
LA POLÍTICA FISCAL EN LA ENCRUCIJADA

El caso de América Central



América Central, junio de 2007

ICEFI

La Política Fiscal en la encrucijada. El caso de América Central. --- Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2007.

228p.

ISBN 978-99922-905-1-4

1. Presupuesto general, gasto público, tributación y política fiscal –América Central. 2. Reformas tributarias. 3. Rendición de cuentas y transparencia. 4. Política económica de las reformas. Historia tributaria. I. Título.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI

Dirección: 9 calle 5-21 J, zona 10, Guatemala, Guatemala

Teléfonos: (502) 2361-1570 al 74

www.icefi.org

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite la fuente.

Consejo Asesor:

Julio Francisco Báez, Nicaragua

Fernando Herrero, Costa Rica

Ana de Molina, Guatemala

José Félix Sanz, España

Alex Segovia, El Salvador

Ana Sojo, Costa Rica

Hugo Noé Pino, Honduras

Juan Alberto Fuentes Knight, Guatemala

Junta Directiva de Guatemala:

Juan Alberto Fuentes Knight, Presidente

Alma Quiñones, Vicepresidenta

Edgar Balsells, Secretario

Ana de Molina, Tesorera y representante de la Junta en el Consejo Asesor

Rubén Nájera, Vocal.

Coordinación General:

Juan Alberto Fuentes Knight, Director Ejecutivo del ICEFI

Equipo de investigación:

Maynor Cabrera, economista investigador senior

Jonathan Menkos, economista investigador

Manuel Delgado, economista investigador

Nikken Cullman, economista investigador

Supervisión general:

Iliana Peña, Directora de Administración y Finanzas

Colaboraron con insumos específicos:

Carlos Acevedo

Gabriel Castellanos

Jorge Cornick

Pablo Rodas Martini

Héctor Pérez-Brignoli

Producción:

Adelma Bercián, Coordinadora de Comunicación

Ingrid Schmoock, Asistente Administrativa

Difusión:

Adelma Bercián, Guatemala

Martha Mendoza, El Salvador

Alma Ruth Rico, Honduras

Mercedes Rivas, Nicaragua

Grettel Prendas, Costa Rica

Juana de Dios Camargo, Panamá

Primera edición: 15,000 ejemplares, junio de 2007

Diseño de portada, interiores y diagramación:

Intercreativa, teléfono (502) 2477-0097

Fotografía de portada:

Germán Sandoval, teléfono (502) 66372603

Edición:

Ana María Rodas, teléfono (502) 2364-0441

Impreso en Argraphic, teléfono (502) 2220-7972, Guatemala, América Central

PRESENTACIÓN

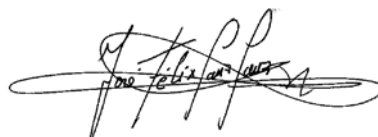
Asegurar el bienestar de la población del Istmo Centroamericano frente a grandes oportunidades y riesgos, como los que surgen de la globalización o de la suscripción de acuerdos de libre comercio con países desarrollados, requiere un significativo aumento de la inversión pública en infraestructura y del gasto público para garantizar un acceso universal a la salud y a la educación de calidad. Nuevos desafíos en el ámbito de la seguridad ciudadana también plantean necesidades de mayor gasto público. La brecha entre lo que se necesita y lo que se tiene actualmente en el istmo centroamericano es grande. Pero la buena noticia es que en los últimos años han habido avances importantes, tanto por el lado de la transparencia y del uso eficaz de recursos públicos, como por el lado de la tributación, que ha aumentado. Lo anterior da una base para ser optimista, sin dejar de reconocer los grandes vacíos y las severas deficiencias de la política fiscal. Es por ello que la política fiscal en América Central está en una encrucijada: existe la posibilidad de dar un salto que le permita al istmo encarrilarse por una nueva senda de crecimiento económico con equidad y bienestar para toda la población, pero ello también va a requerir un esfuerzo por aumentar la tributación y mejorar la eficacia del gasto público con transparencia.

Los avances y las tareas pendientes en materia de presupuesto y gasto público en el Istmo se identifican en un primer capítulo de este estudio. El segundo hace lo mismo en relación a lo tributario, y el tercero se adentra, de manera más tentativa pero a la vez audaz, en el ámbito de la economía política de las reformas tributarias. No se plantean recetas pero se espera que este estudio contribuya a una reflexión constructiva sobre un tema absolutamente central de la agenda de desarrollo del istmo centroamericano, como lo es el tema de la política fiscal. El análisis comparativo de políticas tributarias y de gasto público en los seis países de la región ayuda a desentrañar sus rasgos esenciales, incluyendo tanto sus similitudes como sus diferencias. Los obstáculos en este ámbito son grandes pero superarlos puede significar la diferencia entre una vida digna y en condiciones de bienestar para millones de centroamericanos o permitir que continúen sumidos en la pobreza.

El estudio fue preparado por un equipo de profesionales que incluyó a consultores y al personal permanente del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Los consultores fueron Gabriel Castellanos, Jorge Cornick, Héctor Pérez Brignoli, Pablo Rodas y Carlos Acevedo. El equipo del ICEFI que trabajó en el estudio incluyó a Maynor Cabrera, Nikken Cullman, Manuel Delgado y Jonathan Menkos. También colaboraron Iliana Peña, Adelma Bercián e Ingrid Schmoock. Un primer borrador del estudio fue discutido por el Consejo Asesor del Instituto. El trabajo fue coordinado por Juan Alberto Fuentes K., director del ICEFI, y Ana María Rodas estuvo a cargo de su edición. Para financiar el estudio se contó con el generoso apoyo financiero de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.



Julio Francisco Báez



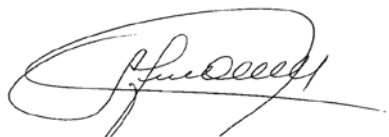
José Félix Sanz



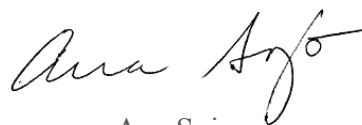
Fernando Herrero



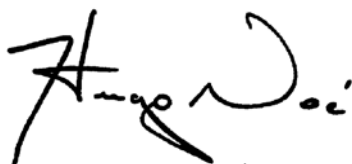
Alex Segovia



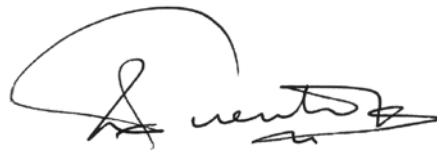
Ana de Molina



Ana Sojo



Hugo Noé Pino



Juan Alberto Fuentes Knight

RESUMEN EJECUTIVO

La política fiscal en la encrucijada: el caso de América Central

A. Antecedentes

La política fiscal en América Central enfrenta serios problemas. Los niveles actuales de inversión en infraestructura y de gasto público en educación, salud y seguridad son claramente insuficientes frente a lo que se requiere para impulsar un proceso sostenido de crecimiento con bienestar y equidad en un contexto de globalización y democracia. Verificar de manera sistemática, pública y comprensiva la eficacia con que se utilizan los recursos públicos en el ámbito nacional y local para alcanzar los resultados y las metas de desarrollo es todavía una asignatura pendiente. A su vez, la transparencia del gasto, especialmente en el ámbito municipal o descentralizado, deja mucho que desear y son comunes las acusaciones de corrupción y de mal uso de los recursos públicos. Las actividades de los organismos de contraloría son deficientes en la mayor parte de países. Además, los poderes legislativos tienen dificultades para asegurar una fiscalización que vaya más allá de las denuncias de corrupción.

Los ingresos de los gobiernos de los países del istmo son insuficientes para cubrir el gasto que se necesita. El control de los evasores y las sanciones para castigarlos todavía son extremadamente débiles. No se aprovecha el potencial de los impuestos aplicados a los ingresos o al patrimonio. Los impuestos aplicados al consumo continúan siendo la base de la tributación en la mayor parte de países del istmo, en contraste con otros países, que cuentan con dos pilares, uno de impuestos aplicados al consumo y otro de impuestos aplicados a los ingresos. Parte de esta debilidad se explica por un conjunto de exenciones y exoneraciones que erosionan seriamente la base de todos los impuestos, pero especialmente del impuesto sobre la renta.

La historia demuestra que los obstáculos que impiden cambiar esta situación han sido formidables. La oposición fuerte y concentrada de ciertas élites económicas no permitió que se desarrollara un sistema fiscal más completo y adecuado. En épocas más recientes algunas de estas élites han invertido en sectores privilegiados que no pagan impuestos y, por consiguiente, se oponen a que se fortalezca la tributación, a pesar de que estos sectores son los más dinámicos de la economía. La existencia de estos privilegios, junto con el hecho que amplios sectores de la población centroamericana, de altos y bajos ingresos, no perciben que se benefician de los servicios del Estado, hace difícil alcanzar acuerdos o contratos sociales que le den un sustento político de largo plazo a las finanzas públicas.

El establecimiento de regímenes democráticos en todos los países ha abierto espacios para que reformas fiscales se lleven a cabo, aunque con dificultades. Persiste, en los partidos políticos, una dependencia financiera de los sectores económicos poderosos; y persiste una debilidad técnica en materia fiscal, especialmente tributaria. Además, la ausencia de mayorías parlamentarias dificulta la implementación rápida de reformas, y el tema tributario parece no enfrentarse con la seriedad que amerita.

B. AVANCES DE LA POLÍTICA FISCAL

A pesar de que persisten serios problemas, han habido importantes avances que permiten vislumbrar cambios en el futuro. La gestión y transparencia del gasto público, especialmente del gasto de los gobiernos centrales, ha mejorado notablemente en los últimos años. La introducción de sistemas integrales de administración financiera, con información abierta al público en varios países, lo demuestra. El gasto público para impulsar el desarrollo social, especialmente en educación, ha aumentado significativamente en todos los países. La mayor parte de este gasto está incidiendo de manera positiva en el bienestar de los hogares más pobres. Aunque los resultados de la implementación de diversas estrategias de reducción de la pobreza puedan ser polémicos, programas de atención primaria universal en salud y educación y otros complementarios, que han transferido recursos a familias pobres o vulnerables a condición de que envíen a sus hijos a la escuela y participen en programas de salud materno-infantil, han tenido incuestionables resultados positivos donde se han aplicado.

Los avances en el ámbito tributario también han sido importantes. Mayores tasas de crecimiento económico le han permitido a las administraciones tributarias contar con un mayor monto absoluto de recursos. La carga tributaria, que mide la proporción del

ingreso nacional que se destina al pago de impuestos, también ha aumentado en todos los países. Este progreso refleja reformas parciales, generalmente poco dramáticas, pero que han permitido reducir algunos privilegios, fortalecer la administración tributaria y disminuir la evasión. La introducción de sistemas de control y retención ha contribuido a aumentar la recaudación en algunos países, especialmente del IVA, mientras que otras micro-reformas, incluyendo definiciones más amplias del ingreso gravable o más precisas de los gastos deducibles, han dado lugar a una mayor recaudación del impuesto sobre la renta.

Los poderes legislativos, mediante diversos tipos de alianzas, han logrado introducir estas reformas, aun con la oposición de ciertas élites económicas, y la búsqueda de “pactos fiscales” formales o informales ha comenzado a ganar terreno en todos los países del istmo. La preocupación con el tema fiscal es manifiesta. Las reformas recientes más orientadas a lograr la “equidad horizontal”, es decir, que los que tienen ingresos o niveles de consumo similares paguen niveles de impuestos parecidos, son las que más han avanzado. Además, el fortalecimiento de la administración tributaria, con un fuerte apoyo de la comunidad internacional, ha puesto de manifiesto su potencial para realizar esfuerzos ambiciosos de movilización de recursos.

C. LA ENCRUCIJADA: LA POSIBILIDAD DE HACERLE FRENTE A LOS DESAFÍOS

Los avances en el ámbito del gasto público y de la tributación establecen fundamentos sólidos para poder enfrentar y resolver los problemas que aún persisten. Son la base para plantear que América Central se encuentra en una encrucijada que presenta buenas posibilidades de avanzar mucho más. En la encrucijada actual pueden identificarse al menos seis desafíos en el ámbito del gasto público y de la gestión del presupuesto y cinco desafíos en el ámbito tributario, además de un gran desafío, político, de impulsar las reformas con efectividad. Todos ellos se enmarcan dentro del necesario desarrollo de la institucionalidad de cada país y del istmo en su conjunto, incluyendo tanto el fortalecimiento de normas y reglas como el refuerzo de los organismos responsables de asegurar su implementación.

1. Los desafíos de la gestión del presupuesto y del gasto público

Los seis desafíos por el lado del gasto público y la gestión del presupuesto incluyen, primero, mejorar la transparencia aumentando el acceso público a la información disponible y reforzando las atribuciones, desempeño y credibilidad de las contralorías,

especialmente en algunos países. Segundo, corresponde mejorar la gestión y planificación del presupuesto, introduciendo presupuestos multianuales ampliamente debatidos e indicadores de desempeño con vistas a establecer, gradualmente, un presupuesto de resultados que privilegie la sencillez para facilitar una gestión ágil del presupuesto. Tercero, corresponde avanzar con la descentralización del gasto público, pero resolviendo previamente los problemas de falta de transparencia, de débil rendición de cuentas y de corrupción que a menudo existen en este ámbito. La movilización de recursos propios, especialmente mediante impuestos aplicados a la propiedad inmueble o predial, debería ser parte esencial de este esfuerzo.

Cuarto, conviene realizar un gran esfuerzo por aumentar la inversión en infraestructura, especialmente en aquellas áreas o sectores donde los plazos de retribución y las condiciones existentes no facilitan alianzas público-privadas que conduzcan a que el sector privado financie estas obras. El quinto desafío consiste en aumentar el gasto público social, especialmente en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, realizando un gran esfuerzo en todos los países por aumentar su eficacia. Lo anterior está vinculado con un sexto desafío que consiste en determinar la base institucional y los mecanismos requeridos para aumentar la eficacia del gasto público social. Ya existe una variedad de experiencias de desarrollo institucional en el istmo que pueden aprovecharse, aunque persiste la necesidad de evaluar de manera continua el impacto de los programas sociales que se están implementando y que se impulsarán en el futuro.

2. Los desafíos tributarios

Los cinco desafíos en el ámbito tributario incluyen, primero, aumentar la recaudación tributaria garantizando que aumente la carga tributaria. Esto implica, entre otras cosas, incluir a los sectores productivos más dinámicos dentro de la base tributaria. Segundo, debe fortalecerse la tributación directa, y particularmente el impuesto aplicado a la renta personal tomando en cuenta que su nivel es muy bajo cuando se compara con otros países. Ello requiere impulsar un debate acerca de la base del impuesto y su tratamiento (renta global, dual o cedular), su cobertura geográfica (mundial o territorial) y las tasas que se le aplicarían (progresivas, una sola con un piso, o proporcionales), además del tratamiento de exenciones y exoneraciones.

Tercero, conviene mejorar la equidad de los sistemas tributarios asegurando que se perciban como justos y, en particular, que no facilitan la competencia desleal o la evasión. Enfrentar este desafío pasa por fortalecer la administración tributaria, cuya importancia

debe destacarse fuertemente. Un cuarto desafío es mejorar las características técnicas de los impuestos para que no favorezcan unas actividades o sectores más que otros, que no promueven la ineficiencia y que no aumenten el riesgo y la incertidumbre, desalentando la inversión. El quinto desafío consiste en lograr una convergencia y eventual armonización de los sistemas tributarios centroamericanos. La historia de armonización arancelaria junto con la voluntad de establecer una unión aduanera y de evitar una “guerra de incentivos” para atraer a la inversión extranjera son la base de este desafío.

3. El desafío de implementar una estrategia de reformas

El último gran desafío es de carácter político, y es el prioritario. Consiste en implementar las reformas requeridas, especialmente las tributarias, para enfrentar los desafíos identificados previamente. La historia de la economía política de la tributación en América Central proporciona algunos elementos para la reflexión sobre este tema.

En primer lugar, plantea la conveniencia de concebir una estrategia de alianzas, que puede ir más allá de los partidos y de los poderes legislativos –aunque sin quitarles su protagonismo, como base de la democracia- e incluir a otras organizaciones sociales y empresariales. La oposición fuerte y concentrada de las élites económicas a la tributación en el pasado, en particular, sugiere enfocarlas de manera selectiva, pudiéndose presumir menor oposición por parte de aquellas fracciones que simultáneamente están más distanciadas de la matriz agraria tradicional y que menos exigen exenciones y exoneraciones para crecer y competir.

En segundo término, el contenido de las reformas podría generar menor oposición en la medida que favoreciera la equidad horizontal, transmitiendo así un sentido de justicia y de ser contrarias a la competencia desleal. Integrar las reformas tributarias con otras reformas simultáneas –o previas- del gasto público para mejorar su transparencia y orientación, y con vistas a favorecer tanto la equidad como el crecimiento y la competitividad, también puede favorecer la moral tributaria y crear la base para un contrato social más amplio sobre el contenido de la política fiscal.

En tercer lugar, el contexto internacional y la posición de actores externos pueden favorecer las reformas, aunque sin que ello sea necesariamente decisivo. Avanzar en este sentido puede significar obtener el apoyo de los organismos multilaterales de financiamiento y de la comunidad internacional; transmitirle un mensaje de reglas claras

a empresas extranjeras que generalmente se ven más presionadas a cumplir con sus obligaciones tributarias que sus contrapartes nacionales (aún cuando acuden a técnicas más sofisticadas de evasión, como los precios de transferencia); ajustarse a normas internacionales como la obligación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de no exonerar del impuesto sobre la renta a los exportadores; y tomar en cuenta los dictámenes de las calificadoras de riesgo, que crecientemente identifican a una política fiscal sólida no solo como condición para mantener la estabilidad macroeconómica sino también como requisito para asegurar la gobernabilidad.

