elementos para la reducción permanente de la pobreza en la medida que ofrecen incentivos para que los niños asistan a la escuela y el cuidado de la salud materno-infantil, así como capacitaciones para desarrollar las habilidades de negocios de las madres. El PRAF distribuye bonos a las familias de los niños que están matriculados en educación primaria y participan en los programas de control del crecimiento y vacunación del Ministerio de Salud. También comprende programas para los ancianos, la capacitación de las mujeres, la igualdad de oportunidades y equidad de género y los grupos socialmente excluidos.

Desde su creación en 1990, el PRAF ha provisto servicios a un promedio de más de 300 mil personas por año. La inversión requerida para implementar los diversos proyectos a lo largo de ese período ha alcanzado un monto anual promedio de casi 100 millones de lempiras. La partida asignada al PRAF en el presupuesto de 2006 ascendió a 446.4 millones de lempiras (0.3% del PIB), de los cuales 88.2 millones (19.8%) fueron destinados para cubrir el bono materno-infantil y otros 90 millones (20.2%) para el bono escolar de primero a cuarto grado. La partida asignada al FHIS fue de 917.9 millones de lempiras.

No obstante, evaluaciones recientes tanto del FHIS como del PRAF han concluido que ambos programas son eficientes en su focalización, pero el PRAF por restricciones fiscales sólo ha podido llegar a un pequeño porcentaje de las familias más pobres (BID, 2004b).

7.2. La Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua

La RPS está diseñada para enfrentar la pobreza presente y futura vía transferencias de efectivo hacia los hogares pobres en las zonas rurales de Nicaragua. Los objetivos específicos de la RPS incluyen complementar el ingreso de los hogares hasta por tres años para aumentar el gasto en alimentos, reduciendo la deserción escolar durante los primeros cuatro años de educación primaria, y aumentar el cuidado de salud y el estado nutricional de los niños menores de cinco años.

Con un programa piloto iniciado en 2000, la RPS tuvo un presupuesto de \$11 millones, representando aproximadamente 0.2% del PIB o 2% del gasto gubernamental anual en salud y educación. El gobierno de Nicaragua, con el apoyo del BID, expandió el programa en 2002 con un presupuesto de \$22 millones para continuar el programa por tres años adicionales.

Los resultados del programa, de acuerdo con una evaluación de impacto conducida por el International Food Policy Research Institute (IFPRI), han sido sumamente satisfactorios (Maluccio y Flores, 2005). Durante el período cubierto por la evaluación (2000-2002), la RPS suplementó el gasto total per cápita anual de los hogares en 18%, la mayor parte del cual se destinó a alimentos. El programa resultó en un incremento promedio de 640 córdobas en el gasto anual per cápita en alimentos y un mejoramiento de la dieta de los hogares beneficiarios. El gasto en educación también aumentó significativamente, aunque no hubo un efecto discernible en otros tipos de gastos de inversión. La RPS produjo un incremento neto masivo de la matriculación escolar de 13 puntos porcentuales y un efecto aún más grande de 20 puntos porcentuales de la asistencia escolar de la población objetivo. El número de niños en los grados primero al cuarto que avanzaron dos grados entre 2000 y 2002 aumentó 7.3 puntos porcentuales, aun cuando el avance después de cuarto grado no era un requerimiento formal del programa. El porcentaje de niños trabajando de edades entre 7 a 13 años declinó 5.6 puntos porcentuales.

La evaluación reveló también un incremento promedio neto de 16 puntos porcentuales en la participación de los niños menores de tres años en el VPCD, el programa de cuidados de salud. Al mismo tiempo, los servicios provistos por el programa, medidos por indicadores de proceso, incluyendo si el niño fue pesado y si su tarjeta de salud fue actualizada, mejoraron aún más. La participación de los niños entre 3 y 5 años de edad también aumentó sustancialmente. Aunque no se pudo demostrar estadísticamente que la RPS incrementara la cobertura de vacunación para los niños entre 12 y 23 meses de edad en el grupo de intervención, las tasas de vacunación aumentaron 30 puntos porcentuales en las áreas de intervención y de control durante un período en que, en promedio, tales tasas estaban disminuyendo en las áreas rurales a nivel nacional.

Asimismo, la dieta más variada de los hogares y el mayor uso de servicios preventivos de salud para los niños fueron acompañados por una mejoría del estado nutricional de los niños beneficiarios menores de 5 años. El efecto neto fue una disminución de 5.5 puntos porcentuales del número de niños desnutridos. Esta disminución fue más de 1.7 veces más rápida que la tasa de mejoría anual registrada al nivel nacional entre 1998 y 2001. No obstante, a pesar de la mejora de la distribución de suplementos de hierro a los mismos niños, la RPS no mostró ser capaz de mejorar los niveles de hemoglobina o disminuir las tasas de anemia.

La RPS ha mejorado un número de indicadores incluidos en la estrategia nacional de reducción de la pobreza en Nicaragua. La evidencia sugiere que si el programa fuera expandido en otras áreas rurales pobres de Nicaragua (como se hizo en 2003), sería efectivo. Así, la RPS podría probar ser un importante componente de las políticas globales de reducción de la pobreza en Nicaragua.

7.5. La experiencia de la protección social en Costa Rica

En contraste con las estrategias de reducción de la pobreza y los programas de transferencias condicionadas implementados en los otros países de Centroamérica, la experiencia de Costa Rica en materia de programas focalizados de combate a la pobreza no es muy extensa. En realidad, debido a los altos volúmenes de recursos destinados a la inversión social durante décadas –mientras sus vecinos se dedicaban a despilfarrar los fondos nacionales en conflictos internos y el desarrollo hipertrofiado de los estamentos militares- Costa Rica no ha estado tan urgida de implementar programas de focalización del gasto social.

Desde la fundación misma de la nación y muy especialmente a partir de los años 1940, la política social costarricense se ha caracterizado por su carácter universal, estando orientada fundamentalmente a privilegiar la inversión en programas masivos de educación, salud, nutrición y vivienda (Viquez, 2005). Con la aprobación de reformas sociales profundas, la abolición del ejército y la generación de una nueva carta constitutiva, a partir de los 1950 se establecen las bases del desarrollo social y económico que el país alcanza en las siguientes décadas.

La creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en 1971, marcó un hito en los esfuerzos de la sociedad costarricense para lograr un desarrollo humano sostenible. La Ley 4760 que creó esta entidad estableció que “el objetivo de esta institución es resolver el problema de la extrema pobreza en el país” y le asignó la responsabilidad de “planear, dirigir, ejecutar y administrar un Plan Nacional” para coordinar “los programas nacionales del sector público y privado, cuyos objetivos sean superar la pobreza”.

A inicios de los años 1990, el IMAS adoptó el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN), a partir de una adaptación del sistema CAS chileno, con el propósito de aumentar su capacidad institucional para focalizar más efectivamente sus esfuerzos de combate a la extrema pobreza. Con ello, Costa Rica se convirtió en el segundo país en América Latina en desarrollar un mecanismo de focalización del gasto social dirigido a los más pobres. Durante el período 2000-2002, el IMAS trabajó en el diseño y puesta en práctica del Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO), el cual es una continuación y modernización del anterior SISBEN. La implementación del SIPO respondió en cierta medida a las críticas de algunos estudios que indicaban que una de las principales razones por las que Costa Rica no había logrado disminuir las tasas de pobreza más allá de cierto umbral (20% en promedio) se debe a que los mecanismos de identificación de los beneficiarios no han sido suficientemente efectivos. También se ha señalado que el IMAS solamente administra un porcentaje muy pequeño (14%) del total de los recursos que Costa Rica destina supuestamente al combate a la pobreza (Viquez, 2005).

También destaca en la experiencia de la política social de Costa Rica el desempeño del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), creado en 1974, una

década antes de la aparición de los FES (Fondos de Emergencia Social) y luego FIS (Fondos de Inversión Social), de los cuales se diferencia en varios aspectos claves: la coyuntura en que se creó (período crecimiento económico), el objetivo de su creación (apoyar los programas de lucha contra la pobreza estructural y no compensar los costos del ajuste económico), el financiamiento (recursos presupuestarios con impuestos de afectación específica y no donaciones externas), su inserción institucional (dentro de la normativa corriente de la administración pública y no como ente extrapresupuestario), el destino de los recursos (financiaba entrega de servicios sociales básicos y transferencias monetarias más que creación de infraestructura), la asignación de los recursos (por convenios y leyes y no fondos concursables) y los entes ejecutores (instituciones estatales que recibían estos recursos como complemento para programas específicos). El FODESAF se financia con un impuesto del 5% sobre las planillas, con algunas pequeñas excepciones, que recauda la CCSS y una porción del impuesto sobre las ventas, que debe transferir el Ministerio de Hacienda.

8. Procesos de descentralización del gasto social

Los procesos de descentralización constituyen una tendencia común en gran parte de los países del mundo. En Centro América, ya se han transferido responsabilidades y poderes a los gobiernos locales o a instancias regionales, lo que abre posibilidades para la democratización y legitimación del Estado, al facilitar y promover una mayor participación ciudadana en el monitoreo y control del gasto público a nivel local. Conceptualmente, son reconocidas las ventajas de permitir que las comunidades tengan una mayor participación en los diferentes procesos del uso de los recursos públicos, porque permite adecuar mejor la oferta de servicios públicos a la demanda. Al acercarse al usuario final, la descentralización puede mejorar sensiblemente la eficiencia y focalización del gasto social, particularmente en áreas como salud, educación, pobreza, etc.

No obstante, el proceso de descentralización no está exento de riesgos. Estos se asocian principalmente con las debilidades administrativas y fiscales de las municipalidades y otros organismos descentralizados, los que deben ser fortalecidos en su capacidad de gestión, con financiamiento y recursos humanos suficientes, así como con una estructura y marco legal adecuados. En conjunto, Centroamérica registra varias experiencias interesantes en el tema de la descentralización (Matriz 9).

Matriz 9: Marco institucional de los procesos de descentralización municipal en Centroamérica

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Legislación que norma la descentralización	Código Municipal (Ley N° 7794, de 1998). Un proyecto de Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales se encuentra en discusión en la Asamblea.	Constitución (Artículos 202-207) y Código Municipal (Decreto 274, del 31 de enero de 1986).	Constitución (Cap. II), Código Municipal (Decreto N° 12-2002) y Ley de Descentralización (Decreto 14-2002).	Constitución (Cap. XI) y Ley de Municipalidades (Decreto 134-90).	Constitución (Título IX); Ley 40 (1988); Decreto 52 (1997). Ley del Régimen Presupuestario Municipal (Ley 376 de 2001). Ley de Municipios, Ley de Transferencias Presupuestarias.	Ley 106 (1973) y Decreto Ley 25 (1989).
Competencias de municipios o gobiernos locales	Administrar y prestar los servicios públicos municipales. Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.	Además de proporcionar los servicios públicos locales convencionales, ese listado contiene un rango amplio de competencias en varios sectores (promoción y financiamiento de programas de vivienda; promoción y desarrollo de programas de salud, sanidad ambiental y prevención y combate de enfermedades; preparación, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural, etc.).	Administrar programas de educación primaria y pre-escolar, alfabetización y educación bilingüe; servicios públicos municipales (agua potable, alcantarillado, alumbrado y recolección de basura); construcción y mantenimiento de calles; licencias para obras públicas de construcción; policía; y manejo de los recursos naturales del municipio.	Elaboración planes de desarrollo municipal, ornato, aseo e higiene municipal, construcción de redes de agua potable y alcantarillado, construcción y mantenimiento de vías públicas, cementerios, mercados, rastros, protección del medio ambiente, etc.	Promover la salud y la higiene comunal de mercados, rastros y lavaderos públicos. Planificación, normación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural. Promover la cultura, el deporte y la recreación. Prestación de servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad, etc.	Construcción, prestación y reglamentación de mataderos, mercados, crematorios, cementerios; plazas, parques, paseos y vías públicas municipales; aseo urbano; servicios comunales; protección medio ambiente; servicios judiciales.
Fuentes de financiamiento de	Transferencias del gobierno central (10%)	Transferencias del gobierno central,	Transferencias del gobierno central (10%)	Transferencias del gobierno central (5%)	Transferencias del gobierno central (4-	Impuestos sobre la actividad económica,

<p>municipios o gobiernos locales</p>	<p>de ingresos ordinarios del gobierno). Ingresos de tasas.</p>	<p>canalizadas a través del FODES, equivalentes a 7% de ingresos corrientes netos del gobierno. Ingresos de tasas municipales.</p>	<p>de los ingresos ordinarios generales del Estado); 1.5 puntos porcentuales de la tasa del IVA; 20 centavos de quetzal del impuesto sobre cada galón de gasolina; y un porcentaje del impuesto sobre vehículos y del Impuesto Único sobre Inmuebles.</p>	<p>de los ingresos tributarios). Ingresos de tasas.</p>	<p>10% de ingresos tributarios). Ingresos de tasas.</p>	<p>impuestos de circulación vehicular y permisos de construcción aportan 65% de ingresos. Subvenciones del gobierno central y tasas administrativas y por servicios aportan 35%.</p>
<p>Instituciones que contribuyen a la participación local</p>	<p>Concejos municipales.</p>	<p>Consejo Nacional de Desarrollo Local (CONADEL), Consejo de Municipalidades (COMURES).</p>	<p>Consejos comunitarios de desarrollo, corporaciones municipales.</p>	<p>Asociaciones de municipios, diversas organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>Comisión Nacional de Descentralización y Desarrollo Local.</p>	<p>Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), Coordinación Nacional para la Descentralización y del Desarrollo Local (CONADEL).</p>

En Guatemala, el gobierno aprobó en 2004 la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo para dotar de orientación de largo plazo al proceso de descentralización. El Código Municipal (Decreto N° 12-2002) y la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002) indican claramente las esferas de competencia de las municipalidades. Adicionalmente, la Ley de Descentralización contempla la transferencia de las funciones de salud y trabajo social a las municipalidades (Art.7), pero no establece un cronograma para esa transferencia, ni el monto de los fondos a ser transferidos para garantizar que esas funciones sean llevadas a cabo.

La distribución de las transferencias a las municipalidades de acuerdo con las Constitución y otras leyes específicas está basada en criterios ambiguos, mientras que la información sobre los recursos propios requeridos para realizarlas no se verifica sistemáticamente. Las municipalidades reciben transferencias de varias fuentes, incluyendo cofinanciamiento de los fondos sociales y de los consejos de desarrollo para los proyectos de inversión. En años recientes, los esfuerzos emprendidos por el gobierno guatemalteco para modernizar la administración pública e incrementar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales se han orientado hacia el fortalecimiento de la institucionalidad y gestión municipal, mediante iniciativas de modernización de las finanzas municipales y la promoción de una efectiva participación ciudadana en la planificación territorial.