Por último, la probabilidad de éxito de una estrategia de reforma será mayor si se impulsa como parte de una creciente conciencia nacional sobre la transcendencia de las finanzas públicas para el desarrollo de los países del istmo. Ello debería incluir una cada vez mayor moral tributaria y una creciente honestidad y eficacia en el uso de los recursos públicos, así como la sanción social de aquéllos que buscan exenciones y exoneraciones a costa del bienestar nacional.

ÍNDICE

Presentación	iii
RESÚMEN EJECUTIVO	v
SIGLARIO	xviii
CAPÍTULO I	
El presupuesto y el gasto público en América Central	1
A. INTRODUCCIÓN	3
B. LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS EN AMÉRICA CENTRAL:	
HACIA UNA MAYOR TRANSPARENCIA	4
1. Aspectos legales e institucionales de la administración financiera pública	4
2. Formulación del presupuesto y las responsabilidades del ejecutivo	6
3. Planificación presupuestaria y presupuestos plurianuales	8
4. Responsabilidades del Legislativo y de la Contraloría en el Presupuesto	11
5. Gastos predeterminados e inflexibilidad presupuestaria	13
6. Rendición de cuentas y normas de transparencia en el presupuesto	17
7. Indicadores de desempeño: hacia un presupuesto por resultados	21
8. Controles internos y externos en la ejecución del presupuesto	24
9. Los procesos de descentralización del gasto público	27
C. LOS PRESUPUESTOS EN LA PRÁCTICA: EL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA CENTRAL	30
1. Evolución del gasto público	30
2. Composición del gasto	34
3. Tendencias del endeudamiento público en América Central	36
4. La evolución del gasto social	39
5. Las estrategias de pobreza como condicionantes del gasto público	43
6. Los programas de transferencias condicionadas de efectivo	47
7. Costa Rica: una institucionalidad diferente para la gestión del gasto social	50
8. La mayor eficacia del gasto público social en América Central	51
D. LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y DEL GASTO PÚBLICO	59
CAPÍTULO II	
La Política Tributaria en América Central	69
A. INTRODUCCIÓN	71
B. SIETE TENDENCIAS RECIENTES DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN AMÉRICA CENTRAL	72

C. EL AUQUE DEL IVA	78
1. El aumento de las tasas del IVA	78
2. La base creciente del IVA	78
3. Los nuevos sistemas de retenciones	82
4. El aumento de la recaudación del IVA	83
D. LA EXTREMA DIVERSIDAD DE LOS IMPUESTOS SELECTIVOS DE CONSUMO	85
1. Impuestos sobre los combustibles	86
2. Bebidas gaseosas y otras bebidas no alcohólicas	87
3. Bebidas alcohólicas de diversos tipos	88
4. Tabaco y productos de tabaco	88
5. Otros productos	88
E. EL PRECARIO DESARROLLO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	90
1. Renta territorial con fuertes exenciones	90
2. Tasas decrecientes	92
3. Tendencias a la simplificación del ISR	95
4. Bases especiales del ISR	96
5. La recaudación y las micro-reformas del ISR	99
F. LA REDUCCIÓN PROGRESIVA DE LOS IMPUESTOS APLICADOS AL COMERCIO EXTERIOR	101
1. La erosión de los aranceles como fuente de recaudación tributaria	101
2. La Unión Aduanera	101
G. DESAFÍOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN AMÉRICA CENTRAL	107
CAPÍTULO III	
Economía política de la tributación en América Central	113
A. INTRODUCCIÓN	115
B. LA ECONOMÍA AGROEXPORTADORA (1860-1940)	116
1. Rasgos básicos del sistema agroexportador	116
2. Política económica y tributaria	117
3. Economía política de la tributación en el sistema agroexportador	118
C. LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES	121
1. Rasgos generales del modelo económico	121
2. La política tributaria y la integración centroamericana	122
3. La historia fallida del Impuesto Sobre la Renta	124
4. Una respuesta tardía e incompleta	128
5. La economía política de la política tributaria entre 1945 y 1980	128

D. CRISIS Y AJUSTE FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN	130
1. Rasgos generales	130
2. La política tributaria y el ajuste	131
3. La historia del Impuesto al Valor Agregado —IVA—	133
4. El ocaso de los impuestos aplicados al comercio exterior	134
5. Los nuevos incentivos para las exportaciones no tradicionales	138
6. La economía política de las reformas tributarias entre 1980 y 2005	144
E. EL PAPEL DE LOS ACTORES POLÍTICOS EN EL MOMENTO ACTUAL	151
1. Introducción	151
2. Los condicionantes constitucionales de la labor legislativa en materia fiscal	152
3. Condicionantes políticos de la incidencia legislativa	156
4. La vulnerabilidad de los partidos frente a intereses económicos	159
5. Pactos fiscales de Guatemala y Costa Rica: reflejo de la debilidad de los partidos políticos y de la acción colectiva	160
6. El fortalecimiento de la administración tributaria: base para nuevas reformas	164
7. El poder legislativo y las reformas tributarias más recientes	172
F. LOS DESAFÍOS DE UNA ESTRATEGIA PARA IMPULSAR REFORMAS FISCALES EN AMÉRICA CENTRAL	178
ANEXO ESTADÍSTICO	193

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO I:

El presupuesto y el gasto público en América Central

Cuadro 1: Marco legal de los sistemas de administración financiera pública	5
Cuadro 2: Principales atribuciones del Ejecutivo en la formulación del Presupuesto	7
Cuadro 3: Planificación presupuestaria multianual	10
Cuadro 4: Atribuciones del Legislativo en la formulación y aprobación del Presupuesto	12
Cuadro 5: Principales partidas con asignación específica en los presupuestos nacionales, CIRCA 2006	14
Cuadro 6: Costa Rica: Proyecto de ley de Presupuesto 2006	15
Cuadro 7: Marco institucional sobre información y transparencia	17
Cuadro 8: Indicadores de desempeño y presupuesto	22
Cuadro 9: Marco institucional de los mecanismos de control del presupuesto	25
Cuadro 10: Marco institucional de los procesos de descentralización municipal	28
Cuadro 11: Evolución del gasto según clasificación económica, promedios quinquenales 1990-2005	35
Cuadro 12: Saldo de la deuda pública, 1990-2005	37
Cuadro 13: Servicio de la deuda del Gobierno Central, 1995-2005	37
Cuadro 14: Gasto social de acuerdo con la clasificación funcional del gasto, 2005	39
Cuadro 15: Gasto Social, 1991-2006	40
Cuadro 16: Gasto público en educación en América Central, 1991-2006	42
Cuadro 17: Gasto público en salud, 1991-2006	42
Cuadro 18: Recursos internos y externos para financiar las estrategias de reducción de la pobreza, 2005 y 2006	44
Cuadro 19: Impacto de los programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo –TCE-	49
Cuadro 20: Indicadores de logro educacional, 2004	52
Cuadro 21: Indicadores de salud seleccionados, 1960-2004	54
Cuadro 22: Indicadores de salud, 2004	55
Cuadro 23: Gasto Público en Educación y Salud por Quintil	57
Cuadro 24: Gasto por estudiante por quintil de ingresos, 2000-2002*	58

CAPÍTULO II:

La Política Tributaria en América Central

Cuadro 1: Recaudación tributaria, 1995-2006	73
Cuadro 2: Contribuciones a la seguridad social, 2000-2006	74
Cuadro 3: Tareas pendientes en el diseño del sistema tributario	77
Cuadro 4: Principales bienes y servicios exentos del IVA o Impuesto Sobre Ventas, 2006	81
Cuadro 5: Sistemas de retención del IVA en El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, 2006	84

Cuadro 6: Impuestos Selectivos de Consumo, 2006	89
Cuadro 7: Principales exenciones subjetivas y objetivas del ISR, 2006	91
Cuadro 8: Gastos deducibles y no deducibles para el Impuesto sobre la Renta de Sociedades, 2006	92
Cuadro 9: Principales características del régimen del ISR para asalariados, 2006	98
Cuadro 10: Principales reformas del Impuesto sobre la Renta en años recientes	102
Cuadro 11: Evolución de las tasas arancelarias nominales promedio, 2000-2006	104
Cuadro 12: Tasas arancelarias nominales, ponderadas y no ponderadas, 2005	104

CAPÍTULO III:

Economía Política de la Tributación en América Central

Cuadro 1: Composición de los ingresos del gobierno central, 1920-1940	118
Cuadro 2: Evolución del Impuesto sobre la Renta, 1960-1980	125
Cuadro 3: Evolución del Arancel Promedio, 1980-2006	132
Cuadro 4: Fechas de Adopción del IVA y Tasas	134
Cuadro 5: Tratados vigentes en los países de América Central	137
Cuadro 6: Legislación vigente sobre Zonas Francas y Maquilas	139
Cuadro 7: Beneficios de zonas francas en Centroamérica	140
Cuadro 8: Impuestos exonerados en las leyes de promoción del turismo	142
Cuadro 9: Sectores beneficiados por la legislación de incentivos para el turismo	143
Cuadro 10: Actividades Promovidas por Incentivos en América Central	144
Cuadro 11: Efecto de las reformas tributarias en Guatemala, 2004	154
Cuadro 12: Efecto de las Reformas Tributarias en Guatemala, 2005	155
Cuadro 13: El Salvador. Evolución reciente de la recaudación, por impuestos, 2003-2006	167
Cuadro 14: Últimas reformas tributarias en América Central	172

ÍNDICE DE RECUADROS

CAPÍTULO I:

El presupuesto y el gasto público en América Central

Recuadro 1: Avances de la administración financiera en Guatemala y Honduras	6
Recuadro 2: Los pasivos contingentes y la planificación presupuestaria	9
Recuadro 3: Estimaciones macroeconómicas: transparencia de los supuestos económicos	11
Recuadro 4: La Ley de Responsabilidad Fiscal en Panamá	16
Recuadro 5: Más transparencia y menos corrupción	18
Recuadro 6: La Ley de Transparencia de Panamá	20
Recuadro 7: La deuda previsional en El Salvador	20
Recuadro 8: Definiciones estadísticas del sector público	32
Recuadro 9: La iniciativa HIPC	36
Recuadro 10: ¿Qué pasó con la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Honduras?	46

CAPÍTULO II:

La Política Tributaria en América Central

Recuadro 1: La definición de ingreso o renta en la legislación tributaria	76
Recuadro 2: Tasa cero vrs. exención del IVA: ¿cuál es la diferencia?	79
Recuadro 3: Consideraciones sobre la aplicación del impuesto sobre la renta bruta	94
Recuadro 4: Implicaciones tributaria de la Unión Aduanera	105

CAPÍTULO III:

Economía Política de la Tributación en América Central

Recuadro 1: Estructura tributaria e incidencia de consideraciones políticas y familiares en Nicaragua en 1928	120
Recuadro 2: La debilidad en la tributación directa: un rasgo estructural de Centroamérica	127
Recuadro 3: La nomenclatura de la industria de exportación y la caracterización de incentivos	138
Recuadro 4: ¿Nuevos incentivos para el turismo en Nicaragua? Anteproyecto de Ley Especial de Creación de Bonos para la Inversión Turística —Ley BIT—	142
Recuadro 5: Evaluación independiente de la política tributaria aplicada como parte de los programas de ajuste, apoyados por el FMI	145
Recuadro 6: Los organismos internacionales de financiamiento frente a la armonización tributaria	147
Recuadro 7: Origen y diversificación de las elites centroamericanas	149
Recuadro 8: Dos historias constitucionales en materia impositiva: Guatemala y Costa Rica	153
Recuadro 9: El financiamiento político en América Central	159
Recuadro 10: Lecciones del Pacto Fiscal en Guatemala	163
Recuadro 11: El rescate, de nuevo, de la administración tributaria	165
Recuadro 12: El tema tributario en las campañas electorales: Nicaragua y Costa Rica	174

ÍNDICE DE GRÁFICAS

CAPÍTULO I:

El presupuesto y el gasto público en América Central

Gráfica 1: Gasto del Gobierno Central y Sector Público No Financiero, 1990-2005	31
Gráfica 2: Déficit global de los gobiernos centrales y del SPNF en América Central, 1990-2005	34
Gráfica 3: El Gasto Público Social del SPNF en América Central, países seleccionados de América del Sur y OCDE, Promedio simple del bienio 2002 y 2003	41
Gráfica 4: Eficiencia de resultados utilizando el análisis de la envolvente de datos, 1996-2002. Índices de eficiencia del gasto público en Educación	53
Gráfico 5: Índices de eficiencia del gasto público en Salud, 1996-2002	56

CAPÍTULO II:

La Política Tributaria en América Central

Gráfica 1: Evolución de la carga tributaria, 1990-2006	72
Gráfica 2: Evolución de la tasa del IVA, 1992-2005	78
Gráfica 3: Evolución de la productividad del IVA, 2000-2006	82
Gráfica 4: Evolución de la recaudación del IVA, 1995-2006	85
Gráfica 5: Evolución de la recaudación de impuestos selectivos, 1995-2006	87
Gráfica 6: Evolución del impuesto sobre la renta, 1995-2006	100
Gráfica 7: Evolución de los impuestos al comercio exterior, 1995-2006	103

CAPÍTULO III:

Economía Política de la Tributación en América Central

Gráfica 1: Arancel efectivo promedio, 1985-2006	136
Gráfica 2: Participación porcentual de bancadas de partidos políticos en las asambleas legislativas, 2006	157

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFP	Administradoras de Fondo de Pensiones (El Salvador)
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAAP	Comité de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (Guatemala)
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Guatemala)
CAFTA	Tratado de Libre Comercio de América Central y la República Dominicana (Central American Free Trade Agreement, por sus siglas en inglés)
CAIR	Cálculo Alternativo del Impuesto sobre la Renta (Panamá)
CAT	Certificados de Abono Tributario
CC	Corte de Cuentas (El Salvador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGC	Contraloría General de Cuentas (Guatemala)
CGR	Contraloría General de la República
CIRCA	Centro de Información y Referencia sobre Centroamérica y el Caribe
CIP	Certificados de Inversión Previsional (El Salvador)
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CNA	Consejo Nacional Anti-Corrupción (Honduras)
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONADEL	Coordinación Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local (Panamá)
CONADEL	Consejo Nacional de Desarrollo Local (El Salvador)
CONAFIN	Consejo Nacional de Financiamiento Interno, Externo y de Inversión (Costa Rica)
COS	Colectivo de Organizaciones Sociales (Guatemala)
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos (Honduras)
DGI	Dirección General de Ingresos (Nicaragua)
DGP	Dirección General del Presupuesto (Nicaragua y Panamá)
DL	Decreto Legislativo (El Salvador)
DNCF	Directorio Nacional de Coordinación de Fondos (Guatemala)
DPN	Dirección de Presupuesto Nacional (Costa Rica)
EIRP	Estrategia Interna de Reducción de la Pobreza
ENCOVI	Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (Guatemala)
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
ESAPAC	Escuela Superior Pública de América Central
EUA	Estados Unidos de América
EVA	Estrategia Voluntaria de Acceso a Información (Nicaragua)
FES	Fondos de Emergencia Social (Costa Rica)
FIS	Fondo de Inversión Social

FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Costa Rica)
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial (El Salvador)
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GATT	Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (General Agreement on Tariffs and Trade, por sus siglas en inglés)
HIPC	Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados (Heavily Indebted Poor Countries, por sus siglas en inglés)
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública (Honduras)
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IED	Inversión Extranjera Directa
IEMA	Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agrícolas (Guatemala)
IETAAP	Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (Guatemala)
IFPRI	Instituto Internacional para la Investigación de Políticas Alimentarias (International Food Policy Research Institute, por sus siglas en inglés)
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social (Costa Rica)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INS	Instituto Nacional de Seguros (Costa Rica)
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISS	Instituto de Estudios Sociales (Institute of Social Studies, por sus siglas en inglés)
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
ISV	Impuesto Sobre Ventas (Honduras)
ITBMS	Impuesto a las Transacciones de Bienes Muebles y Servicios
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LOP	Ley Orgánica de Presupuesto (Guatemala)
LRF	Ley de Recuperación Económica y Responsabilidad Fiscal (Panamá)
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MDRI	Propuesta Multilateral de Alivio de la deuda (Multilateral Debt Relief Initiative por sus siglas en inglés)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación (Costa Rica)
NEDD	Normas Especiales para la Divulgación de Datos (También conocidas como Special Data Dissemination Standard, SDDS, por sus siglas en inglés)
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (También conocido como Organization for Economic Co-operation and Development, OECD, por sus siglas en inglés)

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PAC	Partido Acción Ciudadana (Costa Rica)
PIB	Producto Interno Bruto
PLN	Partido Liberación Nacional (Costa Rica)
PRAF	Programa de Asignaciones Familiares (Honduras)
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (Servicio para el Crecimiento y la lucha Contra la Pobreza, SCLP, por sus siglas en español)
PROGRESA	Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (México)
RPS	Red de Protección Social (Nicaragua)
S&P	Standard & Poor's
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado (El Salvador)
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria (Guatemala)
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Guatemala)
SG - SICA	Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericano
SIAF	Sistema de Integrado de Administración Financiera (Guatemala)
SIAF - MUNI	Sistema de Integrado de Administración Financiera Municipal (Guatemala)
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrada (Honduras)
SIAFPA	Sistema de Administración Financiera de Panamá
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIERP	Sistema de Información de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (Honduras)
SIGAF	Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (Costa Rica)
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (Nicaragua)
SIPO	Sistema de Información de Población Objetivo (Costa Rica)
SPNF	Sector Público No Financiero
TCE	Transferencias Condicionadas en Efectivo
TSC	Tribunal Superior de Cuentas (Honduras)
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, por sus siglas en inglés
VCPD	Vigilancia y Promoción del Crecimiento y Desarrollo (Nicaragua)

CAPÍTULO I

El presupuesto y el gasto público en América Central



CAPÍTULO I

El presupuesto y el gasto público en América Central

A. INTRODUCCIÓN

Desde comienzos de la década de los 90 los países de América Central han alcanzado avances no desdeñables en el área del desarrollo social, sobre todo en educación y salud. Esos avances han estado asociados en parte con el aumento del gasto público en todos los países, especialmente del gasto público social, dentro de un contexto de crecientes exigencias de transparencia. También se destacan las Estrategias de Reducción de la Pobreza implementadas en tres países de la región, aunque con resultados todavía inciertos, así como programas más efectivos de atención en materia de nutrición, salud y educación. Por otra parte, persisten problemas sin resolver, como la debilidad de los sistemas de contraloría, la falta de transparencia del gasto público ejecutado por organismos públicos locales o por entidades descentralizadas, y el consiguiente peligro de corrupción.

Tomando en cuenta lo anterior, este capítulo cuenta con dos secciones. En la primera se realiza un análisis de los procesos presupuestarios en América Central y de su relación con la transparencia de la gestión pública, lo que está asociado a los mecanismos de seguimiento del presupuesto. En la sección segunda se analiza la evolución de los resultados del presupuesto en materia de gastos, déficit y endeudamiento y se destaca el tema del gasto social en el período reciente, y en particular su evolución y eficacia.

B. LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS EN AMÉRICA CENTRAL: HACIA UNA MAYOR TRANSPARENCIA

En años recientes los gobiernos de América Central han impulsado reformas en la gestión pública orientadas al mejoramiento de los procesos y procedimientos administrativos y, especialmente, de los procedimientos de elaboración, ejecución y evaluación del presupuesto. Esto ha contribuido a una mayor transparencia en los procesos presupuestarios y a una mayor rendición de cuentas frente a los ciudadanos.

1. Aspectos legales e institucionales de la administración financiera pública

En los países del istmo la gestión financiera pública se rige por una serie de leyes y reglamentos derivados de las respectivas constituciones, plasmados en distintas piezas de la legislación secundaria (véase Cuadro 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.

Los ministerios de Hacienda o Finanzas tienen la responsabilidad de asegurar la

compatibilidad de los presupuestos de las distintas dependencias de la administración pública con la política fiscal y presupuestaria, y en todos los países se han implementado y mejorado desde mediados de los 90 unos sistemas integrados de administración financiera. Estos comprenden los subsistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, adquisiciones y auditoría, con distintos grados de cobertura del sector público (Ver Recuadro 1).

La transparencia del presupuesto ha mejorado, aunque de manera desigual. Desde hace algunos años en Panamá y Guatemala está disponible el acceso público por medio de Internet a los respectivos sistemas de administración financiera. En Panamá el SIAFPA cubre a todo el sector público, incluyendo a las instituciones financieras públicas. Sin embargo, en Guatemala la utilización de fideicomisos públicos aún vulnera el fortalecimiento de la transparencia, pues bajo un contexto de controles ineficaces y baja participación ciudadana, la utilización de estos mecanismos puede favorecer tanto la discrecionalidad y arbitrariedad en la asignación del gasto público como los conflictos de intereses y el desvío de fondos públicos.¹

En Honduras existe acceso a esta información a partir de 2006. Costa Rica tiene un sistema bastante desarrollado (SIGAF), pero no accesible al público. En El Salvador y Nicaragua los respectivos sistemas de administración financiera (SAFI y SIGFA) tampoco permiten el acceso público por la vía de Internet.



Cuadro 1
Marco legal de los sistemas de administración financiera pública

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Marco Legal						
Constitución	Título XIII	Artículos 223-34	Art. 237-243	Artículos 361-72	Capítulo III	Capítulo 2°
Leyes	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP, Ley 8131)	Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (Ley AFI)	Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101 de 1997)	Ley General de la Administración Pública y Ley Orgánica del Presupuesto	Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario (Ley 550 de 2005)	Ley N° 16 (feb 1973)
Sistema de administración financiera						
Nombre del Sistema	Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF)	Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI)	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)	Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI)	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA)	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA)
Vigencia	Versión electrónica actual desde 2003	Desde 1995	Desde 1996	En versión electrónica más reciente desde 2006	En implementación gradual desde 1995	Implementado desde 1997
Procesos	Presupuesto, contabilidad, tesorería y compras	Presupuesto, tesorería, inversión y crédito público	Presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, adquisiciones y auditoría	Presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad, recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes	Presupuesto, contabilidad, tesorería, deuda pública y compras y adquisiciones	Presupuesto, tesorería, deuda pública y contabilidad
Cobertura	Gobierno Central	Sector público no financiero	Sector público no financiero	Gobierno Central	Sector público no financiero	Todo el sector público
Acceso público en web.	No	No	http://sicoi.minfin.gob.gt	http://chorti.sefin.gob.hn	No	www.mef.gob.pa/SIAFPA

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación de cada país.

Recuadro 1

Avances de la administración financiera en Guatemala y Honduras

El SIAF de Guatemala constituye un ejemplo 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 2004 se cambió la tecnología a una basada en la Web, centralizando el sistema en una sola base de datos para todo el SPNF. El SIAF ha permitido dar los primeros pasos hacia un presupuesto 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. Otros programas de modernización de la administración financiera pública en Guatemala incluyen un sistema similar para las municipalidades, SIAF-MUNI, aunque de menor alcance, y el desarrollo de un programa por medio de Internet para las compras y adquisiciones del Estado, denominado Guatecompras. No obstante, el avance en estos sistemas no ha estado libre de dificultades, ya que su cobertura hasta el momento no es completa^a, lo que limita su aporte a la transparencia de las cuentas públicas.

Honduras 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, que entró en vigencia el 1° de enero de 2005, e incorporó diversas modificaciones relacionadas con la adopción de indicadores multianuales, la 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) 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), el 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.

a De acuerdo con el Ministerio de Finanzas de Guatemala a finales del año 2006 solamente el 35% de las Municipalidades estaban incorporadas al SIAF-MUNI, y 31 entidades de un total de 42 entidades descentralizadas operaban dentro del SIAF.

2. Formulación del presupuesto y las responsabilidades del ejecutivo

Las funciones del Organismo Ejecutivo en el Presupuesto de los diversos países de América Central están definidas con bastante claridad en la legislación correspondiente y generalmente se refieren

a las responsabilidades de formular el presupuesto. Le asignan un papel central a las direcciones del presupuesto en los respectivos ministerios de Hacienda o Finanzas, las cuales deben preparar los proyectos de presupuesto con base en los anteproyectos enviados por cada institución (Cuadro 2).



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 legislación. Aún los Organismos Legislativo y Judicial, así como las entidades autónomas y descentralizadas que preparan y aprueban sus propios proyectos presupuestarios, deben presentar sus proyectos de presupuesto

al Legislativo para conocimiento de este y para que sean incluidos, como parte de un solo presupuesto consolidado, en el presupuesto general preparado por el Ejecutivo.² En todos los países la ley establece que si la instancia legislativa no aprueba el presupuesto enviado por el Ejecutivo dentro de los plazos fijados, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior.

Cuadro 2
Principales atribuciones del Ejecutivo en la formulación del Presupuesto

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Atribuciones y límites del Ejecutivo.						
Atribuciones	Modificar partidas en anteproyectos de entidades del Gobierno Central	Preparar el proyecto del presupuesto de ingresos y gastos. Poder de veto	Autoridad amplia para efectuar enmiendas. Poder de veto	Iniciativa en materia presupuestaria	Diseñar e implementar el Presupuesto General de la República y de las entidades descentralizadas	Elaborar proyecto del Presupuesto General del Estado (PGE)
Límites	Gastos establecidos por la Constitución o presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones. No tiene poder de veto			No tiene poder de veto		
Cobertura						
	Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; Tribunal Supremo de Elecciones e instituciones autónomas y municipalidades	Sector público no financiero. Excluye presupuestos de ciertas instituciones autónomas y fondos de actividades especiales	Gobierno Central, instituciones autónomas y descentralizadas, seguro social, empresas públicas, instituciones financieras públicas y municipalidades	Administración central, instituciones descentralizadas y empresas públicas	Asamblea Nacional, Corte Suprema, Consejo Electoral, Contraloría General, Presidencia de la República y Ministerios	Sector público no financiero (Gobierno Central, instituciones descentralizadas y empresas públicas) y sistema financiero público

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Responsables de formular el presupuesto						
Órgano(s) principal(es)	Dirección de Presupuesto Nacional (DPN); y por la Contraloría General de la República (CGR)	Dirección General del Presupuesto (Ministerio de Hacienda)	Dirección Técnica del Presupuesto (Ministerio de Finanzas)	Dirección General del Presupuesto (Secretaría de Finanzas)	Dirección General del Presupuesto (DGP) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) y la Dirección General de Inversión Pública (Secretaría Técnica de la Presidencia)	Dirección de Presupuesto de la Nación (Ministerio de Economía y Finanzas)
Otros			Entidades autónomas preparan y aprueban sus presupuestos		Entidades descentralizadas aprueban sus presupuestos	Corte Suprema de Justicia y Procuraduría General formulan presupuesto de Órgano Judicial y Ministerio Público y La Autoridad del Canal formula su presupuesto

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación de cada país.

8

La autoridad del Ejecutivo para enmendar al presupuesto difiere entre los países. En El Salvador y Guatemala el Ejecutivo tiene poder de veto sobre el presupuesto aprobado por el Legislativo, aunque este último puede sobrepasar dicho veto mediante mayoría de dos tercios del total de diputados.³ En Costa Rica y Honduras, en cambio, la Constitución no reconoce al Ejecutivo poder de veto en cuanto a la aprobación del presupuesto.

En Nicaragua existen contradicciones entre la normativa constitucional y otra legislación, que regula la autoridad del Ejecutivo y del 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 papel al Presidente de la República.

3. Planificación presupuestaria y presupuestos plurianuales

La programación presupuestaria a mediano plazo, y especialmente un presupuesto plurianual, puede favorecer que el debate público se concentre en prioridades de política de largo plazo.⁴ (Ver Recuadro 2). Algunos países de América Central se están



Recuadro 2

Los pasivos contingentes y la planificación presupuestaria

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 a las posibles obligaciones fiscales que estos generan. Los países de América Central son vulnerables ante desastres naturales de diverso tipo (terremotos, huracanes y sequías), cuyo impacto fiscal suele ser considerable, tanto en términos de las pérdidas que tales eventos suelen provocar, como al tomar en cuenta la necesidad de reponer los acervos de capital afectados (infraestructura pública de carreteras, puentes, escuelas y clínicas de salud). 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.

moviendo en esa dirección (Cuadro 3). Por ejemplo, en Guatemala el Artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto establece como obligatoria la formulación del presupuesto plurianual. Desde 2003 se ha incluido un presupuesto multianual en los documentos presupuestarios presentados al

Congreso, ejercicio que ha ido mejorando paulatinamente. Para el período fiscal 2006 el ejercicio se modificó al pasar, de la simple proyección estadística de agregados fiscales, a la incorporación de una visión estratégica que tomara en cuenta las metas y resultados de mediano plazo trazados por los ministerios sectoriales en sus planes operativos multianuales.

También en Honduras se han dado los primeros pasos para el presupuesto plurianual. Desde 2003 el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo al Congreso incluye como anexo un presupuesto multianual con información sobre la evolución de los agregados fiscales en los siguientes tres años. No expresa compromisos rígidos ni de cumplimiento obligatorio por parte de las autoridades gubernamentales, sino un marco de referencia fiscal de mediano plazo.

El gobierno hondureño 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.

Además, ha incorporado modificaciones a la Ley de Administración Financiera para darle sustento legal al presupuesto plurianual, definiendo su contenido, período de vigencia, instituciones públicas sujetas a este esquema, su sistema de aprobación,

Cuadro 3

Planificación presupuestaria multianual

	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)
Cantidad de años proyectados luego del año fiscal	3	3	3
Variables que incluye	Proyecciones de los agregados fiscales de ingresos y gastos	Cubre las mismas variables que el presupuesto anual, aunque en menor detalle	Agregados macroeconómicos y operaciones consolidadas del sector público y de principales entidades del gobierno

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación de cada país.

revisión y modificación y la definición de un esquema gradual de instrumentación.

Como en Guatemala, el Congreso hondureño tiene competencia para aprobar únicamente el presupuesto correspondiente al año en curso, pero se confía en que este ejercicio de programación de mediano plazo genere una actualización de las metas de gasto y facilite identificar programas y proyectos prioritarios y coherentes con las cifras reales de disponibilidad de recursos, tanto provenientes del alivio de la deuda, como generados por la recaudación fiscal.

Aunque no existe en Nicaragua la obligación legal para elaborar un esquema formal de presupuesto plurianual, como

en 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 los otros países del istmo no se elabora de manera formal un horizonte multianual 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. En Costa Rica la legislación

Recuadro 3

Estimaciones macroeconómicas: transparencia de los supuestos económicos.

La guía de la OCDE sobre las buenas prácticas presupuestarias establece que todos los supuestos económicos claves deben ser comunicados explícitamente, incluyendo las estimaciones del crecimiento del PIB, entre otros. Debe realizarse un análisis de sensibilidad acerca del impacto de los cambios en los supuestos económicos claves sobre el presupuesto. También es importante tener supuestos económicos independientes en la toma de decisiones fiscales. Las desviaciones de las estimaciones de los supuestos económicos claves son un riesgo fiscal significativo para el gobierno. Actualmente (2007) ninguno de los organismos legislativos de los países de América Central realiza evaluaciones independientes sobre los escenarios de proyección del presupuesto.

Fuente: OCDE (2007)

establece que todo presupuesto público debe responder a los planes anuales operativos (PAO) de cada institución, los que, 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. En Panamá se ha puesto énfasis en monitorear la consistencia de las metas de los indicadores con las políticas sectoriales y el plan de gobierno.

4. Responsabilidades del Legislativo y de la Contraloría en el Presupuesto

Una de las atribuciones principales de los organismos legislativos consiste en aprobar el presupuesto. Sin embargo, es común observar que los presupuestos enviados por los organismos ejecutivos tienden a ser aprobados sin mayores modificaciones por las asambleas legislativas luego de un proceso de discusión que tarda algunos meses. Generalmente los presupuestos tienden a ser aprobados y muy rara vez son rechazados. Las adiciones o cambios introducidos por los diputados generalmente —aunque existen excepciones— han sido relativamente menores.

Las principales limitaciones a las facultades del Legislativo para modificar el presupuesto provienen de la obligación de identificar las fuentes de financiamiento de cualquier gasto adicional (véase Cuadro 4). Esto limita los incrementos del presupuesto por parte de los organismos legislativos ya que obliga a los diputados a considerar eventuales aumentos tributarios, lo que podría tener un costo político para las bancadas parlamentarias y también obligaría a un ritmo de discusión más detenido, generalmente incompatible con las limitaciones de tiempo que confrontan las aprobaciones presupuestarias.

En Costa Rica y Panamá existen mayores límites para la acción legislativa. En Pana-

má el Poder Legislativo solo puede proceder a un aumento del presupuesto si cuenta con la anuencia del Organismo Ejecutivo; además, existe un régimen especial de ingresos y gastos para la administración del Canal de Panamá.⁵ En Costa Rica se requiere un informe de la Contraloría General de la República que dictamine sobre la factibilidad fiscal de los recursos adicionales que se propone movilizar. El presupuesto que aprueba la Asamblea Legislativa representa alrededor de una tercera parte del gasto total del sector público. El resto es aprobado por la Contraloría General de la República

(CGR) directamente, sin trámites legislativos adicionales.⁶

En general, la atención de los diputados se concentra más en el gasto que en los ingresos contemplados en los presupuestos. Las proyecciones de ingresos generan poca discusión y tienden a darse por garantizadas, mientras que el debate se centra en las demandas de los ministerios y de otras entidades públicas. Además, la mayoría de diputados —no solo de la Comisión de Finanzas y Presupuesto sino de todo el Poder Legislativo— tiende a

Cuadro 4
Atribuciones del Legislativo en la formulación y aprobación del Presupuesto

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Atribuciones	Aprobar presupuestos ordinario y extraordinario del Gobierno Central	Reducir o rechazar las asignaciones propuestas, pero no aumentarlas	Facultades extensas para modificar proyecto del presupuesto	Autoridad amplia para modificar presupuestos del Gobierno Central e instituciones descentralizadas	Responsable de las enmiendas y aprobación del presupuesto	Modificar, rechazar o aprobar el presupuesto
Límites	No puede aumentar diversos gastos a no ser que indique nuevas fuentes de ingresos para cubrirlos, previo informe de la CGR	Cualquier aumento o recorte de ingresos o gastos debe ser aprobado por la Asamblea, especificando las fuentes de financiamiento	No puede aumentar gastos sin indicar fuente de financiamiento	Tiene prohibido aumentar las asignaciones existentes sin establecer fuentes de financiamiento. En la práctica, esta prescripción no se cumple	No puede modificar el techo presupuestario a menos que defina las fuentes de ingreso para dicho aumento	No puede modificar partidas destinadas al servicio de la deuda, demás obligaciones contractuales del Estado y financiamiento de inversiones públicas
Fecha recepción del proyecto de presupuesto	1 de septiembre	Al menos 3 meses antes del nuevo año fiscal	Al menos 120 días antes del nuevo año fiscal	Dentro de los primeros quince días de septiembre	A más tardar el 15 de octubre	Al menos 3 meses antes de que expire el presupuesto
Fecha límite aprobación presupuesto	30 de noviembre	31 de diciembre	30 noviembre	31 de diciembre	15 diciembre	31 de diciembre

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación de cada país.



enfocarse en los gastos de inversión y, en particular, en los gastos de inversión asignados a sus departamentos o provincias, que son las áreas donde tienden a darse las reasignaciones.