En El Salvador, la Constitución confiere autonomía financiera, técnica y administrativa a las municipalidades. El Artículo 4 del Código Municipal identifica 27 áreas de jurisdicción municipal en las que el gobierno central puede intervenir solamente cuando los gobiernos locales fallan en el ejercicio de sus competencias. En la práctica, sin embargo, muchas de las competencias asignadas a las municipalidades son compartidas con el gobierno central y no hay una clara delimitación de funciones correspondientes a cada nivel de gobierno. El gasto local representa aproximadamente 5% del gasto del gobierno general.

Las municipalidades financian sus actividades en gran medida mediante las transferencias del gobierno central, las cuales son distribuidas de acuerdo con reglas claras y estables. Sin embargo, el uso de esos recursos no es transparente. Las transferencias son canalizadas a través del FODES y son definidas como un porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno central. Este porcentaje fue 6% hasta 2003, se incrementó a 6.5% en 2004 y alcanzó 7% en 2005 (Decreto 348, del 17 de junio de 2004).

Recientemente, el Presidente de la República creó el Consejo Nacional de Desarrollo Local (CONADEL), integrado por funcionarios y/o representantes del Ministerio de Hacienda, el Consejo de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), partidos políticos, la Secretaría Técnica de la Presidencia, y el Ministerio de Obras Públicas, entre otros. Este Consejo está revisando el Código Municipal, para proponer una solución al problema de las competencias.

En Honduras, el tema de la descentralización del gasto público tiene también una alta prioridad. Una preocupación fundamental que ha impulsado este proceso reside en la poca efectividad del manejo centralizado del gasto público para hacer frente a las necesidades de las áreas rurales y, de esa manera, cumplir con el objetivo de la ERP de disminuir la pobreza rural. La asignación de las responsabilidades fiscales del gobierno central y de las municipalidades está relativamente bien definida bajo la ley; sin embargo, en la práctica las transferencias a las municipalidades no están basadas en principios estables. La Ley de Municipalidades (promulgada a través del Decreto 134-90, reformada mediante el Decreto

48-91) contiene una detallada descripción del rol de las municipalidades en términos de ingresos, gastos y endeudamiento.

Debido a la falta de capacidad fiscal e institucional, la mayor parte de los ingresos de la mayoría de municipalidades proviene de las transferencias del gobierno central. Por ley, el gobierno debe distribuir el 5% de los ingresos tributarios entre las municipalidades de acuerdo con una fórmula específica. En la práctica, sin embargo, las transferencias automáticas no han excedido el 2% de la recaudación tributaria. El resto, hasta un monto que incluso excede el 5% que establece la ley, es distribuido discrecionalmente entre las municipalidades bajo la forma de inversión directa por parte de las dependencias del gobierno central.

El aumento de la descentralización en las actuales instituciones descentralizadas o desconcentradas parece ser otra opción viable en el corto y mediano plazo. Honduras ha hecho algunos avances, aunque todavía tímidos, en particular en el campo de la educación, donde organizaciones a nivel local administran los recursos destinados a ese propósito por parte del gobierno central. Estos ejemplos todavía relativamente aislados sugieren un alto grado de participación de la comunidad, lo cual asegura a su vez mayor transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.

En Nicaragua, los gobiernos locales gozan de autonomía política, funcional y financiera. Sin embargo, la falta de definición de sus respectivas responsabilidades para proporcionar servicios municipales conduce a una duplicación de gastos. Las operaciones de los gobiernos municipales son relativamente pequeñas, pero la información disponible sobre la ejecución presupuestaria o el endeudamiento a nivel municipal es limitada. La Ley del Régimen Presupuestario Municipal (Ley 376 del 4 de abril de 2001) mejoró la normativa de la preparación, ejecución y fiscalización de los presupuestos municipales. En particular, introdujo un mecanismo mediante el cual los agentes sociales pueden participar en audiencias públicas para sugerir cambios en el proyecto del presupuesto y en los fondos para financiarlo antes de su aprobación por el concejo municipal.

Uno de los retos mayores que enfrenta el proceso de descentralización en Nicaragua consiste en vincular explícitamente las transferencias de ingresos del gobierno central a las municipalidades, contempladas en la Ley de Transferencias Presupuestarias, con la devolución de las responsabilidades de gasto, que deberían estar más claramente definidas en la Ley de Municipalidades. En 2004, se planteó un proceso de devolución gradual de las responsabilidades de gasto, equivalente a un tercio de las transferencias de ingresos del gobierno a las municipalidades por año, empezando en 2005, de manera que para 2007 se hubiese conseguido la plena neutralidad fiscal. Sin embargo, la devolución ha sido difícil, reflejando en parte dificultades técnicas para acoplar los ingresos y gastos devueltos entre las municipalidades así como problemas con el marco legal vigente.

En ese contexto, el Ejecutivo emitió un decreto encaminado a eliminar el gasto del gobierno central en áreas consideradas como responsabilidad de las municipalidades. En línea con el decreto, el presupuesto de 2006 recortó el gasto de capital destinado a las municipalidades en 0.5% del PIB con respecto a 2005. Esas medidas devolverían a las municipalidades gastos equivalentes a más de la mitad de los ingresos que se les transfirieron en 2006. A la vez, la Asamblea aprobó una ley postergando los incrementos adicionales de las transferencias a las municipalidades, las cuales subirán de 7% a 10% de los ingresos totales en 2010, no en 2007, como se contemplaba originalmente en la Ley de

Transferencias Presupuestarias. Esto aliviaría las presiones de gasto para la preparación del presupuesto de 2007 y permitiría tiempo para introducir más reformas al marco que rige el proceso de descentralización.

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 2005-2009 contiene una política explícita de descentralización, ésta consiste más en una propuesta de desconcentración de las funciones del gobierno central mediante el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno, basado en los departamentos, que en una devolución de facultades y competencias a las municipalidades, lo cual podría redundar a la postre, paradójicamente, en un debilitamiento institucional de las municipalidades y un aumento de su dependencia con respecto al gobierno central.

En Costa Rica, el Código Municipal (Ley N° 7794, de 1998) regula el proceso presupuestario en las municipalidades. El presupuesto ordinario y extraordinarios de las municipalidades deben ser aprobados por la Contraloría General de la República. A ésta le corresponde solamente aprobar o rechazar los proyectos de presupuesto, es decir, no puede introducir ninguna clase de reformas (Artículo 102 del Código). Desde comienzos de los 1990, ha habido diversas iniciativas encaminadas a profundizar el proceso de descentralización mediante el fortalecimiento del régimen municipal de gobierno. Entre 1990 y 1994 hubo reformas para mejorar la organización y funcionamiento del Estado, y aun cuando hubo un plan de descentralización que fue revisado y consultado a nivel municipal y en el seno del gabinete, en la práctica no hubo progresos.

En junio de 2001 se aprobó una reforma constitucional que establece que debe trasladarse a los municipios una cifra no menor al 10% de los recursos ordinarios del gobierno central. Asimismo, la reforma indicó que una ley especial habría de determinar las competencias que se trasladarían del gobierno central a los municipios. Al aprobarse esa ley se incluyó una cláusula transitoria donde se preveía que la transferencia habría de ser progresiva a razón de la incorporación de 1.5% por año hasta completar el 10%. La aprobación de la ley señaló que las competencias nacionales habrían de ser trasladadas con los recursos respectivos. La implementación de esta reforma constitucional no se ha dado por falta de la aprobación de la Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, cuyo proyecto se tramita en la Asamblea Legislativa.

En Panamá, hasta muy recientemente, el modelo de asignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno otorgaba escasas responsabilidades a los gobiernos municipales. Panamá es uno de los países centroamericanos donde los gobiernos locales tienen menos responsabilidades por la provisión de servicios e infraestructura y por la generación de ingresos propios. A partir de 2003, el gobierno panameño ha emprendido esfuerzos para subsanar esa situación mediante la implementación de una Política de Desarrollo Local y Descentralización orientada a lograr una mayor correspondencia entre las decisiones de inversión y las demandas locales, un mayor esfuerzo fiscal local y una mayor participación ciudadana en el desarrollo local y la reducción de la pobreza, entre otros objetivos.

En resumen, la experiencia de descentralización en Centroamérica muestra avances interesantes en todos los países, pero también áreas de debilidad que habría que fortalecer para dotar de orientación de largo plazo al proceso. En algunos países, la descentralización se ha apoyado explícitamente en la promulgación de políticas formales para impulsarla. Tal es el caso de Guatemala, a través de la Política Nacional de Descentralización, y de

Panamá, mediante la Política de Desarrollo Local y Descentralización. En los otros países, el proceso ha carecido de un marco legal más comprehensivo, aunque en todos ellos existe una buena base legal en sus respectivas Constituciones y códigos municipales para profundizarlo.

Uno de los aspectos más problemáticos que la descentralización debe aún resolver radica en la definición clara de las competencias municipales y la asignación de los recursos necesarios para ejercerlas. Pese a que los gobiernos locales gozan legalmente de autonomía financiera y administrativa en todos los países, en la práctica no disponen siempre de los recursos requeridos para llevar a cabo las funciones que les asigna la ley, las cuales suelen ser numerosas. En todos los países, con excepción de Panamá, el grueso de los fondos con que operan las municipalidades provienen de las transferencias del gobierno central. Estas, sin embargo, no siempre están disponibles oportunamente o en los montos establecidos por la ley. En Honduras, Nicaragua y Costa Rica, las municipalidades no reciben las transferencias estipuladas en la legislación, ya sea por el margen de discrecionalidad con que la administración central efectúa esas transferencias (Honduras) o porque se han promulgado decretos para postergar los plazos del cronograma de transferencias (Nicaragua) o porque no se ha aprobado la ley de transferencias (Costa Rica).

Los diversos esfuerzos de descentralización impulsados en Centroamérica sugieren que existe todavía un amplio margen para extender el proceso hacia una red más amplia de organizaciones locales descentralizadas, en campos como la educación y la salud, pero también en la satisfacción de las diferentes necesidades comunales de servicios públicos, como reparación de vías, vivienda popular, etc. La participación de la comunidad no sólo en la administración sino en el financiamiento directo de una proporción reducida de esos servicios puede constituirse en un medio para estimular adicionalmente a los miembros de la comunidad para incrementar su interés en fiscalizar la eficacia y transparencia en la utilización de los recursos. Empero, visualizada de esa forma, la descentralización requiere como paso previo un exhaustivo esfuerzo de capacitación comunal, en lo político, en lo financiero y en lo administrativo. Este esfuerzo es de mediano y largo plazo y está supeditado al mejoramiento de los sistemas de control y de rendición de cuentas en el gobierno central, porque es poco probable alcanzar éxito con una política de trasladar más responsabilidades y recursos a los gobiernos municipales, sin una razonable seguridad de que su utilización será vigilada de manera efectiva.

8. Los procesos de privatización como mecanismos de reducción del gasto público

Desde comienzos de los 1990, la mayoría de países en desarrollo han recurrido a las privatizaciones como una herramienta para mejorar la productividad de las empresas estatales (la cual se ha estimado de dos a tres veces menor que la de las empresas privadas y en algunos casos significativamente menor), tener acceso a capital de inversión, mejorar el suministro de los servicios de sectores críticos de altos costos que impactan a toda la economía, y reducir la carga fiscal de las empresas deficitarias. Entre 1990 y 2003, 120 países en desarrollo llevaron a cabo 7,860 transacciones, generando cerca de US\$410 mil millones en ingresos por privatización (0.5% del PIB de esos países en ese período). América Latina ha sido el mayor contribuyente, generando US\$195 mil millones o 47% de todos los ingresos, a través de 1,300 transacciones, aunque esa actividad ha declinado desde 2000 (Kikeri y Kolo, 2005).

Los procesos de privatización han sido un componente clave de los programas de reforma estructural tanto en países desarrollados como en desarrollo. El propósito de esos programas ha sido alcanzar una mayor eficiencia microeconómica y fomentar el crecimiento económico, así como reducir los requisitos de endeudamiento del sector público a través de la eliminación de subsidios innecesarios. De acuerdo con Sheshinski y López-Calva (2000), la evidencia empírica ha mostrado una robusta confirmación de las implicaciones teóricas de ese enfoque: la privatización ha aumentado la rentabilidad y eficiencia tanto en sectores competitivos como monopolísticos. En cambio, la variación en el empleo a nivel de las empresas ha sido ambigua, mientras que los efectos distributivos de las privatizaciones han mostrado ser sensibles a la estructura del mercado. Desde el punto de vista macroeconómico la evidencia tampoco es concluyente, aunque las tendencias han sido favorables en términos de mejorar los déficit del sector público, la atracción de inversión extranjera directa (IED) y la capitalización del mercado de valores.

En el caso específico de la privatización en el sector de electricidad, Andres, Foster y Guasch (2006) encontraron que el cambio de propiedad en la mayoría de los casos produjo mejoras significativas en la productividad laboral, eficiencia y calidad del servicio en lo inmediato, pero las mejoras en el período de post-transición (dos años después) eran mucho más modestas. También encontraron cierta heterogeneidad entre las empresas en cuanto al impacto sobre esas variables, posiblemente debido al régimen regulatorio, el tipo de inversionistas, la estructura financiera, el régimen de gobernabilidad y otras características del país y del sector.

Por su parte, la evaluación del Banco Mundial de la experiencia de la participación privada en infraestructura en América Latina señala que ésta ha sido generalmente beneficiosa, brindando mayor calidad y cobertura en los servicios. Aunque los precios por lo general han aumentado después de las privatizaciones o las concesiones, las ganancias de los concesionarios no han sido excesivas. El análisis también muestra que los beneficios de la privatización dependen de qué tan bien se ha estructurado el proceso y cómo ha sido monitoreado por los gobiernos. Las mejoras en el desempeño han estado ligadas críticamente a mejoras del marco regulatorio. En cuanto al impacto distributivo, éste ha estado determinado en gran medida por la decisión gubernamental de adoptar o no una agenda redistributiva.²¹

Los países centroamericanos no han quedado al margen de esas tendencias, destacando las experiencias de Guatemala, El Salvador y Panamá, seguidas posteriormente por Honduras y Nicaragua (Matriz 10). Como resultado de esos procesos, los gobiernos dejaron de percibir los ingresos que anteriormente recibían como transferencias de las empresas públicas autónomas, al tiempo que las tarifas de los servicios privatizados experimentaron alzas considerables sin que en la mayoría de los casos se registrara una mejoría significativa de la calidad de los servicios.