La discusión y aprobación del presupuesto que se da en los países de América Central contribuye a la transparencia. El proceso de debate presupuestario, desde que se inicia cuando se presenta al Poder Legislativo, hasta que es aprobado por este, recibe una cobertura noticiosa considerable por parte de la prensa televisiva, radial y escrita de los diferentes países. Los legisladores son consultados sobre el tema, se dan a conocer las cifras a la población y los ministros se ven forzados a dar explicaciones. Si el proceso presupuestario fuera un proceso exclusivo del Poder Ejecutivo, la confidencialidad y falta de transparencia sería mucho mayor. Su paso por el Poder Legislativo permite ventilar públicamente el tema.

5. Gastos predeterminados e inflexibilidad presupuestaria

Una interrogante surge sobre la causa por la que los organismos Ejecutivo y Legislativo no realizan reasignaciones profundas de las partidas entre los diferentes ministerios (reduciéndoles a unos y aumentándoles a otros). Esto se explica en gran parte porque en la mayoría de los presupuestos de la región existe un extendido sistema de recursos con asignación específica en la Constitución y en la legislación secundaria⁷ (véase Cuadro 5). Además, el destino de

los recursos no necesariamente contempla las fuentes de ingreso para financiarlos, lo que tiende a generar desequilibrios presupuestarios y una considerable rigidez del gasto público.

Este tipo de rigidez en el presupuesto varía de país a país. Costa Rica, con una proporción mayoritaria de gasto preasignado, está en un extremo, mientras que Panamá, con solamente el 2% de los ingresos con un destino específico, se halla en el otro. En los países restantes la asignación de partidas presupuestarias específicas para cubrir el financiamiento de instituciones y de sectores considerados de prioridad nacional es generalizada, 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.⁸

En Costa Rica la asignación de los fondos del Estado a varios destinos específicos, sin contar con los recursos para cubrir tales asignaciones, incide en que el presupuesto haya sido deficitario durante varios años.⁹ A las partidas con asignación específica se añaden las presiones del gasto por planilla del gobierno, la cual crece anualmente de forma automática debido a que los trabajadores reciben aumentos por cada año cumplido de servicio, aun si no hay contrataciones ni aumentos por concepto de inflación, y una parte del gasto en pensiones está directamente indexado a los salarios. En conjunto, el total para cumplir

Cuadro 5**Principales partidas con asignación específica en los presupuestos nacionales, CIRCA 2006**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Poder Judicial / Organismo Judicial	6% ingresos ordinarios (Art.177 Constitución)	6% ingresos corrientes (Art.172 Constitución)	2% ingresos ordinarios (Art. 213 Constitución)	3% ingresos corrientes (Art. 318 Constitución)	4% presupuesto (Art. 159 Constitución)	2% ingresos corrientes Gobierno Central (Art. 211 Const.)
Municipalidades	10% ingresos ordinarios (Art. 170 Constitución)	7% ingresos corrientes netos (Art. 207 Constitución y Art. 1 Ley del FODES)	10% ingresos ordinarios (Art. 257 Constitución)	5% ingresos tributarios (Art. 363 Constitución y Art. 91 Ley de Municipalidades) 4% de ingresos aduaneros (municipalidades en puertos con aduanas)	4%-10% de ingresos tributarios (Art. 177 Constitución y Art. 5 de Ley de Transferencias Presupuestarias a Municipios)	
Educación	6% del PIB (Art. 78 Constitución)		5% ingresos ordinarios educación superior USAC (Art. 84 Constitución)	6% ingresos netos para educación superior UNAH (Art. 161 Constitución)	6% presupuesto para universidades (Art. 125 Constitución)	

Fuente: Elaboración propia.

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

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,¹⁰ las obligaciones en materia de gasto en el año 2001, en Costa Rica, equivalían a más del cien por ciento 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 al 138.4% de los ingresos tributarios.

Tan solo el servicio de la deuda (amortización y pago de intereses) alcanzaba un monto igual al 102.8% de los ingresos tributarios. Los gastos con destino específico equivalieron al 50.6% de los ingresos tributarios. En total, las partidas para obligaciones ineludibles y destinos específicos alcanzaron un monto equivalente a más de 189.1% de los ingresos tributarios (Cuadro 6).



Tal situación se complica cuando casi dos tercios del gasto público total se desembolsan en instituciones descentralizadas y no están, por tanto, directamente sujetos 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 para poner límites al gasto u obligar a los entes descentralizados

a generar superávit presupuestarios. En años recientes, ante la imposibilidad financiera de cumplir con los gastos 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 el otro extremo, como se indicó, está Panamá, cuya única partida presupuestaria con destino específico establecida por la Constitución consiste en una asignación al Órgano Judicial y al Ministerio Público

Cuadro 6
Costa Rica: Proyecto de ley de Presupuesto 2006
Ingresos y gastos totales
 (Millones de Colones y porcentajes)

Concepto	Presupuesto	% Ingresos tributarios
Ingresos Corrientes	1,473,752.4	
Ingresos tributarios	1,411,244.0	
Ingresos no tributarios	9,658.7	
Otros	52,849.7	
Total gastos	2,762,421.5	195.7
Obligaciones y destinos específicos	2,668,116.0	189.1
Obligaciones ineludibles	1,953,387.8	138.4
CCSS ^{1/ 3/}	45,223.2	3.2
Indemnizaciones ^{1/ 5/}	1,749.7	0.1
Pensiones	288,761.3	20.5
Remuneraciones ^{1/ 4/}	166,423.8	11.8
Amortización deuda interna y externa ^{2/}	982,735.4	69.6
Intereses	468,494.4	33.2
Internos	381,317.9	27.0
Externos	87,176.5	6.2
Destinos específicos constitucionales y legales	714,728.1	50.6
Otros	94,305.5	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

que equivale, en conjunto, a no menos del 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central (Art. 211). Sin embargo, un serio factor de rigidez del gasto en Panamá proviene del creciente servicio de la deuda pública y de las prestaciones de la seguridad social. Tan solo el pago de intereses sobre la deuda representó el 27% del gasto total del

Gobierno Central en 2005, mientras que las prestaciones de la seguridad social durante 2000-2005 promediaron un 12.2% del gasto gubernamental. La Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada en Panamá constituye un esfuerzo para contener el crecimiento de la deuda en ese país (Véase el Recuadro 4).

Recuadro 4

La Ley de Responsabilidad Fiscal en Panamá

En años recientes leyes de responsabilidad fiscal han sido introducidas en países como Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, y la Unión Europea para crear un marco legal comprensivo y con arreglos institucionales establecidos para mejorar los resultados de la política fiscal. En Panamá, en 2002 se aprobó la Ley de Recuperación Económica y Responsabilidad Fiscal (LRF), que refleja los acuerdos de un proceso de consulta (Diálogo Nacional) con los empleadores, los sindicatos y la sociedad civil sobre el uso de los activos del Fondo Fiduciario constituido con los ingresos de la privatización, y sobre la política de endeudamiento público. 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. La deuda neta del sector público debe disminuir en 20% del PIB entre 2002 y 2017, mientras que el déficit fiscal no debía rebasar el 2% del PIB nominal. Sin embargo, los límites fiscales impuestos por la LRF fueron sobrepasados en 2003 y en 2004.

El gobierno que tomó posesión en 2004 suspendió la aplicación de la LRF hasta finales de 2005, al considerar que no era factible cumplir con el techo de 2% del déficit fiscal, optando por otras medidas que le permitieran aspirar con más realismo a lograr las metas de la LRF. En febrero de 2005 el gobierno adoptó un programa fiscal orientado a reducir el déficit (excluyendo a la Autoridad del Canal de Panamá) a cerca del 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 la construcción, manufactura e industria maderera). Posteriormente las autoridades panameñas implementaron exitosamente, después de un complejo proceso de negociaciones, una reforma del sector de la Seguridad Social con el propósito de asegurar su viabilidad financiera.

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 en un esfuerzo efectivo de generación de consensos a escala nacional. Las consideraciones de economía política juegan un papel crucial en las probabilidades de éxito de una ley de responsabilidad fiscal.



6. Rendición de cuentas y normas de transparencia en el presupuesto

La transparencia presupuestaria contribuye a una mejor asignación de recursos al asegurar que las personas obtengan suficiente información para exigir una rendición de cuentas responsable por parte de los representantes políticos, y así ejercer un mayor control sobre la función pública. En general, el volumen y calidad de la información que se hace pública han aumentado notablemente en todos los países del istmo en años recientes (Cuadro 7).

Reportes detallados sobre el gasto público y el estado de la ejecución presupuestaria están disponibles en los sitios web de todos los ministerios de Hacienda o Finanzas.

Nicaragua y Guatemala mantienen, además, portales específicos de transparencia fiscal en el Internet. En varios países se han implementado iniciativas encaminadas a mejorar el clima de transparencia. En Honduras se 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.

Por su parte, los presidentes de América Central y de la República Dominicana asumieron compromisos conjuntos para aumentar la transparencia y conformar una región libre de corrupción (véase el recuadro 5).

Cuadro 7
Marco institucional sobre información y transparencia

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Normas legales sobre información y transparencia						
Ley de acceso a la información / transparencia	No	No	No. Varias iniciativas en el Congreso	Ley de Transparencia y Acceso a la Información aprobada en 2006	No. Iniciativa en la Asamblea	Ley de Transparencia Aprobada en 2002
Otras disposiciones legales	Derecho constitucional de petición ante las instituciones públicas	No. Sin embargo, El Salvador está suscrito a las SDDS del FMI	El acceso a la información pública es un derecho constitucional	Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Decreto 10-2002)	Ley de Participación Ciudadana (Ley N° 475 de 2003)	No.
Normas Especiales de Divulgación de Datos del FMI	Suscrito	Suscrito	No suscrito	No suscrito	No suscrito	No suscrito

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Iniciativas públicas enfocadas a la transparencia						
	Comisión de control y ordenamiento del gasto público y de Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Públicos		Comisión Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción (Acuerdo Gubernativo 469 de 2002).	Consejo Nacional Anti-Corrupción (CNA) Creación Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)	Estrategia Voluntaria de Acceso a Información (EVA)	Ley de transparencia. Establece que toda información que emane de la administración pública se considera pública
Páginas web sobre el gasto público disponibles						
Ministerio de Hacienda	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Otros	CGR		Transparencia Fiscal		EVA	CGR
Organismos públicos responsables de promover transparencia						
	Ministerio de Hacienda y CGR	Ministerio de Hacienda	Contraloría de Cuentas, Ministerio de Finanzas	TSC, CNA, Secretaría de Finanzas	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Contraloría General de la República

Recuadro 5 Más transparencia y menos corrupción

El 15 de noviembre de 2006, los presidentes de los países de América Central y República Dominicana suscribieron un compromiso para adoptar medidas y realizar acciones encaminadas a combatir la corrupción, las cuales debieran ser adoptadas para el año 2010.

Estas medidas comprenden la implementación y adopción en los casos que no se ha hecho de (i) planes de promoción de la transparencia con la participación de la sociedad civil, (ii) regulaciones para el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del Estado, (iii) normas de contrataciones públicas eficaces y eficientes que promuevan la transparencia en la adquisición de bienes y servicios por parte del sector público, (iv) códigos de ética para el sector público y privado para prevenir y controlar potenciales conflictos de intereses y (v) procedimientos efectivos de denuncia de actos de corrupción que involucren protección a testigos.

Esta declaración también instó a los gobiernos a establecer una rendición de cuentas obligatoria en forma periódica y programas de sensibilización ciudadana contra la



corrupción. Por otro lado, se acordó promover (i) aprobar una normativa para prevenir y combatir la corrupción transnacional, (ii) fortalecer tanto a los órganos de control como de las entidades formuladoras de políticas públicas y encargadas de velar por la transparencia acorde a los convenios internacionales (iii) darle prioridad a la prevención de la corrupción en los programas y fondos sociales y (iii) adoptar una normativa que establezca sistemas de control para el financiamiento electoral y político.

Finalmente, se asumió el compromiso de continuar el proceso de reforma del servicio civil hacia un sistema que premie el desempeño y la eficiencia.

En esta declaración se solicita a las instancias públicas nacionales encargadas de velar por la transparencia que, en coordinación con el SG-SICA, monitoreen la implementación de los compromisos asumidos en esta Declaración.

En la práctica persisten problemas vinculados a la transparencia. El Proyecto Internacional sobre el Presupuesto elaboró en el año 2006 el Índice de Presupuesto Abierto que intenta medir el grado de información presupuestaria que los gobiernos proporcionan a la ciudadanía. Este índice se divide en cinco categorías que van desde información extensa, información suficiente, alguna información, información mínima, y poca o ninguna información.

De acuerdo con este índice, Costa Rica y Guatemala son los países mejor evaluados, ya que proveen “alguna información” a los ciudadanos. El Salvador y Honduras proveen información mínima, mientras que Nicaragua provee poca o ninguna información presupuestaria a sus ciudadanos. Panamá no fue evaluado en este informe.

Fuente: www.openbudgetindex.org

En Guatemala se designó un comisionado presidencial para la transparencia y contra la corrupción, y existen tres iniciativas de ley sobre Acceso a la Información Pública, pero ninguna ha sido aprobada por el Congreso de la República.

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.

Panamá cuenta con una Ley de Transparencia desde 2002, (ver Recuadro 6) mientras que en El Salvador, a pesar de los avances registrados en materia de disponibilidad de información, el progreso ha sido relativamente menor.

Recuadro 6**La Ley de Transparencia de Panamá**

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, y 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, diseminada por 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 el país.

Si bien Costa Rica y El Salvador son los dos únicos países de América Central que han suscrito las Normas Especiales de Divulgación de Datos (NEDD, o Special Data Dissemination Standard, SDDS) del FMI, las autoridades del El Salvador han manejado con cierta discrecionalidad la difusión de información que consideran

sensible. Por ejemplo, durante la administración del presidente Flores¹¹ se impidió 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.

En El Salvador también ha habido críticas a la gestión de la deuda previsional, al excluir del presupuesto obligaciones que le correspondían al Estado (véase el Recuadro 7).

Recuadro 7**La deuda previsional en El Salvador**

El cambio en el sistema de pensiones en El Salvador generó una fuerte deuda previsional que ha tenido que ser cubierta por el Estado salvadoreño. El problema de la deuda previsional se agravó en 1998 con el cambio de un sistema público a uno privado.

El sistema antiguo se basaba en lo que se conoce como un “sistema de reparto”. Es decir, los trabajadores activos hacían aportes a un fondo del cual se pagaban las pensiones de los jubilados. El sistema de pensiones actual de El Salvador es uno de perfil privado o “sistema de capitalización individual”, donde los trabajadores activos cotizan su propia pensión en un fondo administrado por empresas conocidas como Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP). Los trabajadores, al momento de jubilarse, recibirán de las AFP las cotizaciones que realizaron más las ganancias obtenidas por medio de las inversiones llevadas a cabo por éstas.



Recuadro 7, continuación

El cambio de sistemas de pensiones dejó al Estado con dos cargas importantes. Por un lado, los trabajadores que cotizaban en el sistema anterior y se cambiaron a una AFP dejaron, en el antiguo fondo, años de cotizaciones que habían sido utilizadas para pagar las pensiones de los ya jubilados. Este dinero es adeudado por el Estado al Fondo de Pensiones de las AFP. Por otro lado, el erario público, al que ya no ingresan recursos por cotizaciones, no dispone de dinero suficiente para seguir satisfaciendo las pensiones de los jubilados que permanecieron en el sistema antiguo. La deuda previsional significaba aproximadamente \$400 millones al año, monto que fue cubierto hasta 2006 mediante la emisión de deuda pública. Sin embargo la emisión de bonos debía ser ratificada por un Congreso dominado por la oposición.

En 2007, el poder ejecutivo del gobierno de El Salvador implementó una forma para refinanciar el pago de la deuda previsional, con el fin de aliviar los plazos de pago de dicha deuda y evitar que la oposición política pudiera bloquear el presupuesto del Estado mediante su control del voto calificado (mayoría calificada).

El refinanciamiento aprobado consiste en la creación de un fideicomiso, administrado por un banco estatal de segunda instancia (el Banco Multisectorial de Inversiones) que emitirá Certificados de Inversión Previsional (CIP), pero no será garante de los títulos, sino que lo será el Estado por medio del Ministerio de Hacienda. El fideicomiso trasladará las operaciones financieras de la deuda provisional al ISSS y al INPEP (Instituto Nacional de Pensiones de Empleados Públicos), y por tanto no entrarán al presupuesto ni requerirán de la aprobación del Congreso. Este fideicomiso, y no el Estado propiamente, emitirá los nuevos Certificados de Inversión Previsional (CIP) pagaderos a 25 años de plazo. Los certificados deberán ser comprados, por ley, por el Fondo de Pensiones que administran las AFP. Es decir, las pensiones de las clases pasivas seguirán siendo financiadas por los actuales cotizantes, pero ahora el Estado deberá pagar intereses por financiarse de esta manera, y su pago no será discutido en el presupuesto de la nación.

7. Indicadores de desempeño: hacia un presupuesto por resultados

Otra iniciativa que favorece la transparencia presupuestaria es la de un presupuesto por resultados, que está basado en la experiencia de las reformas de manejo presupuestario introducidas en las dos últimas décadas en la mayoría de países de la OCDE, y en las que los indicadores de desempeño juegan

un papel clave.¹² La mayoría de países en el istmo centroamericano está realizando esfuerzos en esta línea, involucrando a las unidades ejecutoras, los ministerios o secretarías de hacienda y a las contralorías o tribunales de cuentas (Cuadro 8).

En general, los avances concretos hacia un presupuesto por resultados contemplan la definición de indicadores de desempeño

asociados a los programas de distintas dependencias estatales. Estos procesos han avanzado de forma distinta: en Nicaragua y Honduras los indicadores de desempeño se han desarrollado en el marco de las Estrategias de Reducción de la Pobreza, mientras que en Costa Rica su definición de metas está relacionada con el Plan de Desarrollo. Tanto Costa Rica como Guatemala han expresado la firme intención de implementar un presupuesto por resultados. Panamá y El Salvador han desarrollado esfuerzos en implementar indicadores de desempeño sin manifestar

de manera explícita su intención de orientar su presupuesto hacia resultados.

En la práctica existen debilidades en torno al proceso de planificación de los programas públicos, la definición de los resultados de dichos programas, el desarrollo de indicadores de calidad (basados en estadísticas confiables y oportunas) y su vinculación con el presupuesto. Lo anterior, combinado con la complejidad técnica e institucional de implementar un presupuesto por resultados, implica que estos procesos podrán consolidarse solo gradualmente.

Cuadro 8
Indicadores de desempeño y presupuesto

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Tipos 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 presupuesto 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 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
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, Ministerio de Economía y Finanzas, Asamblea, Contraloría General



En Nicaragua, en el marco de la ERP, el gobierno ha buscado identificar los problemas más relevantes de la pobreza y establecer metas para enfrentarlas, lo 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. En Honduras se estableció el Sistema de Información de la ERP (SIERP), diseñado como un instrumento de coordinación y desarrollo de las actividades de monitoreo para evaluar el progreso en el cumplimiento de las metas y objetivos de la ERP.

En Costa Rica existe una buena base de información y un grado razonable de aceptación por parte de los funcionarios para programar en base a metas y resultados. El mayor esfuerzo ahora consiste en unir funcionalmente el presupuesto y la 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, y se creó en 2004 el Consejo Nacional de Financiamiento Interno, Externo y de Inversión (CONAFIN). Dicha entidad formula el Plan Nacional de Inversiones Públicas, que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y por lo tanto es vinculante para todo el sector público. No obstante esos esfuerzos, no se ha logrado implementar un sistema que permita relacionar metas y objetivos concretos con cada asignación presupuestaria, y no hay

un examen crítico sobre las metodologías empleadas ni sobre el grado de relevancia de los indicadores de desempeño. En el pasado los ministerios han propuesto indicadores de desempeño, que han sido aceptados por MIDEPLAN sin una mayor reelaboración o cuestionamiento.

En Guatemala y El Salvador la programación de indicadores de desempeño es incorporada a los sistemas de administración financiera (SIAF y SAFI, respectivamente) para permitir a cada institución monitorear su propio manejo presupuestario y el logro de sus metas. Sin embargo, en El Salvador no se difunden las metas, y en Guatemala no se divulga un informe con el resultado final de las mismas. Según un cuestionario realizado por la OCDE, Guatemala había desarrollado medidas de desempeño para el 45% de los programas y para el 35% del gasto público.¹³

A partir de 2005 se inició en Panamá 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.

A su 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 las políticas sectoriales del plan de gobierno.

En general, es evidente que establecer un presupuesto por resultados es una tarea ardua, que necesariamente tiene que ser gradual y parte de un proceso de prueba y error para adecuarse a las realidades institucionales y culturales de cada país al mismo tiempo que se enmarque dentro de las políticas macroeconómicas y sectoriales en cada caso. Ha resultado especialmente difícil lograr cierta uniformidad acerca de cómo se entienden las diversas categorías (metas, resultados, productos, indicadores intermedios) utilizadas en cada país, y al mismo tiempo, generar un sistema relativamente sencillo que de manera ágil facilite la gestión del presupuesto. Existe la necesidad de realizar un examen crítico acerca de la idoneidad de los indicadores y sobre la metodología de definición de las metas.

8. Controles internos y externos en la ejecución del presupuesto

El marco legal de las funciones de control del presupuesto en todos los países del istmo está bien definido en las respectivas constituciones y en las leyes orgánicas de las instancias encargadas de las contralorías generales en cada nación (véase Cuadro 9). 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. También les

confiere la facultad de establecer las normas que rigen las auditorías y controles internos en el sector público. En Costa Rica y Panamá las atribuciones de las contralorías no solo son más amplias que en otros países, sino que su credibilidad y desempeño son superiores al resto de países del área.

En Costa Rica, la 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. Goza de absoluta independencia funcional y administrativa respecto de cualquier poder. La legislación vigente le otorga 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, recabar de las entidades del sector público informes sobre su gestión fiscal, establecer los métodos de contabilidad para el sector público e informar a la Asamblea Legislativa y al Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la administración pública. Además de esas funciones, la CGR de Panamá tiene la responsabilidad de “dirigir y formar la estadística nacional”, función que usualmente desempeñan en otros países los bancos centrales o las oficinas de estadística.



Cuadro 9
Marco institucional de los mecanismos de control del presupuesto

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Marco legal de las funciones de control						
Constitución	Capítulo II	Artículos 195-99	Artículos. 232-7	Artículo 222	Capítulo IV	Artículos. 275-6
Legislación	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley 7428)	Ley Orgánica de la Corte de Cuentas (CC)	Ley Orgánica de Presupuesto (LOP) y Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (CGC)	Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Decreto 10-2002-E)	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Decreto 625)	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley N° 32 de 1984)
Organismos responsables						
De control interno	Cada institución estatal debe contar con una unidad de auditoría interna, encargada de la ejecución del presupuesto 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 según las reglas emitidas por la CC	La autoridad más alta de cada institución pública es responsable del sistema de control interno según los estándares establecidos por la CGC	Unidades de auditoría interna en las secretarías y dependencias del gobierno	Responsabilidad compartida por la Dirección General de Presupuesto (DGP), unidades de auditoría interna de cada entidad 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, según directrices de la CGR
Del control externo	Contraloría General de la República (CGR) 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, entidades descentralizadas y autónomas, y privadas que reciben fondos públicos. Norma los controles internos y auditorías internas	TSC debe realizar control financiero, de gestión y resultados; también debe establecer un sistema de transparencia en la gestión pública	CGR 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 rector y encargado de llevar la contabilidad pública, presentar informes sobre la gestión pública a la Asamblea y al Ejecutivo, y llevar el sistema de cuentas nacionales
Papel del poder legislativo	Conocer informes de fiscalización y la memoria anual de la CGR. Realizar actividades de seguimiento a instituciones con irregularidades, incluyendo la propia CGR	Recibir informes de la Corte de Cuentas.	Aprobar o rechazar informe de liquidación del presupuesto. También tiene atribuciones de exigir rendición de cuentas al Organismo Ejecutivo	Aprobar o improbar la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos 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
Acceso público a los resultados de auditorías o informes						
	Sí	Rara vez	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente

En la mayoría de los países, las autoridades más altas en cada institución del sector público son las responsables de la implementación de los sistemas de control interno, de acuerdo con los estándares generales establecidos por las Contralorías. 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, nombrar a sus autoridades y proveerles los recursos necesarios y el acceso a la información que requieran para desarrollar su labor. A partir de 2004 este esquema fue extendido a los municipios. 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.

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, tales los casos de El Salvador y Honduras. En este último, 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.

Si bien el marco legal ha mejorado, todavía persisten vacíos y ausencia de asignación clara de responsabilidades, los reportes del TSC no son publicados, y tampoco existe obligatoriedad para que se cumplan sus recomendaciones.¹⁴

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

Algunos factores políticos han debilitado la credibilidad y el desempeño de las Contralorías de ciertos países de América Central. En El Salvador el principal obstáculo para el cumplimiento eficiente de las funciones que la Constitución y su propia ley orgánica le asignan a la Corte de Cuentas deriva de la politización a que este organismo ha sido tradicionalmente sometido.¹⁵

A pesar de que en el año 2001 fue reformada la Ley de la Contraloría de Cuentas de Guatemala con la intención de fortalecer esta entidad, la han cuestionado seriamente, y dos Contralores Generales anteriores



están sujetos a procesos judiciales por enriquecimiento ilícito.

En conjunto, subsisten varias áreas de debilidad. En la mayor parte de casos la información pública sobre los reportes de la ejecución presupuestaria es escasa y no existen, de parte de los gobiernos, compromisos de divulgación sistemática.

A la vez, los sistemas contables gubernamentales tienen políticas y procedimientos de evaluación deficientes, lo que resulta en informes sobre ejecución presupuestaria de poca utilidad práctica. Con frecuencia la ausencia de procedimientos uniformes y bien delineados, 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.

Los informes anuales para el Organismo 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. Esto 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 de espacio para la evaluación pública efectiva de la gestión gubernamental en cuanto al gasto de cada período.

9. Los procesos de descentralización del gasto público

En conjunto, América Central registra varias experiencias interesantes en el tema de la descentralización del gasto público (Cuadro 10).

En primer lugar, en algunos países la descentralización se ha apoyado explícitamente en la promulgación de políticas formales para impulsarla. Tal es el caso de Guatemala, por medio 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 comprensivo, aunque en todos ellos existe una base legal en sus respectivas constituciones y códigos municipales. En algunos casos existen traslapes, de hecho, en materia de responsabilidades, aun cuando en términos formales —legales— no haya duda.

En segundo término, los recursos generados localmente en los países de América Central tienden a ser muy bajos y las autoridades locales dependen primordialmente de las transferencias de los gobiernos centrales. Pese a que los gobiernos locales gozan legalmente de autonomía financiera y administrativa, en la práctica no siempre disponen de los recursos requeridos para llevar a cabo las funciones que les asigna la ley, que suelen ser numerosas. Con excepción de Panamá, la fuente principal de financiamiento de las municipalidades

Cuadro 10

Marco institucional de los procesos de descentralización municipal

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Legislación					
Código Municipal (Ley 7794, 1998). Proyecto de Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (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 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, 2001). Ley de Municipios, Ley de Transferencias Presupuestarias	Ley 106 (1973) y Decreto Ley 25 (1989)
Principales 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	Prestar servicios públicos locales, y programas de vivienda; programas de salud, sanidad ambiental y prevención y combate de enfermedades; preparación, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural	Administrar programas de educación escolar; servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado y recolección de basura; construcción y mantenimiento de calles; licencias para obras públicas de construcción; policía; y manejo recursos naturales	Elaborar planes de desarrollo municipal, ornato e higiene municipal, construcción de redes de agua potable y alcantarillado, construcción y mantenimiento de vías públicas, cementerios, mercados, rastros, protección del medio ambiente	Promover la higiene de mercados, rastros y lavaderos públicos. Rector 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	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 municipios o gobiernos locales					
Transferencias del Gobierno Central (10% de ingresos ordinarios del gobierno). Ingresos de tasas	Transferencias del Gobierno Central, canalizadas a través del FODES, equivalentes al 7% de ingresos corrientes netos del gobierno. Ingresos de tasas municipales	Transferencias del Gobierno Central (10% ingresos ordinarios, IVA; impuesto combustibles y s/vehículos) y el Impuesto s/ Inmuebles	Transferencias del Gobierno Central (5% de los ingresos tributarios). Ingresos de tasas	Transferencias del gobierno central (4-10% de ingresos tributarios). Ingresos de tasas	Impuestos s/ la actividad económica, s/ circulación vehicular y permisos de construcción (65% de ingresos). Subvenciones del Gobierno Central y tasas administrativas (35% ingresos)
Instituciones que contribuyen a la participación local					
Concejos municipales	Consejo Nacional de Desarrollo Local CONADEL, Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES	Consejos de desarrollo (Regionales, Departamentales, Municipales y comunitarios)	Asociaciones de municipios, diversas organizaciones de la sociedad civil	Comisión Nacional de Descentralización y Desarrollo Local	Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), Coordinación Nacional para la Descentralización y del Desarrollo Local CONADEL



proviene de las transferencias del Gobierno Central, pero estas 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 contempladas originalmente, ya sea por el margen de discrecionalidad con que la administración central efectúa esas transferencias (Honduras), 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).

En tercer lugar, es evidente un fortalecimiento de la gestión municipal con grados variables, pero generalmente modestos, de participación de la población local en la formulación de los presupuestos de sus comunidades. Todavía existe 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 y vivienda popular. La participación de la comunidad, no solo en la administración sino en el financiamiento directo de una proporción de esos servicios, puede constituirse en un medio para estimular adicionalmente a los miembros de la comunidad e incrementar su interés en fiscalizar la eficacia y transparencia en la utilización de los recursos. Empero, visualizada de esa forma, la descentralización

debe incluir un exhaustivo esfuerzo de capacitación comunal en lo político, en lo financiero y en lo administrativo.

En cuarto lugar, pareciera que los avances en materia de transparencia han sido mayores en la esfera de los gobiernos centrales que en el ámbito de los locales, con poca información disponible sobre ingresos, gasto y endeudamiento de estos. La descentralización es un esfuerzo de mediano y largo plazo y requiere el 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.

Finalmente, existen experiencias innovadoras de participación público-privadas que pueden ser la base para ampliar la descentralización en el futuro. 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.¹⁶ Ambos países introdujeron sistemas con mayores incentivos internos y mecanismos de rendición de cuentas, una mezcla más balanceada de intervenciones sociales

públicas y privadas, y servicios más costo-efectivos.

En el caso de Costa Rica el sistema de salud se encontraba, a comienzos de los 90, bajo una seria presión financiera y no podía responder adecuadamente a sus cambiantes necesidades. El gobierno 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. Se logró así incrementar la cobertura de los cuidados primarios de salud, aumentando la proporción del gasto en salud asignada a los barrios pobres y a la salud primaria. Al mismo tiempo, la productividad hospitalaria creció. La eficiencia global del gasto público aumentó, y los resultados de salud mejoraron.

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

C. LOS PRESUPUESTOS EN LA PRÁCTICA: EL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA CENTRAL

1. Evolución del gasto público

Consistente con la tendencia registrada en el resto de América Latina, el gasto público en América Central ha tendido a aumentar desde comienzos de los años 90 (Gráfica 1) aun cuando, en promedio, los montos del gasto gubernamental siguen siendo bajos de acuerdo con estándares latinoamericanos. Han aumentado tanto el gasto del Gobierno Central como el gasto del conjunto del Sector Público No Financiero (SPNF).¹⁷ El SPNF incluye al gobierno central y a las empresas y entidades públicas autónomas no financieras.

Los mayores aumentos del gasto del SPNF, (véase el Recuadro 8), se dieron en Honduras y Nicaragua, seguidos de Costa Rica y Panamá, mientras que en El Salvador se mantuvo virtualmente inalterado (Gráfica 1).

Durante el período 2000-2005, Guatemala registró los niveles más bajos de gasto público del Gobierno Central en la región, con un gasto promedio equivalente al 14.1% del PIB, seguido por El Salvador, con el 15.1% del PIB. En el extremo opuesto, Nicaragua y Honduras registraron los niveles de gasto gubernamental más altos, con valores equivalentes al 21.8% y 24.2% del PIB, respectivamente. El promedio

latinoamericano para el período fue del 20.4% del PIB. La Gráfica 1 ilustra, además, cómo en Costa Rica y Honduras la parte del SPNF —que no forma parte del Gobierno Central, sino que incluye a las empresas y entidades públicas descentralizadas— tiene un mayor peso en esos países.

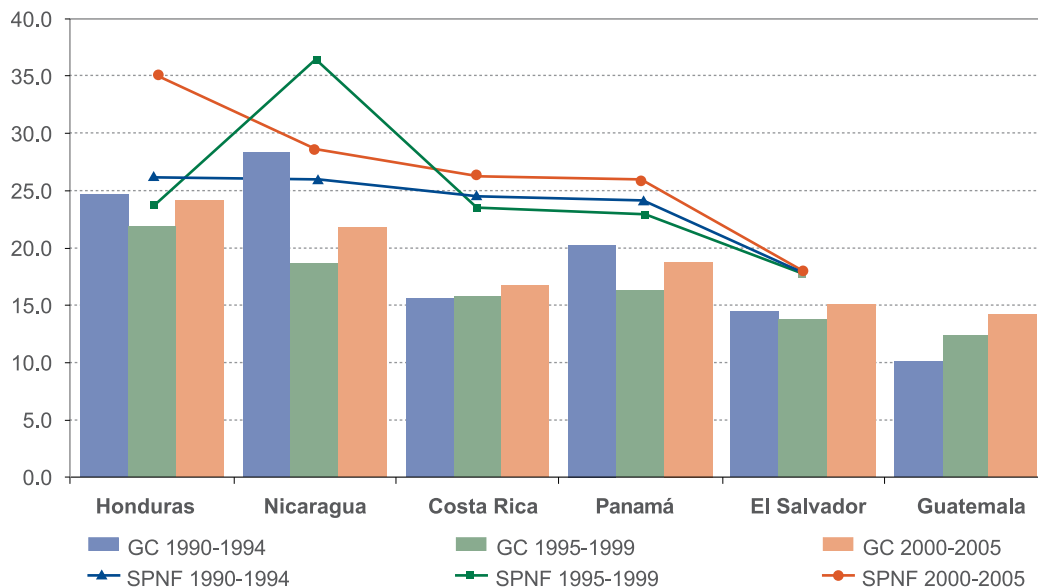
La gráfica también muestra que, en comparación con el gasto del Gobierno Central, el gasto del SPNF tendió a aumentar más en Honduras y, en menor grado, en Nicaragua, entre 2002 y 2005, mientras que en los demás países —exceptuando Guatemala, para la cual no hay información

disponible— la relación entre ambos se mantuvo básicamente constante.