En Guatemala, la primera gran privatización tuvo lugar en 1989, con la venta de Aviateca, y la siguiente en 1997, con la venta de algunas plantas termoeléctricas, pero la mayoría de las privatizaciones se realizó en 1998. Ellas incluyeron la venta del 95% de TELGUA (a la cual habían sido transferidos previamente la mayoría de los activos de GUATEL para

²¹ Para el caso de Argentina, por ejemplo, Chisari, Estache y Romero (1999) han encontrado, al estimar los efectos macroeconómicos y distribucionales de la privatización de los servicios de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones mediante un modelo de equilibrio general computable, que las ganancias de la privatización se han concentrado principalmente en los estratos sociales de ingresos más altos.

facilitar su venta, dejando a GUATEL únicamente con la red de telefonía pública rural); las licencias para operar los servicios de telefonía celular; la concesión del transporte ferroviario, la venta de una parte de Banrural; la división de la distribución de energía a cargo del INDE en dos empresas (DEOCSA y DEORSA) y la venta de una parte de ellas; y la venta del 80% de la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA). En el sector de telecomunicaciones, las bandas de frecuencia fueron vendidas a varias empresas.

Se ha estimado que las privatizaciones generaron aproximadamente US\$3 mil millones en ingresos para el gobierno guatemalteco. Los ingresos de la venta de DEORSA y DEOCSA (US\$110 millones) fueron depositados en un fideicomiso para financiar un programa de electrificación rural por cinco años. En el sector de telecomunicaciones, el 70% de los ingresos de la subasta de frecuencias (hasta un techo de \$5 millones por año) fueron asignados a un fondo especial (FONDETEL), administrado por un fideicomiso, para financiar la expansión de la telefonía pública rural.

Dado que no ha existido un marco legal que regule la privatización, algunos de estos procesos no han sido transparentes. En algunos casos, las empresas fueron vendidas directamente, y en otros, a través de un proceso de licitación pública. El mecanismo de licitación pública competitiva fue usado para vender las dos compañías de distribución eléctrica que pertenecían al INDE. En cambio, los activos de GUATEL fueron vendidos directamente en una operación que, como en la concesión del ferrocarril, fue poco transparente. En el sector de telecomunicaciones, hubo reglas específicas para las subastas de las bandas de frecuencia.

Las privatizaciones impulsadas redujeron sustancialmente el tamaño y alcance del sector empresarial gubernamental en Guatemala. En la actualidad, el gobierno posee nueve empresas no financieras (GUATEL, ZOLIC, EMPORNAC, EPQ, EPNCH, FEGUA, INDECA, PROLAC, INDE) y acciones en dos empresas privadas no financieras (EEGSA y EXMIBAL). Asimismo, posee acciones en cuatro instituciones financieras, dos de ellas bancos (Crédito Hipotecario Nacional y Banrural) y las otras dos no bancarias (FHA y la Corporación Financiera Nacional, en liquidación). Con la excepción de la autoridad portuaria y del INDE, las restantes siete empresas no financieras son pequeñas y casi todas ellas registran pérdidas y requieren transferencias del gobierno para operar.²² No existe una instancia gubernamental responsable de monitorear el desempeño de las empresas públicas y coordinar políticas para resolver sus necesidades.

En El Salvador, el proceso privatizador inició en la primera mitad de los 1990 con la privatización del sistema bancario y agarró impulso en la segunda mitad de la década con la llegada de la administración Calderón Sol, la cual llevó a cabo la privatización de los sectores de electricidad y telecomunicaciones y emprendió la reforma del sistema público de pensiones.

La privatización de las cuatro compañías distribuidoras de electricidad (CAESS, EEO, CLESA y Del Sur) en enero de 1998 generó US\$586.5 millones. El 75% de las distribuidoras fue adquirido por compañías con vínculos con Estados Unidos, Chile y

²² Una de ellas, PROLAC, ha sido transferida a una cooperativa para que ésta la administre, FEGUA ha dejado de realizar su principal función y administra una concesión al sector privado, y ZOLIC perdió todos sus activos (sus instalaciones fueron consumidas por un incendio). Una de las empresas financieras, el CHN, se encuentra en situación de tensión financiera, en parte como resultado de su fusión forzosa (en 2002 y 2003) con dos instituciones financieras que estaban subcapitalizadas.

Venezuela; el 20% fue adquirido por el sector laboral y el 5% restante fue puesto a la venta en la Bolsa de Valores.²³ A la privatización de las cuatro compañías siguieron incrementos tarifarios de hasta 450%. En julio fue subastado el 51% de las acciones de INTEL, la porción de telefonía inalámbrica de ANTEL, las cuales fueron adquiridas por Telefónica de España por US\$41 millones, un valor casi cuatro veces mayor que el precio base. Nueve compañías habían precalificado, de las cuales tres se presentaron a la subasta, entre ellas BellSouth y Telmex (además de Telefónica). Como socio de la nueva empresa, Telefónica de El Salvador, surgió un consorcio de inversionistas salvadoreños, Mesotel, encabezado por las familias Poma y Sol Meza, quienes adquirieron el 25% de las acciones de INTEL.

Poco después fue subastada el 51% de la porción alámbrica de ANTEL (CTE-ANTEL), la cual fue adquirida por France Telecom por US\$275 millones. El 12.5% de CTE fue comprado por un consorcio de empresas locales integrado por TACA, la Telecorporación Salvadoreña (TCS), los Bancos Salvadoreño y de Comercio, y la cadena de supermercados Selectos. Tras tomar control de las operaciones de CTE-ANTEL en septiembre, France Telecom anunció que planeaba invertir US\$400 millones en los siguientes cinco años para duplicar la capacidad instalada, en ese entonces de 350 mil líneas. No obstante afirmaciones del gobierno en el sentido de que las tarifas telefónicas no serían alteradas, France Telecom anunció incrementos tarifarios para cubrir sus planes de inversión.

En el marco de la modernización del sistema previsional, cinco compañías administradoras de fondos de pensiones privados (AFP) comenzaron a operar en 1998; los inversionistas incluían al Banco Bilbao Vizcaya (BBV), la corporación Argentaria de España, Citicorp de Estados Unidos, Provida de Chile y el Dresdner Bank de Alemania. Cerca de 360 mil contribuyentes de un total de 415 mil empleados elegibles se unieron al nuevo sistema en los primeros 100 días de operaciones. A tenor de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones aprobada en diciembre de 1996, la reforma del sistema previsional estaría orientada a promover el ahorro interno para contribuir a fomentar el desarrollo del mercado de capitales y financiar las inversiones de mediano y largo plazo necesarias para impulsar el crecimiento de la economía.

En conjunto, el proceso de privatización en El Salvador ha resultado en un incremento de la competencia y la reducción de las actividades cuasifiscales, pero ha redundado en tarifas más altas por los servicios. El efecto sobre la competencia ha sido más pronunciado en el sector de telecomunicaciones, donde el monopolio público fue reestructurado antes de la privatización, haciendo posible abrir el sector desde el comienzo. En contraste, la privatización de la electricidad se basó en contratos cerrados que, en lugar de fomentar la apertura, resultaron en exclusividad.

En Honduras, el gobierno diseñó en la primera mitad de los 1990 un ambicioso programa de reformas en el sector público, que perseguía cambios estructurales en la prestación de servicios como las telecomunicaciones, servicios aeroportuarios, puertos y energía, que habían sido provistos a través de empresas descentralizadas del Estado. La reforma estaba encaminada a la modernización de esos servicios a través de la participación privada en su operación, financiamiento e inversión. Como efecto indirecto de la reforma, el gobierno

²³ ENERSAL, de Venezuela, adquirió CAESS y la Empresa Eléctrica de Oriente (EEO); AES de El Salvador compró CLESA; y Electricidad de C.A. adquirió la distribuidora Del Sur. De los US\$586.5 millones de la venta de las compañías, US\$320 millones se destinaron a la cancelación de LETES emitidos por el gobierno, US\$160 millones fueron transferidos a CEL, US\$1.2 millones a gastos corrientes del gobierno y US\$105.3 millones para crear un Fondo de Inversión.

pretendía también reasignar recursos al área social por dos vías: el ahorro del gasto corriente y de la inversión que previamente se destinaba a la prestación de tales servicios; y la generación de ingresos por la vía de la tributación directa e indirecta generada por la prestación privada de esos servicios.

La reforma del sector de telecomunicaciones se inició con la aprobación legislativa de la ley marco de dicho sector (Decreto N° 185-95, vigente a partir del 5 de diciembre de 1995). En esa ley se separaron las funciones que había venido prestando la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL), quedando a cargo del Ejecutivo la formulación de la política sectorial; la regulación por parte de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL); y la operación a cargo de HONDUTEL y del sector privado. En la misma ley, se reformó la Ley Orgánica de HONDUTEL (Decreto Ley 341, del 17 de mayo de 1976), para permitirle asociarse con empresas de prestigio internacional para prestar los servicios de telecomunicaciones nacionales e internacionales que había venido operando. A la fecha, HONDUTEL no ha podido recibir participación privada como estaba previsto en el programa original. Lo que se ha hecho es permitirle subcontratar con el sector privado para prestar servicios de telefonía fija.

Otro de los ejes del programa de reforma lo constituía la concesión de los servicios aeroportuarios. La Ley de Concesión para la Explotación de los Servicios Aeroportuarios (Decreto N° 202-95, vigente a partir del 24 de febrero de 1996) estableció el régimen de concesiones para la explotación de tales servicios, comprendiendo la construcción, montaje, restauración, ampliación y mejoramiento y administración de los cuatro aeropuertos internacionales (Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba y Roatán) que componen el sistema nacional aeroportuario (SNA). La operación de los aeropuertos fue dada en concesión a la compañía norteamericana INTERAPORT.

Otras áreas de participación del sector privado en servicios previamente suministrados por el Estado incluyen el servicio de lectura de contadores de la empresa estatal de energía eléctrica, manejado por la empresa SEMEH; la participación privada en el 60% de la generación de energía; y algunos sistemas de suministro de agua y de recolección de basura. El Congreso se encuentra también discutiendo la ley marco de agua, que de hecho representaría la eliminación de la empresa estatal SANAA, actual administradora de estos servicios. En la ley, el manejo de los sistemas de abastecimiento de agua se traspasa a las municipalidades para que éstas los den en concesión a empresas privadas. En San Pedro Sula, la empresa pública DIMA fue sustituida por la compañía privada Aguas de San Pedro, una compañía italiana que, según denuncias públicas, ha incrementado los costos de los servicios sin lograr el mejoramiento de la cobertura y calidad.

En Nicaragua, la parte de distribución de la Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL) ya fue privatizada. También se llevó a cabo la privatización de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENITEL). La economía nicaragüense ha sido liberalizada en un alto grado, y las regulaciones que afectan al sector privado no son muchas ni complejas. El gobierno continúa teniendo cierta propiedad en numerosas empresas pequeñas fuera del sector público no financiero. Estos casos involucran empresas nacionalizadas por administraciones anteriores que han sido agrupadas bajo CORNAP, una compañía encargada de regresarlas a sus antiguos propietarios o de privatizarlas para pasarlas a sus empleados. El valor estimado de las restantes empresas alcanza unos US\$100 millones.

En Costa Rica, los intentos de privatización de los servicios públicos han encontrado por lo general una fuerte resistencia en la población. Si bien el país ha sido escenario de un proceso paulatino de privatización “a la costarricense”, que dio inicio con la venta de algunas empresas estatales dedicadas a la producción de azúcar, cemento y fertilizantes a comienzos de los 1980, y que ha continuado posteriormente con el resquebrajamiento del monopolio estatal en la prestación de servicios en varios campos (energía eléctrica, salud, educación, concesión de obras de infraestructura pública, suministro de agua, etc.), los intentos más recientes de privatización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) por parte de la administración Rodríguez generaron una fuerte movilización de amplios sectores de la población en marzo de 2000, llegando incluso a provocar una situación de ingobernabilidad. Durante quince días, Costa Rica fue testigo de tomas de carreteras, enfrentamientos con la policía, paralización de las universidades y grandes movilizaciones de protesta, en contra del proyecto de ley de apertura y modernización del ICE.²⁴ En un intento por calmar las protestas, el presidente Rodríguez salió en televisión para anunciar que no se trataba de vender el ICE. Además, el gobierno retiró todos los proyectos de ley de las sesiones extraordinarias de la Asamblea y declaró un cierre técnico temporal de ésta, con lo cual la votación final de la ley quedó pendiente.

²⁴ Las movilizaciones iniciaron el 17 de marzo y continuaron durante toda la semana siguiente. El lunes 20, la Asamblea quedó rodeada por miles de manifestantes y policías antimotines fuertemente armados. El día siguiente, fueron paralizadas las calles de la capital, San José, y bloqueadas las principales carreteras interurbanas y el acceso a los puertos del Caribe, que se encontraban además sin comunicaciones telefónicas. Se estima que en San José los manifestantes alcanzaron entre 15 y 20 mil, hecho que no se había visto desde 1970. No sólo en la capital, sino también en Liberia y Puntarenas hubo enfrentamientos con piedras y gases lacrimógenos entre manifestantes y la fuerza pública, resultando en decenas de detenciones y heridos. Se registraron al menos 40 actos de protesta en todo el país. Diversos sindicatos de trabajadores se sumaron al movimiento de protesta y algunos se declararon en paro, incluidos los taxistas, educadores, empleados públicos, petroleros, seguro social y muelleros.

En Panamá, las acciones más importantes realizadas en el ámbito de las privatizaciones han sido, en orden cronológico, las siguientes:

En 1996, se dio en concesión a la empresa Hutchinson los puertos de Balboa y Cristóbal; y a las empresas Evergreen y Petroterminales de Panamá, el desarrollo de nuevos sitios portuarios localizados en el Atlántico, uno al norte del Puerto de Cristóbal a la salida del Canal, y el otro en la Provincia de Bocas del Toro. También se concesionó al sector privado el ferrocarril transístmico.

En abril de 1997 se efectuó la venta, mediante oferta pública, del 49% de las acciones del Instituto de Telecomunicaciones (INTEL), a la compañía Cable & Wireless Panamá S.A., por US\$652 millones.

En febrero de 1997, se promulgó una ley marco del sector de energía (Ley N° 6), que permitía la generación y comercialización privada de electricidad, y que de hecho abrió las puertas para la desarticulación del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) en siete empresas privadas generadoras y distribuidoras de energía eléctrica (Fortuna, Bayano, Bahía, Las Minas, Elektra, Edemet y Edechi). En 1998, un consorcio de inversionistas norteamericanos, canadienses y españoles (AES, Enron, Constellation, Coastal, HydroQuebec y Union Fenosa) adquirió el 50% de las acciones de esas empresas por una suma de US\$600 millones.

En el sector de agua potable y saneamiento, la Asamblea Legislativa aprobó en enero de 1997 una ley marco para la privatización de ese sector. Hasta la fecha, sin embargo, las iniciativas de privatización del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) no han logrado materializarse debido a la oposición de un amplio sector de la población. Los intentos de privatización de la Caja del Seguro Social también han enfrentado una fuerte oposición popular.

Durante 1997, también se realizaron gestiones para otorgar en concesión administrativa otras empresas públicas, tales como el hipódromo, los casinos nacionales y el centro de convenciones internacionales de Atlapa. Los recursos generados por las privatizaciones contribuyeron a constituir un Fondo Fiduciario para el Desarrollo (FFD), cuyos recursos ascendían a mediados de 2001 a unos US\$1,200 millones (16.3% de PIB). El FFD fue concebido con el objetivo de financiar políticas y programas de índole social para el combate a la pobreza.

En conjunto, los procesos de privatización en Centroamérica han seguido patrones similares, con la excepción de Costa Rica, que se ha limitado a algunas concesiones en sectores considerados como poco estratégicos. Si bien las privatizaciones han abarcado una gama amplia de servicios, el grueso de las mismas se ha concentrado en los sectores que ofrecían en principio una rentabilidad más atractiva para los inversionistas: las telecomunicaciones y la generación y distribución de electricidad (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá). Comprensiblemente, eran estas empresas las que generaban mayores superávits y transferencias del sector público empresarial no financiero hacia los gobiernos centrales. En los países donde el proceso fue impulsado con más determinación (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá), las privatizaciones procedieron bajo la modalidad de venta pública de las empresas (ya sea mediante venta directa, licitación pública o subastas). En Honduras y Costa Rica, la modalidad

predominante han sido las concesiones, aunque también en los otros países ha operado este esquema.

Los ingresos generados por las privatizaciones han sido cuantiosos, con Guatemala a la cabeza (US\$3 mil millones), seguida por Panamá y El Salvador, donde las privatizaciones de la electricidad y las telecomunicaciones generaron alrededor de US\$1,300 millones y US\$1,000 millones, respectivamente. Dependiendo de los países, parte de esos recursos fue destinada a cancelar deuda externa y otra parte a constituir fondos sociales (fideicomiso para expansión de electricidad rural y FONDETEL en Guatemala, FANTEL en El Salvador, Fondo Fiduciario para el Desarrollo en Panamá, etc.).

Los resultados en cuanto al argumento de que las privatizaciones mejorarían la calidad de los servicios han sido mixtos. En ciertos sectores, como las telecomunicaciones, la apertura a la participación privada ha generado un entorno bastante competitivo que ha contribuido a mejorar la calidad de los servicios y, en el caso particular de la telefonía celular, a bajar también las tarifas. La telefonía fija local, en cambio, ha experimentado incrementos tarifarios considerables, mientras que las tarifas de las llamadas internacionales han tendido a disminuir. En lo que respecta al efecto fiscal de las privatizaciones, pareciera que la mayoría de los gobiernos fueron presa de una “ilusión fiscal”. Si bien los requerimientos de inversión pública en esos sectores disminuyeron, las administraciones centrales dejaron de percibir los significativos ingresos que anteriormente recibían como transferencias de las empresas públicas privatizadas, con un efecto neto aparentemente negativo sobre las arcas fiscales.

En una línea diferente de iniciativas de descentralización de los servicios públicos con participación privada en la región, destacan la reforma del sector de salud en Costa Rica y la reforma educativa en El Salvador. Ambas iniciativas han tenido éxito al descentralizar la responsabilidad y rendición de cuentas de la provisión de servicios en agentes locales y privados, a la vez que se han fortalecido las responsabilidades regulatorias y de política del sector público (Marques, 2004b). Ambos países introdujeron sistemas con mayores incentivos endógenos y mecanismos de rendición de cuentas, una mezcla más balanceada de intervenciones sociales públicas y privadas, y servicios más costo-efectivos.

La Constitución de 1949 de Costa Rica mandaba que el Estado financiara y asegurara la provisión de servicios sociales de largo alcance a la población. Un resultado de este mandato fue el establecimiento de un sistema de salud universal, que le confirió al Estado una presencia abrumadora en el sector de salud. Una sola institución pública, la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS), era el único proveedor de seguro de salud, y el Ministerio de Salud y la Caja proporcionaban la mayoría de los servicios curativos y preventivos.

A comienzos de los 1990, el sistema de salud se encontraba bajo seria presión financiera y no podía responder bien a las cambiantes necesidades. Costa Rica optó entonces por introducir contratos de desempeño para los proveedores de salud y una división más clara de responsabilidades entre instituciones, aumentando así la rendición de cuentas. La cobertura de los cuidados primarios de salud se expandió, al tiempo que el gasto público en salud se redujo. Sin embargo, la reforma ha incrementado la proporción del gasto en salud asignada a los barrios pobres y a la salud primaria. Al mismo tiempo, la productividad hospitalaria aumentó. La eficiencia global del gasto público ha aumentado, y los resultados de salud han mejorado.

En El Salvador, la reforma del sistema educativo ha transferido recursos y capacidad de toma de decisiones a las escuelas y empoderado a las comunidades y los padres de familia. Las escuelas reciben apoyo para el entrenamiento de los maestros y la administración, así como para la compra de insumos para mejorar la calidad de la educación. La seguridad laboral de los maestros y su remuneración depende de su desempeño. El gasto público en educación ha aumentado, al tiempo que la distribución geográfica de los recursos para la educación básica ha favorecido a las áreas de bajos ingresos, especialmente rurales.

9. Gestión de la deuda pública

9.1. Tendencias del endeudamiento público en Centroamérica

Al igual que en el resto de América Latina, la deuda pública de los países centroamericanos ha experimentado un fuerte crecimiento desde mediados de los 1990, con la excepción de Guatemala, que ha mantenido una deuda pública inferior al 20% del PIB, esto es, menos de la mitad del promedio regional (Cuadro 23).²⁵ Aunque varios países han realizado esfuerzos de reducción de la deuda y, en el caso particular de Honduras y Nicaragua, han gozado de la condonación de importantes montos de su deuda pública en el marco de la iniciativa HIPC, la combinación de altas tasas de interés, de alzas de tipo de cambio en los casos en que la deuda pública tiene un componente externo significativo, y de episodios recesivos, ha tenido consecuencias importantes sobre las finanzas públicas. En varios países, el presupuesto fiscal se ha visto envuelto en una dinámica explosiva de crecimiento de la deuda en la que de manera típica una proporción creciente de los ingresos es absorbida por el servicio de la deuda.

En Costa Rica y El Salvador, la dinámica del endeudamiento público ha sido particularmente acelerada en años recientes, mientras que Panamá ha mantenido por varios años una elevada deuda pública, cercana a 70% del PIB, la mayor parte de ella externa (más del 80% de la deuda total), al punto que el servicio de la deuda constituye el principal factor de rigidez del gasto público. Excluyendo los pagos de amortización, tan sólo el pago de intereses sobre la deuda representó el 27% del gasto total del gobierno central de Panamá en 2005.

En 2004, la deuda pública de Costa Rica sobrepasó el 48% del PIB. El endeudamiento aumentó sensiblemente cuando el gobierno costarricense aprovechó las condiciones favorables de los mercados internacionales para pre-financiar algunos de sus gastos. La estructura de vencimientos de la deuda y la composición de moneda se han deteriorado, aunque se han realizado esfuerzos para limitar el costo financiero. La emisión de deuda de corto plazo y el uso de deuda denominada en dólares en el mercado doméstico se intensificaron.

²⁵ Existe aún gran heterogeneidad respecto de los datos de deuda pública. El Manual del FMI define la deuda pública de la siguiente manera: “La deuda se compone de todos los pasivos que exigen el pago de intereses y/o de principal por parte de un deudor a un acreedor en una fecha o fechas futuras. Por consiguiente, todos los pasivos del sistema de Estadísticas de Finanzas Públicas son deuda excepto las acciones y otras participaciones de capital y los derivados financieros” (Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001, FMI, p. 143). Cabe mencionar que el Manual recomienda tratar las obligaciones a futuro del sistema de seguridad social y los pasivos contingentes como notas de información y no como deuda pública.

En un contexto de desaceleración de la economía costarricense, los superávits primarios han sido insuficientes para compensar la elevada carga de los intereses, resultando en un aumento de la relación deuda/PIB. No obstante la disminución de las tasas de interés reales, el pago promedio de intereses ha representado casi 3.5% del PIB por año durante ese período. Según proyecciones del FMI, el coeficiente de deuda-PIB de Costa Rica, aunque previsiblemente empezaría a bajar en el futuro inmediato, todavía rondaría en torno a 50% a la altura de 2008, dejando al país vulnerable a eventuales shocks.

Cuadro 23
Centroamérica 1990-2005: saldo de la deuda pública
(Porcentaje del PIB)

	1990-94	1995-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gobierno central								
Costa Rica	25.7	33.3	36.6	38.6	40.8	40.0	41.1	37.3
El Salvador	43.3	34.1	27.2	30.7	35.2	37.2	38.0	37.8
Guatemala	17.6	14.7	16.9	18.0	16.4	18.4	18.8	17.6
Honduras			66.3	64.5	66.3	72.0	70.1	53.1
Nicaragua	247.3	145.9	113.0	109.9	133.7	137.7	99.9	91.9
Panamá	51.7	62.0	65.5	70.1	69.0	66.6	70.0	64.8
Sector público no financiero								
Costa Rica			41.8	43.5	45.4	46.3	48.3	42.7
El Salvador		29.0	30.0	33.6	38.3	40.6	40.8	40.9
Guatemala	24.0	17.6	18.9	19.4	17.5	19.4	19.6	18.3
Honduras	95.2	84.0	66.1	64.0	65.8	71.0	70.0	53.3
Nicaragua	255.3	148.5	114.7	111.3	134.1	138.0	100.0	92.1
Panamá	90.9	71.3	66.5	71.1	69.4	67.0	70.2	65.8

Fuente: ILPES-CEPAL.

En lo que respecta a El Salvador, entre finales de 1999 y junio de 2006, la deuda pública total aumentó 89%, al subir de US\$4,309.7 millones (34.6% del PIB) a \$8,152.3 millones (46.2% del PIB). De ese saldo, \$5,417.6 millones (66%) eran deuda externa y \$2,734.7 millones (34%) deuda interna. Si al saldo de la deuda pública total se le sumaran los pasivos cuasifiscales del BCR, los pasivos totales del sector público casi alcanzarían el 50% del PIB. Si bien la colocación de esa deuda se ha logrado realizar en condiciones muy ventajosas, aprovechando la calificación de investment grade de la que goza su deuda soberana, El Salvador está alcanzando rápidamente los límites de un endeudamiento prudente, al tiempo que el servicio de la deuda ha empezado a ejercer fuertes presiones sobre las finanzas públicas.

Esta dinámica de rápido endeudamiento no ha sido una característica privativa de El Salvador. En general, en años recientes, el número de países emergentes que han empezado a emitir bonos soberanos en los mercados internacionales de capitales ha aumentado considerablemente (Gray y Woo, 2000; Grigorian, 2003). Dada la magnitud del fenómeno, los organismos financieros internacionales han manifestado creciente preocupación sobre el tema, como se refleja en una serie de recientes documentos del Banco Mundial y FMI sobre el manejo y sostenibilidad de la deuda pública, tanto en mercados emergentes como en economías desarrolladas.²⁶ En este contexto, muchos países han empezado a aplicar –o

²⁶ Véase *Guidelines for Public Debt Management*, World Bank y IMF, March 2001; *Assessing Sustainability*, IMF, May 28, 2002; *Crisis Resolution in the Context of Sovereign Debt Restructuring: A Summary of Considerations*, IMF, January 28, 2003; *Debt Sustainability in Low-Income Countries. Towards a Forward-Looking Strategy*, IMF, May 23, 2003; *Debt Sustainability in Low-Income Countries. Proposal for an*

a considerar la aplicación- de reglas fiscales de diverso tipo (por ejemplo, restricciones legales sobre los niveles de gasto público o la acumulación de deuda) para contener la expansión de sus desequilibrios fiscales (Tanner, 2003).

En buena medida, tal preocupación se debe a la alta correlación entre el nivel de endeudamiento y la probabilidad de ocurrencia de una crisis fiscal grave. Estudios empíricos muestran que la proporción de deuda sobre el PIB es uno de los principales predictores de una crisis fiscal (Manasse, Roubini y Schimmelpfennig, 2003). Otra fuente de preocupación la constituye el efecto negativo significativo que un alto nivel de deuda pública tiene sobre la actividad económica, así como la retroalimentación entre la dinámica de endeudamiento y el lento crecimiento económico.²⁷ Cuando los niveles de deuda son demasiado altos, el margen de maniobra para usar la política fiscal como instrumento de estímulo de la economía se torna más estrecho (Baldacci, Clements y Gupta, 2003). Por otra parte, una característica bastante frecuente en la experiencia de países altamente endeudados es que las decisiones de endeudamiento fueron tomadas sobre la base de proyecciones de crecimiento económico que no llegaron a materializarse (Daseking y Kozack, 2003).

Al vincular las políticas de endeudamiento con los indicadores de deuda, una de las decisiones más difíciles y controversiales se refiere al umbral que define la “zona de peligro” en la cual el endeudamiento debe detenerse. Algunos estudios han encontrado que el impacto de la deuda externa sobre la dinámica de crecimiento se vuelve claramente negativo cuando aquella alcanza un nivel equivalente a 160-170% de las exportaciones y alrededor de 35-40% del PIB (Pattillo, Poirson y Ricci, 2002). Otros estudios muestran que los países con una deuda externa mayor de 50% del PIB están más propensos a entrar en situación de insolvencia (Manasse, Roubini y Schimmelpfennig, 2003). En un reciente informe preparado por el staff técnico del Banco Mundial y FMI (IMF-World Bank, 2004), estas instituciones han presentado una nueva metodología para estimar los rangos empíricos de sostenibilidad de la deuda pública, que resultan más exigentes que la “regla de dedo” del coeficiente deuda-PIB del 50% utilizada convencionalmente años atrás. Un importante factor a tener en cuenta en la interpretación de esos rangos es que, en definitiva, cuál sea el umbral crítico de endeudamiento para un país determinado depende en gran medida de la calidad de sus políticas e instituciones.

9.2. Negociación de la deuda de Honduras y Nicaragua en el marco de la iniciativa HIPC

La literatura sobre la relación entre el servicio de la deuda y el gasto público ha producido resultados mixtos. Clements, Bhattacharya y Nguyen (2003) han encontrado que la relación del servicio de la deuda está negativamente relacionada de modo significativo con la tasa de inversión pública. En contraste, Kraay y Chauvin (2005) han argumentado que el alivio de la deuda no ha contribuido a ningún cambio significativo en el gasto en educación

Operational Framework and Policy Implications, IMF-World Bank, February 3, 2004; *Applying the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries Post Debt Relief*, IMF-World Bank, November 6, 2006; el *World Economic Outlook* del FMI de septiembre de 2003, sobre *Public Debt in Emerging Markets*; y el *World Economic Outlook* de abril de 2004, en el cual el FMI ha externado su preocupación por los riesgos que el creciente déficit fiscal de Estados Unidos representa para la economía mundial.