Lo anterior sugiere cierto patrón de presencia estatal diferenciada, con Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá que muestran estados más grandes, y con El Salvador y Guatemala con estados más pequeños. El incremento del gasto público en los últimos años no ha cambiado este patrón, y la mayor proporción de gasto público en el primer grupo de países también se refleja en una mayor proporción de gasto social que en El Salvador y Guatemala, como se verá más adelante.

Gráfica 1

Gasto del Gobierno Central y Sector Público No Financiero, 1990-2005
(Promedios quinquenales, como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Ministerios de Finanzas y Bancos Centrales.

Recuadro 8

Definiciones estadísticas del sector público

Es muy común realizar comparaciones entre países sobre el nivel del gasto público de los Estados. Sin embargo, las comparaciones del gasto público entre países a nivel regional suelen diferir por razones metodológicas y por la cobertura de la información.

El Manual del Fondo Monetario Internacional del año 2002 define las distintas características institucionales de los Estados. La mejor categoría para el análisis de la acción del Estado es el Sector Público Total, el que comprende dos grandes niveles: el gobierno general y las corporaciones públicas. El Gobierno General está constituido por el Gobierno Central, los gobiernos estatales y los gobiernos locales. De acuerdo con el Manual del FMI, el Gobierno Central, “por lo general, está constituido por un grupo central de ministerios, secretarías o departamentos que forman una sola unidad institucional y, en muchos países, otras unidades que realizan sus actividades bajo la autoridad del Gobierno Central, pero tienen personalidad jurídica propia y autonomía suficiente como para constituir otras unidades institucionales del gobierno.” El Gobierno Central es el órgano con capacidad para formular y ejecutar políticas destinadas al logro de objetivos económicos de alcance nacional. Otros niveles de gobierno no tienen por objetivo políticas económicas nacionales. Ejemplo de otros niveles son los gobiernos locales, que en el caso de los países de América Central son las municipalidades. No obstante la clasificación estándar de las instituciones, no todos los países incorporan los gastos efectuados por los gobiernos locales y por todas las entidades cuyo presupuesto es autónomo.

El Sector Público No Financiero (SPNF) está conformado por el Gobierno General y las corporaciones públicas no financieras, que son todas aquellas entidades o empresas públicas con carácter no financiero bajo control de unidades del Gobierno General. Además de las empresas públicas (ICE en Costa Rica, Autoridad del Canal en Panamá, entre otras), incluye entidades como el Seguro Social e instituciones autónomas y descentralizadas (como las Universidades Estatales). Por su carácter financiero, entidades como el Banco Central no forman parte de la definición de Sector Público No Financiero, y son parte de las corporaciones públicas financieras. Al agregarlas al SPNF, se conforma lo que se califica como el Sector Público Combinado o Consolidado.

El análisis hecho por CEPAL en las publicaciones anuales “Panorama Social de América Latina” utiliza tres niveles diferentes para comparar el Gasto Público Social. En Costa Rica, Panamá y en otros países la cobertura institucional corresponde al Sector Público No Financiero (SPNF, igual al Sector Público Total menos las Corporaciones Públicas Financieras). En Guatemala, El Salvador, Honduras y en otros países se utiliza información del Gobierno Central (incluyendo entidades autónomas dentro del Gobierno Central). Finalmente en Nicaragua y en otros países se utilizan datos presupuestarios del Gobierno Central. En el cuadro siguiente se presenta la información estadística disponible para el gasto público del SPNF en años recientes.

**Recuadro 8, continuación**

País	Clasificación económica del gasto	Clasificación funcional del gasto	Clasificación económica del ingreso	Resultado Financiero
Costa Rica	Disponible	Disponible	Disponible	Disponible a nivel agregado
El Salvador	Disponible	No disponible	Disponible a nivel agregado	Disponible a nivel agregado
Guatemala	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Honduras	Disponible	No disponible	Disponible a nivel agregado	Disponible a nivel agregado
Nicaragua	Disponible	No disponible	Disponible a nivel agregado	Disponible a nivel agregado
Panamá	Disponible	Disponible a nivel agregado	Disponible	Disponible a nivel agregado

En un entorno de cargas tributarias históricamente bajas, el mayor aumento de los niveles de gasto público en los países de América Central se ha reflejado en cierto 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 durante 2000-2005 con respecto a 1995-1999 (Gráfica 2). Durante el período 2000-2005, los déficit de los gobiernos centrales registraron valores promedio que van desde 1.8% del PIB en el caso de Guatemala, a 4.4% en el caso de Honduras, con valores intermedios de 2.3% en El Salvador, 2.8% en Costa Rica y Panamá, y 2.9% en Nicaragua.

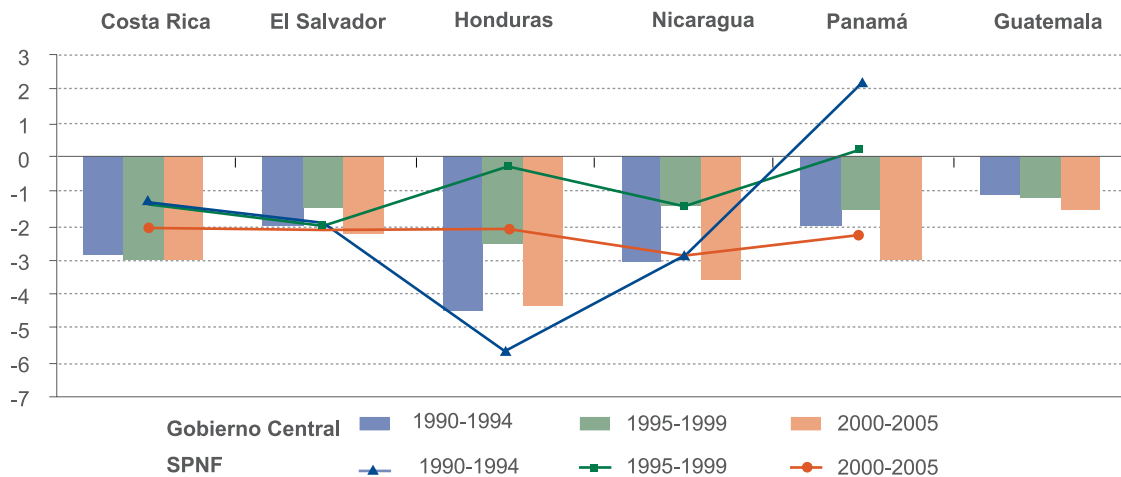
En algunos casos estos déficit pueden parecer relativamente altos, pero el

escenario es distinto si se analiza el déficit del Sector Público No Financiero. En Panamá, Honduras y Costa Rica el déficit del SPNF generalmente ha sido menor que el del Gobierno Central, lo que significa que se ha compensado la brecha entre gastos e ingresos de este mediante un superávit de empresas públicas o entidades descentralizadas o autónomas (Ver Gráfica 2).

En otras palabras, sectores públicos mayores, como los que han existido en esos tres países, han permitido financiar en alguna medida las actividades del Gobierno Central mediante recursos no tributarios (generalmente por la vía de la venta de bienes y servicios), mientras que en los demás países se ha dependido en mayor medida de la tributación para cubrir el gasto público.¹⁸

Gráfica 2

Déficit global de los gobiernos centrales y del SPNF en América Central, 1990-2005 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Ministerios de Finanzas, Bancos Centrales, ILPES y CEPAL.

2. Composición del gasto

Dentro del gasto total de los sectores públicos no financieros de América Central, los gastos corrientes han sido significativamente superiores al gasto en inversión, generalmente equivalentes a más del 75% del total, y con cierta tendencia a aumentar cuando se miden como proporción del PIB (Cuadro 11).

Tradicionalmente la proporción del gasto corriente, dentro del que tienen un gran peso los salarios, ha sido mayor en los gobiernos centrales, mientras que la inversión ha sido un tanto mayor en las entidades y empresas autónomas y descentralizadas. Sin embargo, ha habido cierta tendencia de la inversión a disminuir en mayor medida en los SPNF.

Ello sugiere aumentos de los gastos en salarios en los gobiernos centrales a costa de las inversiones de empresas y entidades autónomas (Cuadro 11). Solamente Costa Rica persiste como un caso en que la inversión es claramente más importante en el SPNF que en el Gobierno Central, como se nota al evaluar lo ocurrido durante el último período considerado (2000-2005).

Dentro del gasto corriente la participación mayor ha correspondido a los gastos de consumo y, particularmente, a las remuneraciones de los empleados públicos, que han oscilado en un rango que ha ido desde un mínimo de 28.3% del gasto total en el caso de Guatemala para 2006, hasta un 43.0% en Honduras para el mismo año.¹⁹ Entre otros gastos corrientes, el servicio de

Cuadro 11

Evolución del gasto según clasificación económica,
promedios quinquenales 1990-2005
(Porcentajes del total)

País	Gastos del Gobierno Central					
	1990-94		1995-99		2000-5	
	Corriente	Capital	Corriente	Capital	Corriente	Capital
Costa Rica	89.8	10.2	90.7	9.3	92.3	7.7
El Salvador	80.0	20.0	79.3	20.7	78.3	21.7
Guatemala	76.8	23.2	66.2	33.8	68.8	31.2
Honduras	72.4	27.6	71.8	28.2	73.6	26.4
Nicaragua	81.4	18.6	63.9	36.1	61.3	38.7
Panamá	88.3	11.7	83.1	16.9	85.5	14.5
	Gastos del Sector Público No Financiero					
	1990-94		1995-99		2000-5	
	Corriente	Capital	Corriente	Capital	Corriente	Capital
Costa Rica	81.7	18.3	82.4	17.6	84.8	15.2
El Salvador	76.3	23.7	77.9	22.1	80.3	19.7
Nicaragua	76.0	24.0	60.3	39.7	72.1	27.9
Panamá	85.8	14.2	83.6	16.4	87.0	13.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerios de Finanzas, Bancos Centrales, CEPAL e ILPES.

la deuda ha sido un gasto muy significativo, equivalente a entre 4 y 5% del PIB, en los casos de Panamá y Costa Rica entre 2000 y 2005, como se verá en la sección siguiente.

El argumento que tradicionalmente se ha esgrimido en contra de un alto peso relativo del gasto corriente es que presenta un escaso potencial para fortalecer la plataforma competitiva de la región.²⁰ Sin embargo, existe cierto dilema si se reconoce que el gasto en educación y en salud también constituye una inversión en las personas, con potencial para aumentar el crecimiento, lo cual implica un alto grado de gasto corriente por la vía del pago de salarios

para el personal en las áreas de educación y salud.

Evaluar este dilema requiere determinar la eficiencia del gasto corriente (incluyendo la consideración del nivel de salarios y el desempeño del personal) y de inversión, así como la incidencia potencial que tienen sobre el crecimiento en cada caso, lo cual puede variar entre países e incluso entre regiones de cada país. Por ejemplo, en un estudio de R. Paez de Barros y otros se encontró que el gasto en inversión física parecía tener un rendimiento mayor que el gasto social en algunos países, mientras que en otros, como Guatemala, ocurría lo contrario.²¹

3. Tendencias del endeudamiento público en América Central

La deuda pública de los países de América Central ha experimentado cambios importantes en los últimos años. Por un lado, los países más pobres y más fuertemente endeudados, Nicaragua y Honduras, se convirtieron en sujetos de la iniciativa HIPC, de alivio de la deuda externa de países pobres altamente endeudados (véase el Recuadro 9). Como consecuencia se beneficiaron de una fuerte reducción del cúmulo de su deuda, proceso que continuó dándose en 2006 y 2007 en la medida en que este alivio se extendió a los acreedores financieros multilaterales (FMI, Banco Mundial y BID).

Por otra parte, Panamá y Costa Rica, con mayores ingresos pero también con niveles elevados de endeudamiento, lograron en los últimos años detener y en parte reducir el monto total de su deuda. El Salvador, en cambio, que tenía un nivel de endeudamiento inferior, experimentó un aumento significativo de su deuda pública, especialmente a partir de 2002. En Guatemala la deuda se mantuvo estable a un nivel inferior a un 20% del PIB, confirmando así su posición como el país menos endeudado de América Central.

Lo anterior ha significado que Panamá y Costa Rica hayan tenido el servicio de la deuda más alto, equivalente a entre 4 y 5% del PIB en los últimos años, mientras que en el otro extremo, Guatemala ha tenido

Recuadro 9 La iniciativa HIPC

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 comprensivo 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 complementada 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 América Central, Honduras y Nicaragua se han acogido a la iniciativa HIPC, con resultados satisfactorios. La Asamblea de Gobernadores del BID aprobó, en Guatemala en 2007, un nuevo acuerdo para el alivio de la deuda de Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua.

un servicio de su deuda equivalente a poco más del 1% del PIB. Este contraste es menor cuando se reconoce que el presupuesto y los recursos movilizados por los sectores públicos en Panamá y Costa

**Cuadro 12****Saldo de la deuda pública, 1990-2005**
(Porcentajes 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.

37

Cuadro 13**Servicio de la deuda del Gobierno Central, 1995-2005**
(Porcentajes del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Costa Rica	4.3	4.6	3.8	3.2	3.6	3.6	4.0	5.1	4.3	4.1	4.3	4.2
El Salvador	1.4	1.6	1.4	1.3	1.2	1.4	1.3	1.6	1.9	2.0	2.2	2.4
Guatemala	1.1	1.2	0.8	1.2	1.5	1.4	1.6	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4
Honduras	4.7	4.3	4.4	3.3	2.2	1.6	1.2	1.2	1.2	1.3	1.6	1.2
Nicaragua	2.4	1.7	2.8	2.6	1.9	1.8	2.1	2.7	4.3	1.9	1.0	1.8
Panamá	2.9	4.3	3.0	3.7	4.2	4.8	4.1	4.1	4.6	4.4	5.1	4.8
Promedio simple	2.8	3.0	2.7	2.5	2.4	2.4	2.4	2.7	2.9	2.5	2.6	2.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Ministerios de Finanzas y Bancos Centrales.

Rica son significativamente mayores que en Guatemala, por lo que la proporción del gasto público que debe destinarse en este último país al pago de la deuda, se eleva.

En Honduras y Nicaragua el servicio de la deuda ha disminuido significativamente.²² El servicio de la deuda ha disminuido y las relaciones financieras externas de ambos países se han normalizado como resultado de haber participado en los programas de alivio de la deuda para países pobres altamente endeudados (iniciativa HIPC).

A finales de 1999 la deuda pública externa de Honduras alcanzó el 78.8% del PIB. A pesar de tres reestructuraciones de la deuda, con carácter concesional, negociados con el Club de París durante la década de los años 90 y de la asistencia post-Mitch, el servicio de la deuda para Honduras seguía representando una sustancial e insostenible carga fiscal. Esta situación allanó el camino para la inclusión de Honduras en la ventanilla fiscal de la iniciativa HIPC, con el fin de reducir la carga fiscal que representaba el pago de la deuda.²³

En julio de 2000 Honduras alcanzó el llamado “punto de decisión” de la iniciativa, al cumplir una serie de compromisos que incluyeron la preparación de una estrategia interina de reducción de la pobreza (EIRP) y otras, asociadas a la segunda revisión satisfactoria del avance con el uso 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, específicamente a la HIPC.²⁴ Se lograron posteriores reducciones de la deuda que culminaron con un acuerdo formal con el BID, en 2007, que aseguró un alivio de las deudas de Honduras y Nicaragua con este organismo.

Nicaragua ha logrado también un progreso apreciable para reducir la carga de su deuda externa en el marco de la iniciativa HIPC.²⁵ 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. No obstante lo anterior, de acuerdo con proyecciones del FMI, 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.²⁶ Un fenómeno reciente que ha neutralizado los efectos positivos derivados del alivio de la deuda externa en Nicaragua lo constituye el aumento del endeudamiento interno que resultó de una crisis financiera que se combinó con actos de corrupción.

4. La evolución del gasto social

La adaptación de las clasificaciones para reflejar lo que gasta el sector público en su conjunto en cada país, así como los ajustes de las cuentas nacionales en Nicaragua y Guatemala en los últimos años, permiten precisar los datos y obtener al menos dos conclusiones. La primera es que al incluir el conjunto del sector público, representado por el Sector Público No Financiero (SPNF), para todos los países, aumenta significativamente el gasto social en comparación con el gasto que realizan los gobiernos centrales únicamente. Este gasto adicional es especialmente importante en las áreas de salud y protección social (véase el Cuadro 14).