²⁷ Véase “Public Debt in Emerging Markets: Is It Too High?”, capítulo 3 del *World Economic Outlook* de septiembre de 2003; y los trabajos de Clements, Bhattacharya y Nguyen (2003), Pattillo, Poirson y Ricci (2004) e Easterly (2001).

y salud. Thomas (2006) ha evaluado si el alivio de deuda y las donaciones pueden estimular el gasto social en países de bajos ingresos, y ha encontrado que la disminución del servicio de la deuda ayuda a aumentar el gasto social, pero no encontró relación entre un aumento de las donaciones y el gasto social.

Para ayudar a los países de bajos ingresos a aumentar su bienestar y alcanzar las metas socioeconómicas, el Banco Mundial y el FMI lanzaron en 1996 la iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) con un enfoque comprehensivo para la reducción de la deuda pública. La iniciativa involucra la acción coordinada de la comunidad financiera internacional, incluyendo a las organizaciones multilaterales y los gobiernos, para reducir los niveles sostenibles de la carga de la deuda externa de la mayoría de los países pobres muy endeudados. A mediados de 2005, para ayudar a acelerar los avances hacia el logro de los ODM, la HIPC fue suplementada por una nueva propuesta multilateral de alivio de la deuda (*Multilateral Debt Relief Initiative, MDRI*), encaminada a eliminar las deudas que los países de la HIPC tenían con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo a un costo estimado de unos \$55 mil millones. En Centroamérica, Honduras y Nicaragua se han acogido a la iniciativa HIPC, con resultados satisfactorios.

A finales de 1999, la deuda pública externa de Honduras alcanzaba 78.8% del PIB. A pesar de tres reestructuraciones concesionales con el Club de París durante la década de los 1990 y la asistencia post-Mitch, el servicio de la deuda para Honduras seguía representando una sustancial carga fiscal y una severa limitante para la financiación de los gastos conducentes a mejorar las condiciones de pobreza. Esta situación de insostenibilidad de la deuda externa allanó el camino para la inclusión de Honduras dentro de la ventanilla fiscal de la iniciativa HIPC, con el objetivo primordial de alcanzar una relación de deuda con respecto de ingresos fiscales de 250%.²⁸

En julio de 2000, Honduras alcanzó el llamado “punto de decisión” de la iniciativa, al obtener una serie de resultados y logros, entre ellos la preparación de una estrategia interina de reducción de la pobreza (EIRP) y la segunda revisión satisfactoria del avance de la Facilidad para Reducción de Pobreza y Crecimiento (*Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF*) acordada con el FMI. Posteriormente, en abril de 2005, alcanzó el “punto de culminación”, obteniendo un alivio que se cuantificó en US\$738 millones en valor presente, de los cuales US\$182 millones correspondían al agotamiento de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda y US\$556 millones relacionados específicamente a la HIPC.²⁹ Se estima que el alivio de la deuda más todos los demás tipos de asistencia bilateral entregados a Honduras han reducido la relación deuda/exportaciones al 92.5% y la relación deuda/ingresos públicos al 188%. Estos niveles se encuentran, respectivamente, 58 puntos porcentuales y 62 puntos porcentuales más abajo de los umbrales para los países pobres altamente endeudados.

Por su parte, Nicaragua ha logrado también un progreso apreciable para reducir la carga de su deuda externa en el marco de la iniciativa HIPC. A finales de 2003, el saldo de la deuda externa de Nicaragua alcanzaba un monto equivalente a 179% del PIB (IMF, 2006e).

²⁸ La asistencia bajo el marco de la ventanilla fiscal se produce cuando la tasa de deuda con respecto a los ingresos fiscales se encuentra por encima del 250%. La ventanilla general aplica cuando existen tasas de deuda con respecto a las exportaciones por encima de 150%.

²⁹ El “punto de decisión” es el momento en el cual los acreedores deciden perdonar montos de deuda, siempre y cuando el país cumpla una serie de condiciones. El “punto de culminación” es el momento en el cual el país cumple las condiciones y se aprueba definitivamente la reducción de la deuda.

Desde que alcanzó el “punto de culminación” en enero de 2004, Nicaragua ha firmado acuerdos de alivio de la deuda con casi todos sus acreedores multilaterales y con todos sus acreedores del Club de París, así como con otros acreedores (Cuadro 24).

Cuadro 24
Cronograma del alivio esperado de la deuda de Nicaragua bajo la HIPC

	Alivio esperado de la deuda en el punto de culminación	Alivio logrado al 31 de octubre 2005		Alivio aún esperado al 31 de octubre 2005		Otro alivio de deuda obtenido 1/	Alivio total obtenido
	VAN 2/	VAN 2/	Como % del alivio esperado	VAN 2/	Como % del alivio esperado	VAN 2/	VAN 2/
Total	3,308	2,433	74	876	26	730	3,162
Acreedores multilaterales	1,134	1,124	99	10	1		1,124
Bilateral, Club de París	836	836	100			403	1,239
Bilateral, no-Club de París y acreedores privados	1,339	473	35	866	65	327	799

Fuente: IMF (2006).

1/ Incluye el alivio de la deuda logrado a través de mecanismos tradicionales, y alivio adicional de la deuda (más allá de la HIPC).

2/ Valor Actual Neto al 31 de diciembre de 1999.

A finales de 2004, el monto de la deuda externa se había reducido a 63.3% del PIB.³⁰ A finales de octubre de 2005, el monto total del “alivio” negociado alcanzaba ya US\$3,800 millones (76% del PIB). No obstante, las negociaciones con varios de sus mayores acreedores fuera del Club de París se habían estancado. Posteriormente, el gobierno nicaragüense ha logrado cierto progreso en las negociaciones con algunos acreedores privados. Adicionalmente, la implementación de la iniciativa MDRI proporcionaría a Nicaragua alivio de su deuda en un monto equivalente a cerca de 8% del PIB, de modo que los ahorros del servicio de la deuda podrían ser usados para aumentar el gasto destinado a reducir la pobreza sin generar ninguna carga nueva de deuda.

No obstante, de acuerdo con proyecciones del FMI, previsiblemente la deuda pública externa de Nicaragua se mantendría alta y continuaría siendo una fuente de vulnerabilidad durante la próxima década, antes de empezar a caer significativamente. La deuda pública total mostraría un comportamiento similar (IMF, 2006e). Un fenómeno reciente que ha neutralizado los efectos positivos derivados del alivio de la deuda externa en Nicaragua lo constituye el creciente endeudamiento interno que se ha dado, como resultado de la crisis financiera, el auge de la corrupción y otros factores. A su vez, esta situación ha repercutido en una asignación ineficiente de los recursos liberados por el alivio de la deuda a los programas de gasto de la ERP.

De hecho, durante el período 2001-2005, de un total de US\$1,030.8 millones liberados en el marco de la HIPC, solamente el 36.3% (US\$374.6 millones) fueron asignados a

³⁰ Nicaragua alcanzó el punto de culminación bajo la HIPC con una relación proyectada del valor actual neto de la deuda con respecto a las exportaciones de 168% a finales de 2004. Usando la metodología del análisis de la sostenibilidad de la deuda de los países de ingresos bajos, esta relación a finales de 2004 es ahora estimada en 110%. Esta disminución es explicada principalmente por los cambios de metodología, pero también en parte por cambios no anticipados en las variables utilizadas para calcular esa ratio.

financiar la implementación de la ERP. Los restantes US\$683 millones fueron destinados para otros propósitos, principalmente al pago de la deuda pública interna y a aumentar los depósitos del gobierno en el Banco Central para facilitar el pago de la deuda de éste con el sistema financiero nacional, originada por la reestructuración de deuda asociada con el colapso de varios bancos comerciales durante ese período.

En su más reciente reunión en Washington, el Comité de la Asamblea de Gobernadores del BID anunció un nuevo acuerdo para el alivio de la deuda de Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua. El presidente del BID señaló que la administración del Banco prepararía mecanismos ágiles para implementar dicho acuerdo y propondría elementos para discutir los principios para una reposición futura del capital del Fondo para Operaciones Especiales (FOE), la ventanilla concesional del BID. El Comité de la Asamblea de Gobernadores del BID volverá a reunirse en enero del 2007 en Amsterdam para definir aspectos técnicos para la implementación del nuevo marco para reducción de deuda. Los acuerdos que se logren en esa reunión serán presentados al plenario de la Asamblea de Gobernadores cuando se reúna en Guatemala en marzo de 2007.

9. Perspectivas fiscales en la región el mediano plazo

En este apartado se reportan los resultados de las simulaciones correspondientes a escenarios fiscales de mediano plazo para los cinco países centroamericanos. Los parámetros sobre los cuales se basan dichos escenarios provienen principalmente de las proyecciones realizadas por el FMI en el marco de sus más recientes procesos de consulta sobre el Artículo IV con los gobiernos de la región (IMF 2004a, 2005c, 2005d, 2006b, 2006d y 2006e).

Tal como se aprecia en los diversos escenarios presentados, los problemas presupuestarios para financiar el gasto social estarán a la orden del día en el mediano plazo en Centroamérica. No obstante los procesos de ajuste fiscal implementados y/o que estarán en curso en el futuro previsible, todos los países de la región enfrentarán el desafío de generar más ingresos para enfrentar las crecientes necesidades de gasto. Con excepción de Guatemala, los niveles de la deuda pública continuarán siendo una fuente importante de vulnerabilidad frente a shocks eventuales, no obstante el alivio considerable que la iniciativa HIPC ha representado para Honduras y Nicaragua. En El Salvador, Costa Rica y Honduras, el saldo de la deuda pública oscilará entre 47% y 50% del PIB hacia 2008-2009. En Nicaragua, la relación deuda/PIB será aún más alta, en torno a un 77-78% hacia 2009-2010. A continuación, se detallan los escenarios específicos para cada país.

9.1. Guatemala

El escenario base de mediano plazo (2006-2010) para Guatemala asume que el gobierno trabajaría para elevar la carga tributaria y mejorar la calidad del gasto público, manteniendo un déficit fiscal bajo. En concreto, se asume un incremento gradual de la carga tributaria desde 11% del PIB en 2006 hasta alcanzar en 2010 la meta de 12% del PIB que se propuso en los Acuerdos de Paz en 1996 y que debió haberse alcanzado en 2000. Aunada a otros ingresos, ese aumento de la recaudación presuntamente permitiría que los ingresos totales del gobierno central aumentaran también un punto porcentual del PIB en el mismo período, desde 11.6% a 12.6% del PIB (Cuadro 25).

Por otra parte, los gastos del gobierno central aumentarían también un punto porcentual del PIB desde un nivel de 13.1% en 2006 hasta alcanzar 14.1% del PIB en 2010. Casi la mitad de esos gastos correspondería a gasto social y otros gastos relacionados con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, los cuales aumentarían desde 6% del PIB en 2006 hasta alcanzar 7.2% del PIB en 2010. El pago de intereses sobre la deuda disminuiría de 1.7% a 1.6% del PIB. Como resultado de esos flujos de ingresos y gastos, el déficit global del gobierno central se mantendría estable en torno a -1.5% del PIB a lo largo del período considerado.

Cuadro 25
Guatemala: escenario fiscal de mediano plazo, 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
(En porcentaje del PIB)					
Gobierno central					
Ingresos	11.6	12.1	12.6	12.6	12.6
Impuestos	11.0	11.5	12.0	12.0	12.0
Gastos	13.1	13.6	14.1	14.1	14.1
Gasto social 1/	6.0	6.3	6.9	7.2	7.2
Intereses	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6
Balance global	-1.5	-1.5	-1.5	-1.5	-1.5
Sector público no financiero (SPNF)					
Ingresos y donaciones	11.7	12.2	12.7	12.6	12.5
Gasto primario (excluyendo intereses)	11.5	12.1	12.5	12.5	12.6
Déficit primario	0.2	0.1	0.2	0.1	-0.1
Deuda pública	17.8	17.4	16.6	16.0	14.8
Doméstica	4.3	4.0	3.6	3.3	3.0
Externa 2/	13.5	13.4	13.0	12.7	11.8
Ratio deuda/ingresos	152.2	142.2	131.0	127.2	118.7
(En porcentaje)					
Memorandum items					
Tasa de crecimiento del PIB real	3.2	3.5	3.5	3.5	3.5
Inflación (deflactor del PIB, en porcentaje)	5.6	5.0	5.1	4.8	4.7
Tasa de interés promedio sobre la deuda 3/	10.5	10.2	10.2	10.3	9.9

Fuente: IMF (2005d).

1/ Incluye otros gastos relacionados con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

2/ Excluye la deuda de la empresa propiedad del Estado, Corfina, la cual está en disputa. En 2004, dicha deuda ascendía a US\$545 millones (2.2% del PIB)

3/ Pago de intereses dividido entre el saldo de la deuda del período anterior.

Los supuestos macroeconómicos que sustentan ese escenario son medianamente optimistas. Se asume que el crecimiento real del PIB podría estabilizarse en torno a 3.5% y que la cuenta corriente de la balanza de pagos se fortalecería como resultado del aumento de las exportaciones no tradicionales, el crecimiento de las remesas y la aplicación de políticas apropiadas de manejo de la demanda. A su vez, los flujos de inversión extranjera directa aumentarían como resultado de la mejoría del clima de inversiones y la ratificación del CAFTA. La deuda pública declinaría a 14.8% del PIB hacia 2010, desde 17.8% en 2006, mientras que la deuda externa total (pública y privada) permanecería estable en torno

a 28% del PIB. La ratio del saldo de la deuda sobre los ingresos fiscales se reduciría desde 152.2% hasta 118.7%.

No obstante, se reconoce que subsisten algunas vulnerabilidades en el escenario base. El riesgo más serio derivaría de los obstáculos políticos y/o de las acciones legales que podrían retrasar o desviar la implementación de las reformas estructurales y fiscales que resultan clave para incrementar los ingresos fiscales y avanzar en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Otros factores de riesgo incluyen un posible deterioro de los términos de intercambio y la dependencia de las exportaciones del mercado norteamericano, el debilitamiento de la productividad y la apreciación real del quetzal, y el deterioro del sistema financiero (por ejemplo, debido al aumento de la cartera morosa de los bancos).

En un escenario alternativo en el que no se lograra aumentar la carga tributaria, la inflación se mantuviera en los niveles actuales y el impulso para las reformas se debilitara, el desempeño fiscal experimentaría cierto deterioro. Por ejemplo, con la recaudación tributaria a niveles de 10% del PIB, el gasto presupuestario disminuiría en 1% del PIB con respecto al escenario base, limitando el funcionamiento de los programas sociales, mientras que el déficit fiscal aumentaría en 0.5% del PIB. En ese escenario, la deuda pública se mantendría en torno a 18% del PIB a la altura de 2010, en vez de declinar, aun cuando la relación de la deuda pública sobre los ingresos fiscales seguiría siendo la más baja de Centroamérica.

En conjunto, el panorama de la deuda externa y pública de Guatemala parecería bastante robusto ante supuestos alternativos para las variables macroeconómicas subyacentes. Shocks negativos temporales que afectaran variables clave, tales como las tasas de interés, el tipo de cambio, y el crecimiento del PIB, conducirían a cierto aumento en el nivel de la deuda pública y externa, pero las ratios de la deuda sobre el PIB retornarían a una trayectoria descendente una vez que las condiciones se normalizaran.

9.2. El Salvador

El escenario base para El Salvador para el mediano plazo (2006-2009) asume una tasa de crecimiento promedio anual de 3%, incluyendo el impacto favorable del CAFTA (Cuadro 26). Esta tasa es más alta que el promedio de 2% registrado durante el quinquenio 2000-2004, pero representa menos de la mitad de la tasa promedio a la que la economía salvadoreña creció durante la primera mitad de los 1990. Se asume que la inflación anual se mantendría estable en torno a 2.5%, en línea con la de los principales socios comerciales.

En lo que respecta a las proyecciones de las cuentas fiscales, el escenario base asume que los ingresos del sector público consolidado aumentarían desde 16.4% a 17.7% del PIB, sustentados principalmente en un aumento de la carga tributaria desde 13% a 14.6% del PIB. Por su parte, los gastos totales subirían de 19.7% a 20.3% del PIB. El componente del pago de intereses sobre la deuda pública subiría levemente con respecto a 2006 pero luego se mantendría estable en torno a 2.8% del PIB. Como resultado del esfuerzo tributario y del modesto incremento del gasto, el balance primario mejoraría paulatinamente hasta alcanzar un pequeño superávit de 0.25% del PIB en 2009, estabilizando la deuda pública en torno a 47% del PIB. La ratio deuda pública/ingresos fiscales disminuiría de 287.2% a 267.5%, pero continuaría siendo en todo caso relativamente alta.

No obstante la mejoría de las perspectivas fiscales en el mediano plazo, las finanzas públicas seguirían siendo vulnerables ante un shock adverso en la medida que la deuda pública continuaría siendo relativamente alta. Simulaciones efectuadas por el FMI indican que un shock temporal que combinara menor crecimiento, un balance primario más bajo y tasas de interés más altas, empujaría la deuda pública hasta 52% del PIB hacia 2009. Bajo un escenario alternativo que mantuviera la carga tributaria y el déficit primario a los niveles de 2005, la deuda pública podría alcanzar 55% del PIB en 2009. En cualquiera de los escenarios previstos, el margen del gobierno para emprender políticas más agresivas de gasto social e inversión en infraestructura es sumamente limitado.

Cuadro 26
El Salvador: escenario fiscal de mediano plazo, 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
(En porcentaje del PIB)				
Sector público consolidado				
Ingresos	16.4	16.8	17.2	17.7
Impuestos	13.0	13.5	14.0	14.6
Gastos	19.7	19.6	19.5	20.3
Intereses	2.7	2.8	2.8	2.8
Déficit primario	-0.6	0.0	0.5	0.2
Déficit global	-3.3	-2.8	-2.3	-2.6
Deuda del sector público 1/	47.1	47.4	47.2	47.4
Doméstica	12.4	11.7	11.0	10.5
Externa	34.7	35.7	36.2	36.9
Ratio deuda/ingresos	287.2	282.5	274.2	267.5
(En porcentaje)				
Memorandum items				
Tasa de crecimiento del PIB real	3.0	3.0	3.0	3.0
Inflación (deflactor del PIB, en porcentaje)	2.5	2.5	2.5	2.5
Tasa de interés promedio sobre la deuda 2/	6.2	6.3	6.3	6.4

Fuente: IMF (2005c).

1/ Incluye deuda del Banco Central de Reserva e instituciones financieras públicas.

2/ Pago de intereses dividido entre el saldo de la deuda del período anterior.

9.3. Honduras

El escenario de mediano plazo (2006-2009) para Honduras asume que el ingreso primario, excluyendo donaciones, del sector público consolidado, se mantendrá estable en torno a 26% del PIB (Cuadro 27). Las donaciones disminuirían ligeramente de 1.4% a 1.2% del PIB. Por su parte, el gasto primario experimentaría una leve reducción de 29% a 28.8% del PIB. El componente de gasto contra la pobreza se mantendría estable en torno a 9.4% del PIB. El déficit global disminuiría de -1.7% a -1.6% del PIB, con lo cual la deuda pública se reduciría de 54% a 47.7% del PIB. El componente externo de la misma bajaría de 49.8% a 44.4% del PIB.

Tal escenario asume que la economía crecería a una tasa promedio de 4.5% por año y que la inflación declinaría gradualmente desde 5% hasta 2.5% en 2009. El gobierno hondureño estima que los ingresos corrientes mostrarán una tendencia creciente, aun cuando previsiblemente los ingresos por impuestos a las importaciones estarán altamente influenciados por las negociaciones comerciales y tratados con Estados Unidos, Brasil y otros países, así como por la continuación de la armonización arancelaria con los países del área centroamericana. Por otra parte, el gobierno aspira a contener el crecimiento de los gastos corrientes a partir de un congelamiento de la masa salarial, el cumplimiento de las normas legales que vinculan los aportes del gobierno central con la evolución de los ingresos (tales como los casos de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y de las municipalidades) y el crecimiento nominal del gasto para funcionamiento de las instituciones siguiendo la tasa de inflación esperada. En contraste, el gobierno anticipa un importante incremento de los gastos de capital, como reflejo de la política gubernamental de encarar la finalización de proyectos en ejecución e iniciar nuevos proyectos en las áreas de infraestructura económica y social.

Cuadro 27
Honduras: escenario fiscal de mediano plazo, 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
(En porcentaje del PIB)				
Sector público consolidado				
Ingreso primario, excluyendo donaciones	26.0	26.0	26.0	26.0
Donaciones	1.4	1.3	1.3	1.2
Gasto primario y préstamos netos	29.0	28.9	28.9	28.8
Gasto contra la pobreza	9.4	9.4	9.4	9.4
Déficit primario	-1.7	-1.7	-1.6	-1.6
Pago neto de intereses	0.0	0.0	-0.1	-0.1
Déficit global	-1.7	-1.6	-1.6	-1.6
Deuda pública	54	51.7	49.6	47.7
Doméstica	4.2	3.7	3.5	3.3
Externa 1/	49.8	48.0	46.1	44.4
(En porcentaje)				
Memorandum items				
Tasa de crecimiento del PIB real	4.5	4.5	4.5	4.5
Inflación (deflactor del PIB, en porcentaje)	6.4	4.9	4.0	3.3

Fuente: IMF (2006b).

1/ Asume alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC.

No obstante, el panorama de mediano plazo no está exento de riesgos. Aunque la mayoría de los shocks temporales que pudieran afectar la economía no pondrían en riesgo la sostenibilidad, asumiendo que el gobierno mantenga las políticas macroeconómicas actuales, un eventual fracaso para profundizar el ajuste fiscal en curso arriesgaría la sostenibilidad de la deuda.

La implementación de una solución permanente al problema de los salarios de los maestros antes del presupuesto de 2007 es clave para la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Por otra parte, la implementación del CAFTA y la apertura a la competencia del mercado de las llamadas telefónicas internacionales requerirán medidas compensatorias para enfrentar su impacto sobre los ingresos fiscales. Según el FMI, el CAFTA implicaría una pérdida de ingresos estimada en 0.3% del PIB en el primer año de implementación del tratado, la cual aumentaría hasta 1% del PIB en el largo plazo. En lo que respecta a la apertura del mercado de las telecomunicaciones, el gobierno hondureño se encuentra trabajando para estimar el impacto potencial que tendría sobre los ingresos de Hondutel la pérdida de su monopolio sobre las llamadas telefónicas de larga distancia.

Previsiblemente, la reversión al sistema anterior para los salarios de los maestros o la incapacidad para compensar los ingresos que se perderán debido al CAFTA y a la apertura del mercado de telecomunicaciones, resultarían en un crecimiento económico más bajo, el incremento de la deuda pública doméstica y un debilitamiento de la posición externa del país. El crecimiento más bajo sería resultado de flujos de inversión pública y privada más bajos, que reflejarían un financiamiento externo menor y una confianza reducida de los inversionistas. La deuda pública subiría debido al déficit fiscal más alto y a la mayor dependencia del financiamiento doméstico, mientras que el déficit de cuenta corriente más alto (debido al mayor déficit fiscal) y una cuenta financiera debilitada pondrían presión sobre las reservas internacionales.

9.4. Nicaragua

El escenario fiscal base de mediano plazo (2006-2010) para Nicaragua está fuertemente condicionado por la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el programa de alivio de la deuda pública externa bajo la iniciativa HIPC. Dicho escenario asume una reducción del déficit del sector público consolidado (después de donaciones) desde -2.2% del PIB en 2006 hasta alcanzar un leve superávit de 0.6% del PIB en 2010 (Cuadro 28). Este ajuste sería posible en virtud de la disponibilidad continuada de altos niveles de donaciones y de financiamiento concesional, pero también implica la contención del gasto gubernamental en salarios públicos, el logro de ahorros fiscales a partir del proceso de descentralización, y esfuerzos continuados para fortalecer la administración tributaria.

El nivel de ingresos del sector público consolidado subiría levemente de 23.1% a 23.4% del PIB, mientras que los gastos disminuirían de 28.3% a 26.9% del PIB, aunque sin sacrificar el gasto destinado a la reducción de la pobreza, el cual se mantendría en torno a 12% del PIB. Los niveles de la deuda pública continuarían disminuyendo, particularmente la deuda doméstica, al tiempo que el servicio de la deuda continuaría siendo manejable, gracias al alto nivel de concesionalidad y alivio de la deuda. A precios corrientes, la deuda pública disminuiría desde 83.4% del PIB en 2006 a 76.9% del PIB en 2010.

Tales proyecciones se sustentan sobre la premisa de que Nicaragua continuará avanzando en el proceso de consolidación fiscal e impulsará políticas macroeconómicas que facilitarían una productividad más alta de la inversión pública. En particular, se asume que la inversión en capital humano e infraestructura, el desarrollo del sector financiero y las mejoras de la gobernabilidad estimularían la productividad total de los factores, permitiendo una tasa de crecimiento del PIB de cerca de 5% por año, mientras que la inflación disminuirá gradualmente hasta llegar a 3% en 2010. El escenario base asume

también que la cuenta corriente de la balanza de pagos mejorará gradualmente a medida que las exportaciones se beneficien de la inversión en el sector de bienes transables y que las exportaciones tradicionales sigan aumentando. Los flujos de inversión extranjera directa se verían estimulados por el CAFTA y por la mejoría general del clima de negocios. Entre los países signatarios del CAFTA, se espera que Nicaragua sufra el menor impacto fiscal del mismo, debido a un calendario más favorable de desgravación arancelaria.

Cuadro 28
Nicaragua: escenario fiscal de mediano plazo, 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
(En porcentaje del PIB)					
Sector público consolidado					
Ingresos	23.1	23.1	23.2	23.3	23.4
Gastos	28.3	27.5	27.5	27.2	26.9
Intereses	2.0	2.0	2.0	1.8	1.5
Balance primario	-3.5	-2.8	-2.6	-2.4	-2.3
Balance global sin donaciones	-6.0	-5.2	-4.9	-4.5	-4.1
Donaciones	3.8	3.8	3.7	3.6	3.5
Balance global con donaciones	-2.2	-1.3	-1.2	-0.9	-0.6
Deuda pública 1/	83.4	81.1	80.0	78.5	76.9
Doméstica	20.0	15.2	11.7	8.3	5.6
Externa	63.4	65.9	68.3	70.2	71.3
(En porcentaje)					
Memorandum items					
PIB (millones de US\$)	5,358	5,587	5,789	6,037	6,308
Tasa de crecimiento del PIB real	3.7	4.3	4.6	4.8	5.0
Inflación (deflactor del PIB, en porcentaje)	8.3	5.0	3.0	2.5	2.5
Tasa de interés sobre deuda externa	2.5	2.6	3.4	3.1	3.8

Fuente: IMF (2006c).

1/ Asumiendo el alivio completo ofrecido bajo la iniciativa HIPC.

La disminución gradual del nivel de la deuda pública se daría aun en diversos escenarios alternativos de shock. No obstante, los niveles de la deuda continuarían cercanos a los umbrales críticos de vulnerabilidad durante varios años. Bajo el escenario base, la deuda pública externa de Nicaragua todavía sería alta y continuaría siendo un foco de vulnerabilidad durante la próxima década antes de caer debajo de esos umbrales. Aun asumiendo la obtención plena del alivio bajo la HIPC de parte de todos sus acreedores antes del final de 2006, el valor actual neto de la deuda pública externa aumentaría desde 40% del PIB en 2005 a 53% del PIB en 2011, reflejando la persistencia de una alta dependencia del financiamiento externo para el programa de inversiones públicas. La deuda externa solamente disminuiría por debajo del umbral del 50% después de 2014.

La deuda pública total mostraría una trayectoria similar. Bajo el escenario base, la consolidación fiscal facilitaría la continuación del proceso de sustitución de deuda doméstica cara por deuda externa concesional por algún tiempo. Por consiguiente, la deuda doméstica continuaría declinando gradualmente. Así, dada la alta proporción de deuda

externa, la dinámica de la deuda total está dominada por los desarrollos de la deuda externa.

9.5. Costa Rica

El panorama fiscal de mediano plazo para Costa Rica muestra una mejoría modesta con respecto a la situación actual. Dicho escenario asume que los ingresos y donaciones del sector público consolidado aumentará ligeramente de 23.3% a 24.1% del PIB, mientras que el nivel de gasto se reduciría de 28.1% a 27.2% del PIB (Cuadro 29). El pago de intereses sobre la deuda disminuiría de 5.6% a 5.1% del PIB. Como resultado de ello, el déficit fiscal global mejoraría de -4.5% a -3% del PIB.

Cuadro 29
Costa Rica: escenario fiscal de mediano plazo, 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
	(En porcentaje del PIB)			
Sector público consolidado				
Ingresos y donaciones	23.3	24.0	24.0	24.1
Gastos excluyendo intereses	22.5	22.0	22.0	22.1
Intereses	5.6	5.3	5.3	5.1
Balance primario	0.7	2.0	2.0	2.0
Balance global	-4.5	-3.3	-3.1	-3.0
Deuda pública 1/	53.5	53.0	51.6	50.2
Doméstica	25.8	25.2	23.6	21.8
Externa	27.7	27.8	28.0	28.4
Ratio deuda/ingresos	229.8	221.2	214.8	208.2
	(En porcentaje)			
Memorandum items				
PIB (millones de US\$)	19,092	19,948	20,988	22,077
Tasa de crecimiento del PIB real	3.5	3.0	3.0	3.0
Inflación (deflactor del PIB, en porcentaje)	9.5	9.5	9.5	9.5
Tasa de interés promedio sobre la deuda 2/	11.1	11.0	10.9	10.9

Fuente: IMF (2004).