En casos extremos, como el de Costa Rica, el gasto del sector público en su conjunto es dos veces mayor que el gasto que realiza solo el Gobierno Central. En otros casos, como en Guatemala, y especialmente en El Salvador, las diferencias no son tan grandes pero no por ello dejan de ser significativas. Lo anterior refleja el hecho que, además de los ministerios de carácter sectorial (educación y salud, principalmente), es de especial importancia el gasto y actividad de las instituciones de seguridad social.

La segunda conclusión es que, con los ajustes correspondientes, todos los países tienen un gasto social público cercano o superior al 10% del PIB. Si bien persisten diferencias importantes entre ellos, especialmente

Cuadro 14

Gasto social de acuerdo con la clasificación funcional del gasto, 2005

(Porcentajes del PIB)

	Costa Rica		El Salvador			Guatemala		Hon ^c	Nicaragua		Pan.
	GC ^a	SP	GC	GG	SPNF	GC	SPNF ^b	GC	GC	SPNF	SP
Vivienda y serv. comunitarios	0.1	1.2	1.3	2.1	2.1	2.1	2.6	0.1	1.8	3.1	0.9
Salud	0.4	6.5	3.3	3.3	3.7	1.2	2.5	3.5	3.4	3.5	5.6
Cultura y recreación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4	0.01	0.1	0.2	0.0
Educación	4.7	4.9	3.0	3.0	3.0	2.7	2.9	8.3	4.7	6.2	3.8
Protección social	2.7	3.5	2.3	2.3	2.7	1.1	1.8	0.9	1.0	1.4	5.4
Gasto social	8.0	16.2	10.0	10.9	11.7	7.2	10.2	12.8	11.1	14.3	15.7

a/ Presupuestado. GC representa Gobierno Central; SP sector público, que en el caso de Costa Rica y Panamá no refleja necesariamente la clasificación del FMI de SPNF, e incluye, en particular, el gasto de las instituciones de seguridad social.

b/ El Gobierno de Guatemala no genera estadísticas del SPNF. La información presentada es una estimación propia que incluye datos del Instituto Guatemalteco del Seguro Social así como una serie de instituciones descentralizadas y autónomas.

c/ Datos únicamente disponibles en SIAF, para 2007.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Ministerios de Finanzas y Bancos Centrales.

entre Guatemala y El Salvador por un lado, y Costa Rica y Panamá por el otro, la estimación del gasto público social del sector público en su conjunto tiende a reducir la brecha registrada en diversas fuentes de información debido a que los países que generalmente han tenido menor gasto social también han sido aquéllos para los cuales únicamente se ha reportado lo gastado por el Gobierno Central. Incluir el gasto del SPNF para países como El Salvador y Guatemala, en particular, permite contar con un panorama más completo de esta dimensión de sus finanzas públicas y contribuye a matizar un tanto su proverbial tendencia a destinar solo un modesto monto de recursos dedicados a atender el desarrollo social.

Otra conclusión fundamental es que se ha hecho un esfuerzo sostenido para aumentar el gasto público social (Cuadro 15).²⁷ Este

aumento se refiere tanto al aumento del total de recursos movilizados, medido como proporción del PIB, como a la proporción que ocupa el gasto social dentro del presupuesto nacional. En términos de puntos porcentuales del PIB los aumentos más notables entre 1991 y el 2005 se dieron en Honduras (5.2), Nicaragua (4.3) y Guatemala (3.9), y en menor medida Panamá (1.6) y Costa Rica (0.6).

El incremento en la prioridad del gasto social en Nicaragua, y especialmente en Honduras, ha estado asociado a la implementación de Estrategias de Reducción de la Pobreza, en el marco de programas de alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC. Ello también ha ido acompañada de un aumento del financiamiento otorgado por la cooperación internacional en ambos casos. En Guatemala hubo un aumento significativo del gasto social como resultado de la implementación

Cuadro 15
Gasto Social, 1991-2006^a
(Porcentajes del PIB y del gasto total)

	Porcentajes del PIB						Porcentajes del Gasto Total					
	1991	1995	1999	2003	2004	2005	1991	1995	1999	2003	2004	2005
Costa Rica ^b	15.6	15.8	15.6	17.4	16.8	16.2	n.d.	n.d.	37.8	36.6	35.8	34.4
El Salvador ^c	n.d.	n.d.	n.d.	9.3	10.8	10.2	n.d.	45.3	40.7	54.9	55.8	53.0
Guatemala ^d	3.3	4.3	6.8	7.4	6.9	7.2	29.9	42.0	43.9	49.2	51.4	52.9
Honduras ^d	7.9	7.8	7.4	13.1	13.1	n.d.	36.2	32.3	31.4	52.0	52.0	49.9
Nicaragua ^d	6.6	6.9	9.3	10.0	10.4	10.9	34.0	39.6	40.4	40.2	44.7	47.2
Panamá ^b	16.2	17.3	16.0	16.9	17.8	n.d.	40.0	41.5	40.4	40.5	35.1	43.1

a/ Para definir el gasto social se utiliza una definición estándar, basado en la Clasificación Funcional del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI. Las categorías incluidas dentro del Gasto Social son: vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades recreativas, cultura y religión, educación y protección social.

b/ Sector Público No Financiero

c/ Gobierno General

d/ Gobierno Central

n.d.: No hay datos disponibles

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Ministerios de Finanzas y Bancos Centrales.

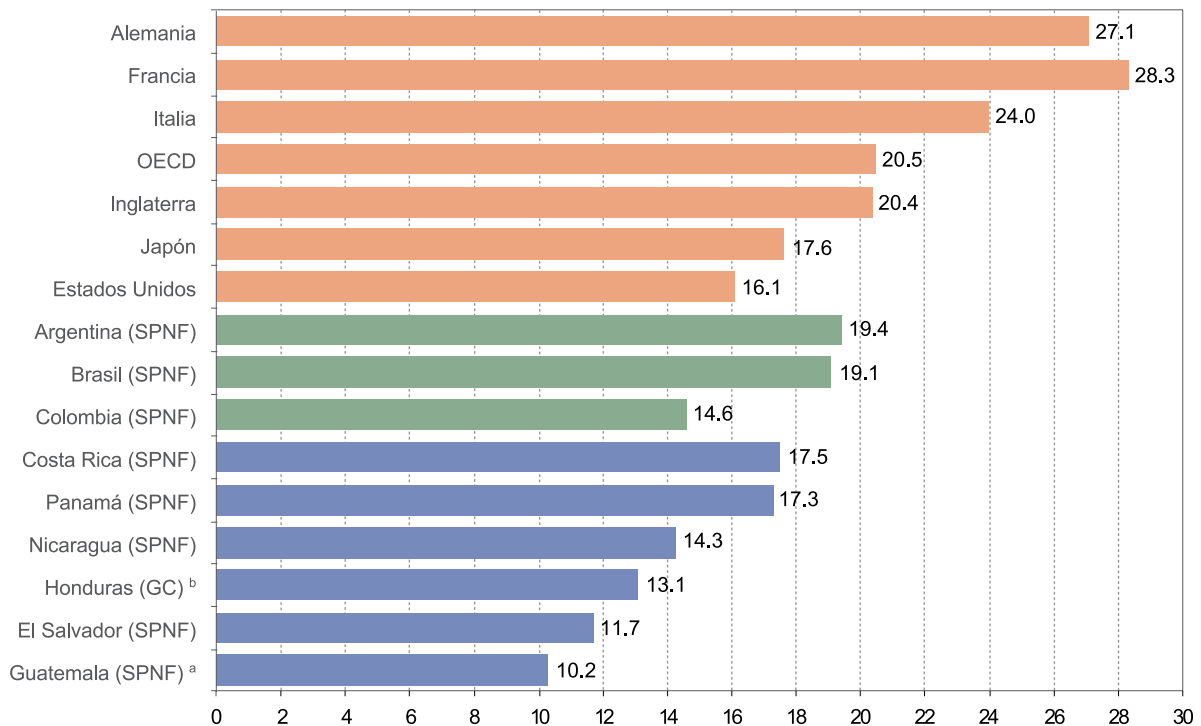
de los Acuerdos de Paz, que entraron en vigencia en 1996.

No obstante estos avances, el gasto social todavía es bajo cuando se compara con otros países, especialmente cuando se toma a Guatemala y El Salvador como referencia. Aunque la ausencia de metodologías homogéneas para estimar el gasto social limita el número de países comparables (que se refieran al Sector Público No Financiero y no solo al Gobierno Central, por ejemplo),

la evidencia disponible sugiere que aun cuando ha habido aumentos del gasto social en los países de América Central, continúan siendo países —con la excepción de Costa Rica y Panamá— que no dedican suficientes recursos al desarrollo social. Los países desarrollados y otros países de América Latina, con indicadores sociales superiores, dedican un monto mayor de recursos, como proporción del PIB, al desarrollo social (véase la Gráfica 3).

Gráfica 3

El Gasto Público Social del SPNF en América Central, países seleccionados de América del Sur y OCDE, Promedio simple del bienio 2002 y 2003 (Porcentaje del PIB)



^{a/} El dato de Guatemala es una estimación propia para 2005 basada en reportes auxiliares de los gobiernos locales, corporaciones públicas, entidades descentralizadas y autónomas.

^{b/} Honduras no presenta información de la clasificación funcional para el SPNF.

Fuente: Elaboración propia sobre las bases de datos de Ministerios de Finanzas y Bancos Centrales de América Central, CEPAL y OCDE para el resto de países.

Al desagregar el gasto social en sus componentes principales (educación y salud), se reproduce el mismo patrón, con los países de mayor gasto por un lado, y El Salvador y Guatemala por otro. A su vez, queda claro que el principal aumento del gasto social en su conjunto se debe a

un aumento del gasto público en educación (Cuadro 16).

El gasto en salud, en cambio, no ha aumentado en la misma medida, aunque algunos países, como Costa Rica, Panamá y Honduras, ya le asignan a la salud una

Cuadro 16

Gasto público en educación en América Central, 1991-2006

(Porcentaje del PIB y del gasto total)

	Porcentajes del PIB						Porcentajes del Gasto Total					
	1991	1995	1999	2003	2004	2005	1991	1995	1999	2003	2004	2005
Costa Rica ^a	4.9	4.7	4.1	5.1	5.1	4.9	n.d.	n.d.	9.9	10.8	10.8	10.4
El Salvador ^b	n.d.	n.d.	2.7	2.7	2.7	3.0	n.d.	15.0	25.6	15.9	13.8	15.7
Guatemala ^c	1.6	1.5	2.3	2.7	2.6	2.7	14.3	16.4	16.5	18.1	19.3	19.7
Honduras ^c	4.3	3.5	4.2	7.2	7.0	7.8	19.8	15.6	17.6	28.7	28.0	30.5
Nicaragua ^c	2.6	2.7	3.9	4.6	4.3	4.6	13.0	15.6	17.2	18.5	18.4	20.0
Panamá ^a	4.1	4.3	4.8	4.6	4.4	4.7	10.1	10.8	12.3	10.9	10.7	11.1

a/ Sector Público No Financiero

b/ Gobierno General

c/ Gobierno Central

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de ministerios de finanzas y Bancos Centrales.

Cuadro 17

Gasto público en salud, 1991-2006

(Porcentaje del PIB y del gasto total)

	Porcentajes del PIB						Porcentajes del Gasto Total					
	1991	1995	1999	2003	2004	2005	1991	1995	1999	2003	2004	2005
Costa Rica ^a	4.9	4.7	6.3	7.3	6.8	6.5	n.d.	n.d.	15.3	15.4	14.4	13.8
El Salvador ^b	n.d.	n.d.	n.d.	2.4	2.7	3.3	n.d.	n.d.	n.d.	14.1	13.6	17.0
Guatemala ^c	0.9	1.3	1.2	1.0	1.0	1.2	8.1	8.6	8.5	7.8	7.7	8.6
Honduras ^c	2.6	2.6	2.3	3.5	3.5	3.3	12.0	10.9	9.7	14.0	14.0	12.9
Nicaragua ^c	2.8	2.7	3.2	3.5	3.1	3.4	14.5	15.6	14.0	13.8	13.4	14.6
Panamá ^a	5.4	5.8	5.8	5.4	5.9	6.2	13.3	14.4	14.6	13.0	11.6	14.9

a/ Sector Público No Financiero

b/ Gobierno General

c/ Gobierno Central

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de Ministerios de Finanzas y Bancos Centrales.



proporción del PIB similar o superior a la media de otros países. No ocurre lo mismo en El Salvador y Guatemala, mientras que Nicaragua está en una posición intermedia, más cercana a los tres primeros países.

5. Las estrategias de pobreza como condicionantes del gasto público

En América Central destacan dos tipos de iniciativas enfocadas hacia la reducción de la pobreza: las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP), que tienen un carácter comprensivo, y las transferencias condicionadas en efectivo, con objetivos más específicos. Las ERP han surgido en Honduras y Nicaragua como parte de los compromisos que han debido asumir para beneficiarse del alivio de su deuda externa propuesto en los programas para países pobres altamente endeudados (HIPC). Guatemala, aunque por su nivel de ingreso per cápita y por su nivel bajo de deuda externa no es candidato para ser parte de la iniciativa HIPC, también ha implementado estrategias de reducción de la pobreza, aunque con una orientación territorial y más focalizada. El Salvador ha desarrollado una estrategia de reducción de la pobreza de alcance más limitado (Red Solidaria), focalizada en los municipios con mayor incidencia de extrema pobreza.

Las ERP de Nicaragua y Honduras tienen varias semejanzas en lo que se refiere a sus objetivos y alcance. La ERP formulada en Honduras entre 2000 y 2001 tenía por

objetivos 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 urbanas marginales, y fortalecer la protección social para grupos en condiciones de extrema pobreza.²⁸ En Nicaragua la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (conocido como ERP II) reafirmó su enfoque de alcanzar los ODM por medio del crecimiento económico, la generación de empleo, el aumento de la inversión y la promoción de las exportaciones.²⁹ Áreas estratégicas adicionales enfatizadas en la ERP-II incluyeron el desarrollo de capital humano y la protección social, el desarrollo de infraestructura, la gobernabilidad y reformas del Estado.³⁰

Los programas más focalizados de Guatemala y El Salvador también tienen bases similares, orientadas a la atención de los municipios más pobres. En Guatemala el programa Guate Solidaria Rural se impulsó desde 2004 con el objeto de mejorar la protección social, ampliar las oportunidades y mejorar el patrimonio familiar, con el objetivo final de reducir la pobreza extrema en el área rural.³¹ El programa se basa en la coordinación de los distintos programas públicos para que actúen de forma articulada a fin de mejorar las condiciones de vida en 41 municipios prioritarios identificados con base en un índice de vulnerabilidad a la seguridad alimentaria y nutricional.

Por su parte el gobierno salvadoreño impulsó la “Red Solidaria”, como un componente del “Plan Oportunidades”.³² Sobre la base de un Mapa de Pobreza el Programa Red Solidaria ha identificado sus intervenciones prioritarias en los 100 municipios clasificados en situación de pobreza extrema severa (32 municipios) y alta (68 municipios) durante el período 2005-2009, con acciones que atienden directamente a las familias, fortalecen la oferta de servicios sociales y favorece el desarrollo de proyectos productivos.

El monto de recursos para dichas estrategias ha sido variable, con porcentajes apreciables movilizados en Honduras y en Nicaragua, y con recursos más bien modestos contemplados en Guatemala y especialmente en El Salvador (ver Cuadro 18). Desde la adopción de la ERP II en Nicaragua en 2001, el gasto para la reducción

de la pobreza ha aumentado del 10% del PIB en 2002 hasta alrededor del 13% del PIB en 2005 y 2006. El financiamiento externo ha sido una fuente fundamental de recursos en los cuatro países, pero especialmente en Nicaragua, donde ha cubierto más de la mitad de los recursos asignados para su ERP (cuadro 18). En los casos de Honduras y Nicaragua parte del financiamiento de sus respectivas ERP también ha provenido del alivio de la deuda externa bajo la iniciativa HIPC, significando que lo que cada gobierno destinaba al servicio de la deuda se canaliza ahora a programas para reducir la pobreza. En Guatemala la estrategia se ha financiado principalmente mediante la reasignación de recursos del presupuesto ordinario y con recursos externos, mientras que en El Salvador se ha contemplado que sea un programa financiado principalmente con recursos externos pero en su ausencia el programa ha permanecido muy bajo.

Cuadro 18

Recursos internos y externos para financiar las estrategias de reducción de la pobreza, 2005 y 2006

(Porcentajes del PIB)

	2005			2006		
	Total	Recursos propios	Recursos externos	Total	Recursos propios	Recursos externos
ERP - Honduras	8.9	6.4	2.5	8.3	6.8	1.5
ERP - Nicaragua	13.0	7.5	5.5	12.8	7.4	5.4
Red Solidaria - El Salvador ^a	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
Guate Solidaria - Guatemala	3.5	n.d.	n.d.	4.1	n.d.	n.d.

^{a/} Red Solidaria no se expresa explícitamente en el presupuesto, por lo que se utilizó como fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2005).

Fuente: cálculos propios sobre la base de los presupuestos de cada país.



No existe consenso sobre el impacto de las ERP, aunque su efecto hasta ahora pareciera ser mixto. En el caso de Honduras los indicadores de educación secundaria han mejorado, así como la cobertura de infraestructura eléctrica y saneamiento. En cambio, los avances en educación primaria y en acceso al agua han tardado más de lo esperado y el crecimiento del empleo ha sido modesto. En Nicaragua los efectos positivos de la ERP incluyen mejoras en educación y agua, reflejado en 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. Lo anterior sugiere que si bien las ERP pueden haber tenido impactos sectoriales de cierta importancia, aún no han logrado reducir de manera significativa la pobreza.