1/ Incluye al gobierno general y Banco Central.

2/ Pago de intereses dividido entre el saldo de la deuda del período anterior.

El escenario base contempla que la deuda pública declinaría levemente de 53.5% a 50.2% del PIB hacia 2008. Este escenario asume que el sector público podría alcanzar un superávit primario de 2% del PIB a partir de 2006, como resultado de la aprobación de la reforma tributaria (la cual generaría un rendimiento anual de 2% del PIB) y de un fortalecimiento sustancial de la administración tributaria. Asimismo, asume que la ratificación del CAFTA, junto a otras medidas (aunque no necesariamente otras reformas estructurales), podría sustentar una tasa de crecimiento del PIB real de 3% por año, más alta que la que Costa Rica registró a comienzos de la década de 2000, aunque bastante por

debajo del crecimiento promedio experimentado en los 1990. También asume que la inflación se mantendría estable en torno a los niveles actuales de 9.5% y que la tasa de interés real promedio oscilaría entre 1.5% y 2%, comparada con -1.5% durante la mayoría de los 1990. Finalmente, el escenario base asume que el tipo de cambio real se mantendría constante vis a vis el dólar, lo cual tendría un efecto atenuante sobre la ratio de la deuda/PIB proporcional a la tasa de inflación de Estados Unidos.

No obstante, las finanzas públicas continuarán siendo altamente vulnerables a posibles shocks, dejando poco margen para aumentar el gasto social. La relación deuda/PIB continuaría siendo alta, mientras que las necesidades brutas de financiamiento del sector público oscilarían en un rango de 18-20% del PIB por año en el período considerado. El elevado porcentaje de deuda contraída en dólares y los vencimientos de corto plazo asumidos dejarían a las finanzas públicas vulnerables a fluctuaciones en el tipo de cambio, las tasas de interés y la disponibilidad de financiamiento para el sector público. De acuerdo con simulaciones efectuadas por el FMI, un shock temporal que combinara un crecimiento económico más lento, un balance primario más bajo y tasas de interés más altas haría que la deuda pública aumentara unos 6 puntos porcentuales del PIB hacia 2008 con respecto al que sería su valor para ese año en el escenario base. Una depreciación de 10% del colón añadiría 5 puntos porcentuales del PIB al saldo de la deuda a la altura de 2008 con respecto al valor correspondiente en el escenario base.

9.6. Panamá

El FMI ha preparado un escenario activo hasta 2009 que está basado ampliamente sobre las políticas y objetivos fiscales de mediano plazo del gobierno. Asume la plena implementación de las reformas fiscales de febrero de 2005, la reforma de la seguridad social y la conclusión del tratado de libre comercio con Estados Unidos. También asume la adopción de cualquier medida fiscal adicional que se estime necesaria para alcanzar la meta de mediano plazo de un déficit de 1% del PIB en 2007. Bajo este escenario, el crecimiento en el mediano plazo se beneficiaría del repunte de la confianza asociado con una mejoría de la situación fiscal, la adopción de reformas estructurales orientadas hacia el crecimiento, y el fortalecimiento de la transparencia y la gobernabilidad. Con el balance primario estabilizándose en 3.5% del PIB a partir de 2008-2009, la deuda pública disminuiría gradualmente hasta alcanzar 53% del PIB en 2009 y 38% en 2014 (Cuadro 30).

Dicho escenario no considera el proyecto de expansión del canal de Panamá, lo cual tendría un impacto considerable sobre las perspectivas económicas del país. Este proyecto iniciaría en 2007 y concluiría en 2014. Una evaluación del impacto macroeconómico del proyecto, incluyendo sus efectos sobre el mercado laboral y la inflación, dependería de la magnitud y gradualidad de la inversión, la cual podría alcanzar 30-35% del PIB.

Un escenario alternativo más conservador ilustra las posibles consecuencias de un relajamiento de las políticas que erosionaría la situación fiscal en el tiempo. Dicho escenario asume una implementación incompleta de las reformas fiscales de comienzos de 2005, y que no hay reforma de pensiones ni nuevas reformas estructurales. La deuda pública aumentaría a 70% del PIB hacia 2009. Con una posición fiscal deteriorándose, el crecimiento bajaría a 2.5%, debido a la erosión de la confianza de los agentes económicos y el declive de la actividad de inversión.

Cuadro 30
Panamá: escenario fiscal de mediano plazo, 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
	(En porcentaje del PIB)			
Sector público no financiero				
Ingresos	23.8	24.6	24.7	24.7
Gastos	25.5	25.4	25.2	24.9
Balance primario (excl. Autoridad del Canal)	2.9	3.4	3.5	3.4
Gobierno central 1/	5.2	5.5	5.6	5.5
Seguridad social 2/	-2.4	-2.1	-2.2	-2.0
Intereses	4.5	4.2	3.9	3.7
Balance global (excl. Autoridad del Canal)	-1.6	-0.8	-0.5	-0.2
Balance global (incl. Autoridad del Canal)	0.4	1.5	1.7	1.8
Deuda pública	61.1	58.4	55.6	52.9
Doméstica	13.3	12.6	11.9	12.1
Externa	47.8	45.8	43.7	40.8
Ratio deuda/ingresos	256.2	236.9	225.2	214.3
	(En porcentaje)			
Memorandum items				
PIB (millones de US\$)	15,469	16,400	17,354	18,347
Tasa de crecimiento del PIB real	4.0	4.0	4.0	4.0
Inflación (deflactor del PIB, en porcentaje)	2.4	1.9	1.7	1.7
Tasa de interés promedio sobre la deuda 2/	7.5	7.3	7.1	7.0

Fuente: IMF (2006b).

1/ Incluye otras agencias, como las universidades y la Autoridad de la Región Interoceánica.

2/ Antes de las transferencias del gobierno central.

10. Conclusiones y recomendaciones de política

- La situación de pobreza en Centroamérica tenderá a mantenerse constante e incluso podría aumentar mientras los países no logren tasas altas de crecimiento económico sostenido. En tal sentido, el primer reto que enfrenta Centroamérica para continuar avanzando en la erradicación de la pobreza consiste en crecer más, lo cual requiere, entre otras cosas, aumentar las tasas de ahorro e inversión.
- Los shocks externos continúan afectando severamente las posibilidades de reducir la pobreza. Desastres naturales como huracanes, terremotos o sequías prolongadas, a los que Centroamérica es tan proclive, o el desplome en los precios internacionales de los productos de exportación (caso del café), causan profundas dificultades en el desempeño de las economías. Los países deben, por tanto, diseñar e implementar mecanismos preventivos contra los efectos de desastres naturales, a la vez que buscar la diversificación exportadora.

- Sin embargo, el crecimiento económico tampoco va a sacar automáticamente a Centroamérica de la pobreza. Se requiere también, y de modo fundamental, políticas públicas deliberadas para reorientar y priorizar el gasto público hacia la inversión en capital humano y, particularmente, hacia la provisión de servicios públicos y redes de seguridad social focalizadas en los grupos sociales más vulnerables. Las estrategias de combate a la pobreza implementadas en diversos países, así como los otros programas de protección social que operan en la región constituyen pasos en la dirección adecuada, pero son todavía insuficientes.
- Los altos niveles de pobreza y desigualdad que prevalecen en Centroamérica sugieren que los gobiernos pueden hacer más para alcanzar y proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad. Para ello, es crucial que los programas existentes tengan buenos mecanismos de evaluación, de manera que los gobiernos identifiquen y fortalezcan aquellos programas que son más efectivos para la reducción de la pobreza y descontinúen los que son inefectivos. La mejor focalización de las redes de seguridad social y la prevención de la filtración de los beneficios de tales programas a las poblaciones no pobres es crucial en esta materia. Las diferencias urbano-rurales en el acceso a infraestructura básica y el gran tamaño del mercado laboral informal presentan retos difíciles. Los gobiernos deberían poner particular énfasis en alcanzar a los pobres rurales. Asimismo, las redes de protección social en Centroamérica deberían apuntar a proveer protección contra shocks económicos adversos y contra los desastres naturales que ocurren en la región.
- La corrupción puede afectar severamente el éxito de los programas de gasto social por varias vías: al reducir los recursos disponibles para cubrir los costos, reduce la calidad de los servicios públicos que se proveen hacia los más pobres, y resta credibilidad de la población en las políticas públicas, lo que debilita el respaldo social hacia los mismos programas. En general, los países centroamericanos siguen requiriendo de diversos cambios –en algunos casos más importantes y urgentes que en otros- para mejorar la transparencia en sus procesos presupuestarios. Estos cambios están asociados a distintos aspectos como el mejoramiento de la información, en cantidad y calidad. También se requieren modificaciones que permitan fortalecer los mecanismos de control interno y externo y, fundamentalmente, la participación de la ciudadanía en la elaboración y evaluación del presupuesto.
- Los mecanismos de control interno y externo son claves para asegurar que la rendición de cuentas sea adecuada y esté basada en información veraz y confiable, respaldada por la capacidad técnica y profesional de las instancias que deben ejercer dicho control en cada institución. En muchos de los países, los órganos encargados del control interno se han manejado bajo normas y reglas que no les han permitido ser eficientes en el cumplimiento de su responsabilidad.
- En varios países, las oficinas de la Contraloría carecen de credibilidad como resultado de actuaciones que a menudo obedecen a componendas partidarias. Este órgano debe fortalecer su capacidad, contando con profesionales capaces escogidos por sus credenciales técnicas y su integridad moral, y no por su disciplina partidaria. Es indispensable también que las Contralorías informen con regularidad a la ciudadanía sobre su quehacer, sobre los casos que tienen en estudio, los

hallazgos de sus investigaciones y los casos pendientes, como una manera de recuperar la credibilidad perdida.

- Es fundamental que los presupuestos nacionales de todos los países obedezcan a planes y políticas de largo plazo, que además sean explícitas y conocidas por la ciudadanía. De igual manera, es necesario que se generalicen las evaluaciones de impacto de los ejercicios presupuestarios anteriores y que los presupuestos incorporen los resultados de éstas. Las prioridades establecidas en los presupuestos deben obedecer a las necesidades nacionales; también deben adoptarse mecanismos que incorporen visiones de largo plazo, pasando a presupuestos con marcos plurianuales.
- Los distintos Organos del Estado pueden jugar un papel más activo en promover el conocimiento y discusión del presupuesto entre las organizaciones de sociedad civil y la ciudadanía en general. En particular, las instancias legislativas en cada país deberían abrir más espacios para escuchar la opinión de la población durante las discusiones sobre el presupuesto, antes de su aprobación y en su evaluación. De igual manera, se hace necesario que se amplíe y profundice la discusión presupuestaria no sólo durante la aprobación, sino también durante la ejecución y evaluación.
- Es indispensable que se norme la presentación pública por parte de los gobiernos de reportes trimestrales de la ejecución presupuestaria, de manera que se pueda monitorear la eficacia y eficiencia en su ejecución. Para brindar la información de manera más oportuna y eficaz, es indispensable que los gobiernos definan políticas claras para divulgar de la información presupuestaria no sólo por medios electrónicos sino también a través de los medios convencionales de comunicación masiva, sobre todo escritos.

Referencias bibliográficas

Acevedo, C. y M. González Orellana (2003), “El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación”, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-11, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Agosín, M., A. Barreix, y R. Machado (2005), Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Agosín, M., A. Barreix, J. Gómez-Sabaini y R. Machado (2005), “Marco y Opciones para la Reforma Tributaria en Centroamérica”, Mimeo, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Akitoby, B., B. Clements, S. Gupta y G. Inchauste (2004), “The Cyclical and Long-Term Behavior of Government Expenditures in Developing Countries”, IMF Working paper 04/202, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, Working Paper 394, Office of the Chief Economist, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Alvarez, B. y J. Majmudar (2001), “Teachers in Latin America: Who Is Preparing Our Children for the Knowledge Century?”, LASHD Paper Series N° 67, Washington, D.C.: Latin America, Social and Human Development, The World Bank.

Andrés, L., V. Foster y J. Guasch (2006), “The Impact of Privatization on the Performance of the Infrastructure Sector: The Case of Electricity Distribution in Latin American Countries”, World Bank Policy Research Working Paper 3936, Washington, D.C.: The World Bank.

ASIES (2002), “Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas sobre los Procesos de Desarrollo e Implementación de Estrategias Nacionales de Reducción de Pobreza”, Mimeo, Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

Baldacci, E., B. Clements y S. Gupta (2003), “Using Fiscal Policy to Spur Growth”, Finance and Development, December 2003, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Baldacci, E., B. Clements, S. Gupta y Q. Cui (2004), “Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs”, IMF Working Paper 04/217, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Banco Mundial (2003a), “Costa Rica: El Gasto Social y la Pobreza”, Informe N° 24300-CR, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2003b), “Nicaragua Reporte de Pobreza. Aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad”, Informe N° 26128-NI, Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Barro, R. y X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, New York: McGraw-Hill.
- Benabou, R. (2000), “Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract”, *American Economic Review*, Vol. 90, pp. 96-129.
- BID (2004a), “Honduras: Apoyo al Fortalecimiento de la Gestión Fiscal”, HO-0208, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (2004b), “Honduras: Programa de Apoyo a la Reducción de la Pobreza”, HO-0212, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (2004c), “Guatemala: Programa de Mejoramiento de la Calidad del Gasto Social. Préstamo Sectorial de Políticas”, GU-0175, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (2006), “Guatemala: Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública”, GU-L1005, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bolaños, R. y F. Delgado (2006), “El Gasto Público en Honduras”, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-010, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Buiter, W. (1997), "Aspects of Fiscal Performance in Some Transition Economies Under Fund-Supported Programs", IMF Working Paper 97/31, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Chen, S. y M. Ravallion (2004), “How did the world’s poorest fared since the early 1980?”, Mimeo, Washington, D.C.: The World Bank.
- Chisari, O., A. Estache y C. Romero (1999), “Winners and Losers from the Privatization and Regulation of Utilities: Lessons from a General Equilibrium Model of Argentina”, *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 2, May 1999.
- Chu, K., H. Davoodi y S. Gupta (2000), “Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries”, IMF Working Paper 00/62, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Clements, B., R Bhattacharya y T. Nguyen (2003), “External Debt, Public Investment and Growth in Low-Income Countries”, IMF Working Paper 03/249, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Coady, D. y R. Lee-Harris (2001), “Evaluating Transfer Programs Within a General Equilibrium Framework”, Discussion Paper 110, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Comisión ad hoc de Ex Ministros de Hacienda (2002), Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo. Informe al Presidente de la República. Mimeo. San José, Costa Rica.

Corbacho, A. y H. Davoodi (2002), "Expenditure Issues and Governance in Central America", IMF Working Paper 02/187, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Cornick, J. (2003), "Costa Rica: Política Tributaria para el Desarrollo Humano" Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-010, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Daseking, C. y J. Kozack (2003), "Avoiding Another Debt Trap", Finance and Development, December 2003, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

De Jong, N., A. Bedi, J. Ponce y R. Vos (2006), "Budgeting for Education: Bolivia, Honduras and Nicaragua", Evaluation and Monitoring of Poverty Reduction Strategies - 2005, Institute of Social Studies-Swedish International Development Agency.

Diamond, J. (2005), "Establishing a Performance Management Framework for Government", IMF Working Paper 05/50, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Di Gropello, E. (2006), "A Comparative Analysis of School-based Management in Central America", World Bank Working Paper N° 72, Washington, D.C.: The World Bank.

Easterly, W. (2001), "Growth implosions, debt explosions, and my Aunt Marilyn: Do growth slowdowns cause public debt crises?", World Bank Policy Research Working Paper 2531, Washington, D.C.: The World Bank.

Easterly, W. y L. Servén (2003), *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*, Stanford University Press.

ECLAC (2005), Social Panorama of Latin America, Santiago de Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1998), "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", NBER Working Paper 6828, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Espinosa, J. y C. Hernández (2000), "Productivity and Health Status in Nicaragua", en *Wealth from Health: Linking Social Investments to Earnings in Latin America*, editado por W. Savedoff y T. Schultz, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

FESAL (2004), Encuesta Nacional de Salud Familiar 2002-2003. San Salvador, julio de 2004.

Gobierno de El Salvador (2005), Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador: Red Solidaria, San Salvador: Secretaría Técnica de la Presidencia, marzo de 2005.

Gobierno de Honduras (2000), *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, Tegucigalpa.

Gobierno de Honduras (2001), *Poverty Reduction Strategy Paper*, Tegucigalpa.

Gobierno de Guatemala (2001), *Estrategia de Reducción de la Pobreza: El Camino de la Paz*, Guatemala.

Gobierno de Guatemala (2005), “Proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG)”, Mimeo, Guatemala: Ministerio de Finanzas y Banco Mundial.

Gobierno de Nicaragua (2001), *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza*, Managua.

Gómez Sabaini, J. (2003a), “Honduras: hacia un sistema tributario más transparente y diversificado”, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-13, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gómez Sabaini, J. (2003b), “Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario”, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-14, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gradstein, M. (2003), “The Political Economy of Public Spending on Education, Inequality, and Growth”, World Bank Policy Research Working Paper N° 3162, Washington, D.C.: World Bank.

Gray, S. y D. Woo (2000), “Reconsidering External Financing of Domestic Budget Deficits: Debunking Some Received Wisdom”, IMF Working Paper 00/8, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Grigorian, D. (2003), “On The Determinants of First-Time Sovereign Bond Issues”, IMF Working Paper 03/184, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Guimaraes, J. y N. Avendaño (2006), “Nicaragua: Poverty in second place”, Evaluation of Poverty Reduction Strategies in Latin America-2005, Institute of Social Studies-Swedish International Development Agency.

Gupta, S. et al. (2000), “Social Issues in IMF-Supported Programs”, IMF Occasional Paper N° 191, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Gupta, S. et al. (2002), “Expenditure Composition, Fiscal Adjustment, and Growth in Low-Income Countries”, IMF Working Paper 01/127, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Gupta, S., H. Davoodi y E. Tiongson (2001), “Corruption and the Provision of Health Care and Education Services”, en A. Jain (ed.), *The Political Economy of Corruption*, London: Routledge Contemporary Economic Policy Issues Series.

Gupta, S., M. Verhoeven y E. Tiongson (2001), “Public Spending on Health Care and the Poor”, IMF Working Paper 01/127, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Gupta, S., M. Verhoeven y E. Tiongson (2002), “The Effectiveness of Government Spending on Education and Health Care in Developing and Transition Countries”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 18, N° 4, pp. 717-37.

Hofman, D. y P. Brukoff (2006), “Insuring Public Finances Against Natural Disasters. A Survey of Options and Recent Initiatives”, IMF Working Paper 06/199, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

ICEFI (2006a), “La política fiscal en Honduras. Propuestas para el corto y mediano plazo”, Mimeo, Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

ICEFI (2006b), “Retos de la política fiscal en Centroamérica”, Mimeo, Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

IDB (1998), *Facing Up to Inequality in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

IDB (2000), *Social Protection for Equity and Growth*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

IMF (2002a), “Honduras: Report on the Observance of Standards and Codes. Fiscal Transparency Module”, IMF Country Report N° 02/16, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2002b), “Nicaragua: Report on the Observance of Standards and Codes. Fiscal Transparency Module”, IMF Country Report N° 02/79, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2003), “Public Debt in Emerging Markets: Is It Too High?”, capítulo 3 del World Economic Outlook de septiembre de 2003, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2004), “Public Investment and Fiscal Policy”, IMF Board Paper, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2004a), “Costa Rica: 2004 Article IV Consultation”, IMF Country Report N° 04/298, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2004b), Health and Development. Why investing in health is critical for achieving economic development goals, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2005a), “El Salvador: Report on the Observance of Standards and Codes. Fiscal Transparency Module”, IMF Country Report N° 05/67, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2005b), “Honduras: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report”, IMF Country Report N° 05/82, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2005c), “Honduras: Report on the Observance of Standards and Codes. Fiscal Transparency Module-Update”, IMF Country Report N° 05/256, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2005d), “El Salvador: 2004 Article IV Consultation”, IMF Country Report N° 05/271, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2005e), “Guatemala: 2005 Article IV Consultation”, IMF Country Report N° 05/362, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2005f), “Honduras: Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries Completion Point Document”, IMF Country Report N° 05/386, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2005g), “Nicaragua: Poverty Reduction Strategy Paper”, IMF Country Report N° 05/440, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2006a), “Panama: Selected Issues and Statistical Appendix”, IMF Country Report N° 06/3, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2006b), “Panama: Article IV Consultation”, IMF Country Report N° 06/7, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2006c), “Guatemala: Report on the Observance of Standards and Codes. Fiscal Transparency Module”, IMF Country Report N° 06/09, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2006d), “Honduras: 2005 Article IV Consultation”, IMF Country Report N° 06/35, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF (2006e), “Nicaragua: 2005 Article IV Consultation”, IMF Country Report N° 06/174, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF-World Bank (2004), “Debt Sustainability in Low-Income Countries. Proposal for an Operational Framework and Policy Implications”, February 3, 2004, Washington, D.C.

IMF-World Bank (2006), “Applying the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries Post Debt Relief”, November 6, 2006, Washington, D.C.

INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2003), *Perfil Comparativo de la Pobreza en Nicaragua*, Managua: Gobierno de Nicaragua.

Isham, J. y D. Kaufmann (1998), “The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects,” *Quarterly Journal of Economics* 114: 149-84.

ISS (2003), “Can Poverty be Reduced? Experience with Poverty Reduction Strategies in Latin America”, The Hague: Institute of Social Studies.

Jalan, J. y M. Ravallion (2001), “Does piped water reduce diarrhea for children in Rural India?”, Policy Research Working Paper N° 2664, Washington, D.C.: The World Bank.

Jayasuriya, R. y Q. Wodon (2003), “Efficiency in Reaching the Millenium Development Goals in Latin America”, mimeo, Washington, D.C.: The World Bank.

Jul, A. (2006), “Operaciones Extrapresupuestarias”, Mimeo, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton (2002), "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01", Policy Research Working Paper 2772, Washington, D.C.: The World Bank.

Kikeri, S. y A. Fatima Kolo (2005), "Privatization: Trends and Recent Developments", Policy Research Working Paper 3765, Washington, D.C.: The World Bank.

Kraay, A. y N. Chauvin (2005), "What Has 100 Billion Dollars Worth of Debt Relief Done for Low-Income Countries?", Mimeo, Washington, D.C.: The World Bank.

La Forgia, G., ed., (2006), *Health System Innovations in Central America: Lessons and Impact of New Approaches*, Washington, D.C.: The World Bank.

Leipziger, D., M. Fay, Q. Wodon y T. Yepes (2003), "Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure", World Bank Policy Research Working Paper 3163, Washington, D.C.: The World Bank.

Liang, X. (1999), "Teacher Pay in 12 Latin American Countries: How Does Teacher Pay Compare to Other Professions? What Determines Teacher Pay? Who Are the Teachers?", LASHD Working Paper N° 49, Washington, D.C.: Latin America, Social and Human Development, The World Bank.

Lisulo, A. (2003), "Costa Rica: Health Policies", Mimeo, Washington, D.C.: The World Bank.

Maluccio, J. y R. Flores (2005), "Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección Social", Research Report 141, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Manasse, P., N. Roubini y A. Schimmelpfennig (2003), "Predicting Sovereign Debt Crises", IMF Working Paper 03/221, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Marques, J. (2004a), "El Salvador: Evaluation of Public Expenditure on Education and Health", Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington, D.C.

Marques, J. (2004b), "Costa Rica and El Salvador: Finding the Appropriate Role for the Public and Private Sectors in Poverty Reduction", Mimeo, Washington: The World Bank.

Martner, R. (2000), "Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes", Serie de Gestión Pública N° 6, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Martner, R. (2005), "Indicadores fiscales en América Latina y el Caribe", Mimeo, Santiago de Chile: CEPAL.

Martner, R. y V. Tromben (2004), "La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el 'pecado original'", Serie Gestión Pública N° 46, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Mello, L. y E. Tiongson (2003), “Income Inequality and Redistributive Government Spending”, IMF Working Paper 03/14, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Paternostro, S., A. Rajaram y E. Tiongson (2005), “How Does the Composition of Public Spending Matters?”, Policy Research Working Paper 3555, Washington, D.C.: The World Bank.

Pattillo, C., H. Poirson y L. Ricci, “External Debt and Growth” (2002), IMF Working Paper 02/69, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Pattillo, C., H. Poirson y L. Ricci (2004), “What are the Channels Through Which External Debt Affects Growth?”, IMF Working Paper 04/15, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Petrei, H., J. Trejos y E. Thompson (2006), “El Gasto Público en Costa Rica”, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-005, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

PNUD (2003), *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ravallion, M. (1997), “Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?”, *Economics Letters*, 56: 51-57.

Ravallion, M. (2001), “Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages”, Policy Research Working Paper N° 2558, Washington, D.C.: The World Bank.

Ravallion, M. y S. Chen (1997), “What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Distribution and Poverty?”, *World Bank Economic Review*, 11: 357-82.

Repetto, F. y J. Sanguinetti (2001), “Inventario de Programas de Protección Social y de Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe: Una Primera Aproximación”, Mimeo, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Savedoff, W. y T. Schultz (2000), *Wealth from Health: Linking Social Investments to Earnings in Latin America*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Schenone, O. y C. de la Torre (2003), “Guatemala: fortalecimiento de la estructura tributaria”, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-012, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

SEGEPLAN (2006), *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala, II Informe de Avances*, Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), Gobierno de Guatemala.

Senhadji, A. (1999), “Sources of Economic Growth: An Extensive Growth Accounting Exercise”, IMF Working Paper No. 99/77, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Sheshinski, E. y L. López-Calva (2000), “Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence”, Serie Documentos de Trabajo N° IV – 2000, México: El Colegio de México.

Silva Lopes, P. (2002), “A Comparative Analysis of Government Social Spending Indicators and Their Correlation with Social Outcomes in Sub-Saharan Africa”, IMF Working Paper 02/176, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Skipper, S. (2006), “Desarrollo del capital humano y reducción de la pobreza en El Salvador”, *Comercio Exterior*, Vol. 56, N° 11, noviembre de 2006.

Solís, A. (2003), “El marco legal del proceso presupuestario en Costa Rica”, documento preparado para el Segundo Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. San José.

Son, H. (2003), “Is Thailand’s Fiscal System Pro-Poor?: Looking from Income and Expenditure Components”, Mimeo, Washington, D.C.: The World Bank.

Tanner, E. (2003), “Fiscal Rules and Countercyclical Policy: Frank Ramsey Meets Gramm-Rudman-Hollings”, IMF Working Paper 03/220, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Teruel, G. y B. Davis (2000), “An Evaluation of the Impact of PROGRESA Cash Payments on Private Inter-Household Transfers”, Mimeo, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Thomas, A. (2006), “Do Debt-Service Savings and Grants Boost Social Expenditures?”, IMF Working Paper 06/180, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

UNDP (2006), *Human Development Report 2006. Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, New York: United Nations Development Program.

Vergara, R. y M. González (2006), “El Gasto Público en El Salvador”, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-008, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Viquez, R. (2005), “Sistema de Identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica”, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social N° 0530, Red de Desarrollo Humano, Washington, D.C.: The World Bank.

Vos, R. y M. Cabezas (2006) “Illusions and Disillusions with Pro-Poor Growth. Poverty Reduction Strategies in Bolivia, Honduras and Nicaragua”, SIDA Studies N° 17.

Vos, R., M. Cabezas y K. Komives (2006), “Budgeting for Poverty Reduction”, Evaluation of Poverty Reduction Strategies in Latin America-2005, Institute of Social Studies-Swedish International Development Agency.

Wang, L. (2001), “Health Outcomes in Low-Income Countries and Policy Implications: Empirical Findings from Demographic and Health Surveys”, Mimeo, Washington, D.C.: The World Bank.

Wilhelm, V. e I. Fiestas (2005), “Exploring the Link Between Public Spending and Poverty Reduction: Lessons from the 90s”, World Bank Institute Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2001a), “Honduras Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability”, Report N° 22070, June 28, 2001, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2001b), “Nicaragua Public Expenditure Review: Improving the Poverty Focus of Public Spending”, November 8, 2001, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2002), “Costa Rica: Social Spending and the Poor”, Report N° 24300-CR, October 31, 2002, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2003), “Republic of El Salvador: Country Economic Memorandum”, Report N° 26238, December 16, 2003, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2004a), World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2004b), “Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Country Partnership Strategy for the Republic of Costa Rica”, Report N° 28570, April 20, 2004, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2004c), “Honduras Development Policy Review: Accelerating Broad-Based Growth”, Report N° 28222-HO, November 8, 2004, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2004d), “Nicaragua Development Policy Review: Sustaining Broad-Based Growth”, Report N° 29115-NI, December 3, 2004, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2004e), “El Salvador: Public Expenditure Review”, Report N° 32856-SV, December 31, 2004, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2005a), “Guatemala Country Economic Memorandum: Challenges to Higher Economic Growth”, Report N° 29145-GT, March 9, 2005, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2005b), “Country Assistance Strategy for the Republic of Guatemala”, April 11, 2005, Report N° 31776-GT, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2005c), “Country Assistance Strategy for the Republic of El Salvador”, April 20, 2005, Report N° 30849-SV, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2005d), “Central America: Education Strategy Paper”, Report N° 29946, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2005e), “El Salvador: Poverty Assessment Strengthening Social Policy”, Report N° 29594-SV, December 29, 2005, Washington, D.C.: The World Bank.