Según los informes evaluativos preparados por el Instituto de Estudios Sociales (ISS, por sus siglas en inglés), 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.³³ 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. Sin embargo, uno de los factores principales que ha dificultado una implementación más ágil y eficiente de la ERP en Honduras 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”.³⁴ En cualquier caso, según el balance de ASDI-ISS, 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 esperados³⁵ (Véase el Recuadro 10).

En Guatemala y El Salvador la limitada disponibilidad de recursos restringe las posibilidades de que sus programas de atención a los municipios más pobres pudieran reducir la pobreza en estos, además de que en el primer caso subsisten problemas de coordinación y orientación estratégica de los programas. Así, y no obstante los esfuerzos de coordinación impulsados en el marco de Guate Solidaria Rural, los programas de asistencia social en Guatemala están adscritos a un grupo numeroso de entidades públicas no articuladas entre sí, sin capacidad ni mecanismos para realizar un seguimiento de los beneficiarios ni de medir su impacto. Los fondos sociales han logrado expandir

Recuadro 10**¿Qué pasó con la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Honduras?**

El Gobierno de Honduras aprobó la ERP en 2001. De acuerdo con una evaluación encargada al Instituto de Estudios Sociales (ISS) por la Agencia Sueca de Cooperación (ASDI),³⁶ entre 2001 y 2005 el acceso a servicios básicos mejoró, pero los indicadores de pobreza sugieren que la ERP no ha tenido los resultados esperados. La pobreza rural disminuyó pero la urbana aumentó, mientras que en el ámbito nacional se mantuvo casi constante, como se observa en el cuadro siguiente. Ello ocurrió a pesar de que hubo un ingreso alto y creciente de remesas. La mitad de los 22 indicadores del Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (SIERP) muestran una brecha de incumplimiento.

Incidencia de pobreza de hogares, 2001-2005

	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>
Nacional	65.2	64.8	65.1	64.2	65.8
Urbano	57.7	58.2	57.2	58.7	60.3
Rural	73.8	72.3	72.5	70.3	71.0

El estudio ASDI/ISS identifica varias debilidades de la ERP, las cuales se enumeran a continuación:

1. La descentralización de las políticas planeadas en la ERP requiere una capacidad de implementación a nivel local que no existe. Ello también explica que el proceso de rendición de cuentas a nivel local no haya sido transparente y eficiente.
2. La precariedad laboral forma parte de los temas menos elaborados de la ERP. El proceso de inversión para diversificar el mercado de trabajo ha sido lento y se manifiesta en las estadísticas de empleo, subempleo y el tamaño de la economía informal.
3. La condicionalidad asociada al alivio de la deuda en el marco del programa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) ha sido alta, pero las metas, indicadores y precondiciones de diversas fuentes de cooperación no siempre han estado bien armonizadas. El resultado es que Honduras no puede cumplir con todas las metas. Esta falta de coordinación también está asociada a un liderazgo gubernamental débil, especialmente en momentos de transición.

Entre las recomendaciones del estudio se encuentran las siguientes:

1. La versión revisada de la ERP debe asegurar la armonización entre los programas y el presupuesto que se requiere para implementarlos. Solo debieran incluirse los “proyectos de arrastre” más afines a la reducción de la pobreza, y convendría revisar los presupuestos de los programas individuales para reducir el sobrepeso del gasto corriente.



2. Convendría revisar los criterios que sirven de base para asignar los fondos ERP a los municipios. La distribución de recursos (55% para proyectos productivos y 35% para proyectos sociales) limita la participación de la ciudadanía municipal en la expresión de sus necesidades.
3. Debiera revisarse la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para ser más incluyente y estricta en la definición de procedimientos y aplicación de sanciones.
4. La cooperación internacional debería dar más apoyo al Congreso Nacional en la elaboración del presupuesto relacionado con la ERP. Ello toma en cuenta que la transición del gobierno nuevo en 2006 fue un proceso lento que produjo un Congreso Nacional con una mayoría de diputados con poca experiencia. También se recomienda discontinuar la cooperación que toma la forma de apoyo presupuestario global y sectorial.
5. El apoyo técnico de la cooperación internacional, especialmente con respecto al Sistema de Información de la ERP, podría mejorar la transparencia y confiabilidad de la información sobre la ERP.

la infraestructura en el área rural, pero no atienden necesariamente a la población más pobre sino a las comunidades más organizadas. Además, existen cerca de 40 programas administrados por múltiples agencias (ministerios de Educación, Salud, Economía, fondos sociales, etc.), duplicándose en muchos casos los esfuerzos de estas instituciones.³⁷

En El Salvador lo reciente del programa de Red Solidaria, así como su alta dependencia de recursos externos, que no han estado disponibles, permiten suponer que el mismo aún no había tenido un impacto apreciable antes de 2007. Además, la naturaleza de esta red la acerca más a los programas de transferencias condicionadas de efectivo, consideradas a continuación.

6. Los programas de transferencias condicionadas de efectivo

Los programas de transferencias condicionadas tienen como objetivo primario generar una disminución sostenida de la pobreza, atendiendo la nutrición, la salud y la educación de las poblaciones más vulnerables. 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. Uno de los primeros programas de ese tipo fue el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México, iniciado en 1997. Los programas similares

implementados en América Central 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, el programa Red Solidaria en El Salvador.

El principal objetivo del PRAF de Honduras es proporcionar ingresos adicionales a madres solteras, niños en edad escolar y personas de edad avanzada en riesgo por falta de alimentos y desnutrición. El PRAF distribuye bonos a las familias de los niños matriculados en educación primaria y que participan en los programas de control del crecimiento y vacunación del Ministerio de Salud. También comprende programas para los ancianos, las mujeres y otros grupos socialmente excluidos.

Desde su creación en 1990 el PRAF ha provisto servicios a un promedio de más de 300 mil personas por año. Evaluaciones recientes del PRAF han concluido que comprende una focalización eficiente, aunque por restricciones fiscales solo ha podido llegar a un porcentaje relativamente pequeño de las familias más pobres (véase el Cuadro 19 sobre las evaluaciones de los programas de transferencias condicionadas, más adelante).³⁸

La Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua está diseñada para enfrentar la pobreza presente y futura mediante la entrega de efectivo a los hogares pobres en

las zonas rurales de Nicaragua. Sus objetivos específicos son complementar el ingreso de los hogares hasta por tres años para aumentar el gasto en alimentos, reducir 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 5 años. La RPS se inició en 2000 con un programa piloto que tuvo un presupuesto de \$11 millones,³⁹ que luego aumentó en años subsiguientes, con el apoyo de la cooperación internacional.

De acuerdo con una evaluación de impacto conducida por el Instituto Internacional de Investigación sobre la Política de Alimentación (IFPRI, por sus siglas en inglés) los resultados de la RPS de Nicaragua han sido satisfactorios.⁴⁰ Primero, la RPS produjo un incremento neto masivo de la matriculación escolar de 13% y un efecto aún más grande de 20% de la asistencia escolar de la población objetivo. La cantidad de niños entre primero y cuarto grado que avanzaron dos grados de 2000 a 2002 aumentó el 7.3%. Adicionalmente, la proporción de niños que trabajan, de edades entre 7 a 13 años declinó en un 5.6%.

Segundo, hubo un incremento promedio neto de 16% en la participación de los niños menores de tres años en el VPCD, el programa de cuidados de salud. Al mismo tiempo, se observó una mejora en la utilización de los servicios provistos por el programa, incluyendo el pesar sistemáticamente a los niños y actualizar



sus tarjetas de salud. La participación de los niños entre 3 y 5 años de edad también aumentó sustancialmente.⁴¹

Por último, 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 beneficiarios menores de 5 años. El efecto neto fue una disminución

de 5.5% del número de niños desnutridos, un avance 1.7 veces más rápido que la mejoría anual registrada a nivel nacional entre 1998 y 2001.⁴² En general, la evidencia para varios países de América Latina (ver Cuadro 19) sugieren que las TCE pueden tener un impacto decisivo sobre la cobertura o aumento de la matrícula y la reducción de la deserción, la reducción de la desnutrición crónica y la disminución de la pobreza.

Cuadro 19
Impacto de los programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo –TCE-
(Cifras en porcentajes)

Tipo de Impacto	México	Honduras	Nicaragua	Colombia	Brasil
	Programa de Educación, Salud y Alimentación -PROGRESA- (Oportunidades)	Programa de asignación Familiar -PRAF-	Red de Protección Social	Familias en Acción	Bolsa Escola (Bolsa Familia)
Aumento de la matrícula					
Primaria	1.0	3.0	18.0	2.1	1.3 - 2.8
Secundaria	8.0	n.a.	n.a.	13.0	3.2 – 10.6
Mejora del rendimiento escolar					
Disminución de repetición	4.0	5.0	n.d.	n.d.	n.d.
Disminución de deserción	4.0	4.0	5.0	n.d.	n.d.
Aumento niños que terminan la Primaria	11.0	12.0	29.0	n.d.	n.d.
Disminución del trabajo infantil	15.0 - 25.0	1.4	5.0	6.0	7.0 – 26.0
Disminución de la desnutrición crónica	12.0 - 40.0 ^{a/}	sin efecto importante	5.0 ^{b/}	2.0 - 7.0 ^{c/}	efecto negativo ^{d/}
Disminución de la pobreza	10.0	n.d.	15.0	15.0 ^{e/}	n.d.

Notas: n.a. = no se aplica, n.d. = no hay datos disponibles, a/ Se refiere a la disminución en la incidencia de enfermedades, b/ IFPRI -Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias-. (2005) “Nicaragua: Red de Protección Social Mi Familia. Rompiendo el ciclo de la pobreza”. <http://www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib34p.pdf>, c/ Banco Mundial (2006) “Programa Familias en Acción. Resultados de impacto un año después de implementado el programa”. Bogotá, D. C., d/ FLACSO (2006) señala que los jefes de hogar podrían haber pensando que era necesario que sus hijos estuvieran desnutridos para continuar teniendo derecho a la transferencia, e/ Se refiere al aumento promedio en el consumo del hogar.

Fuentes principales: Olinto (2004), Schady (2006) y Skoufias (2005).

7. Costa Rica: una institucionalidad diferente para la gestión del gasto social

Con la aprobación de reformas sociales profundas, la abolición del ejército y la generación de una nueva carta constitutiva, a partir de la década de 1940 se establecieron las bases del desarrollo social y económico de Costa Rica. A partir de ello, 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.⁴³ Ello ha hecho menos necesario acudir a los programas focalizados de transferencias condicionadas de efectivo, expuestos en la sección anterior, en este país.

La creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971, marcó un hito en los esfuerzos de la sociedad costarricense para impulsar de manera ambiciosa el desarrollo social. La Ley 4760 que creó esa 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 90, el IMAS adoptó el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN), a partir de una adaptación del

sistema CAS chileno,⁴⁴ con el propósito de aumentar la 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), versión mejorada del 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 debía a que los mecanismos de identificación de los beneficiarios no habían sido suficientemente efectivos. El IMAS solamente ha administrado un porcentaje muy pequeño (14%) del total de los recursos que Costa Rica destina supuestamente al combate a la pobreza.⁴⁵

También se destaca en la experiencia de la política social costarricense 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. Primero, fue creado en una coyuntura de crecimiento económico elevado con el objeto



de apoyar los programas de lucha contra la pobreza estructural, y no de compensar los costos del ajuste económico, como ocurrió con los fondos de desarrollo social en otros países. Segundo, su financiamiento proviene de recursos presupuestarios con impuestos de afectación específica y no de donaciones o préstamos externos. El FODESAF se financia con un impuesto del 5% sobre las planillas, además de otros recursos complementarios que recibe de la Caja Costarricense del Seguro Social y, como proporción del impuesto de ventas, del Ministerio de Hacienda.

Tercero, se inserta dentro de la institucionalidad regular de la administración pública y no se crea como un ente extra presupuestario, independiente del resto del sector público. Cuarto, el FODESAF destina sus recursos a la entrega de servicios sociales básicos y a transferencias monetarias más que a la creación de infraestructura.

Por último, asegura la asignación de los recursos mediante convenios y leyes y no necesariamente mediante fondos concursables, y los entes ejecutores han sido instituciones estatales que reciben estos recursos como complemento para programas específicos, aunque más recientemente se ha acudido a contratos de desempeño, como se explicó previamente (Procesos de descentralización del gasto público).

8. La mayor eficacia del gasto público social en América Central

Los indicadores de educación han mejorado significativamente en los países centroamericanos durante el último par de décadas. No obstante, el logro educacional en América Central 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 20).

Estudios basados en los indicadores disponibles de calidad y cantidad de los insumos educativos en América Central durante la década de los 90, sugieren que la eficiencia del gasto público en educación en el istmo era entonces más baja que el promedio para los países en desarrollo.⁴⁶ Sin embargo, un estudio más actualizado sobre la relación entre el gasto público y los resultados en salud y educación en una amplia muestra de países, incluyendo a los de América Central, encontró que en materia de educación la matriculación en educación primaria en todos los países de América Central tienen un alto grado de eficiencia y, en algunos casos como El Salvador, la eficiencia lograda es superior al promedio de América Latina⁴⁷ (Véase la gráfica 4).

Esa relativa eficiencia en relación al costo de la matriculación debe matizarse, sin

Cuadro 20**Indicadores de logro educacional, 2004**
(Porcentajes de población)

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 completación 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

a/ 2002

Fuente: World Development Indicators (2006).

embargo. El grado de repetición y abandono que en casos como los de Guatemala, Nicaragua y Honduras están entre 20 y 30% (la inversa de la tasa de finalización), lo que constituye un indicador de ineficiencia interna.

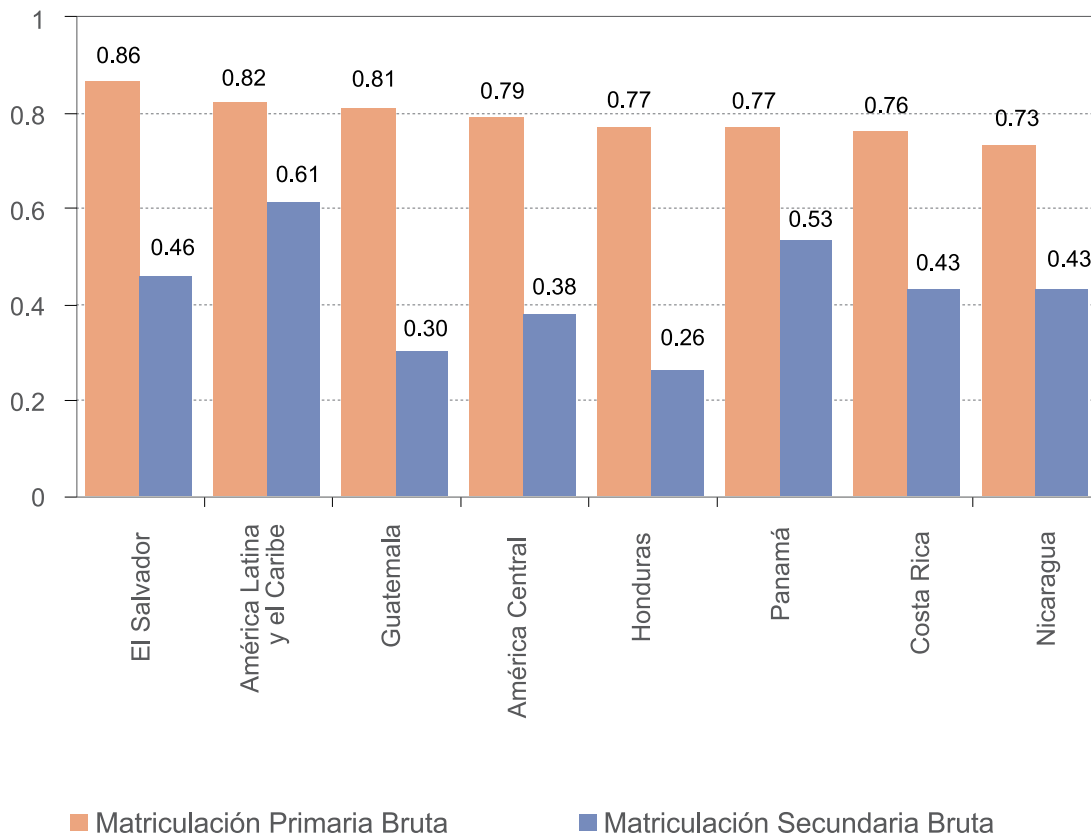
En todo caso, un estudio detallado sobre el gasto público en educación en Guatemala, llevado a cabo por el ICEFI, confirma la existencia de grados de eficiencia en la primaria, tomando en cuenta el rendimiento escolar, similar a los reportados en el estudio citado.⁴⁸ No ocurre lo mismo en

la educación secundaria, donde todos los países de América Central, con excepción de Panamá, presentan índices bajos de eficiencia (Gráfica 4).

Por otra parte, el progreso en materia de salud ha sido más acelerado en América Central que en América Latina en su conjunto, en parte porque las condiciones iniciales de salud eran más precarias en el istmo. Así, la esperanza de vida al nacer, en la región, ha aumentado desde un promedio de 54 años en los 60 a más de 70 años en años recientes (Cuadro 21). La reducción

Gráfica 4

Eficiencia de resultados utilizando el análisis de la envolvente de datos, 1996-2002
Índices de eficiencia del gasto público en Educación ^a



^{a/} Los índices de eficiencia se refieren exclusivamente a mediciones con orientación a resultados, y asumen un valor entre 0 (ineficiente) y 1 (eficiente).

Fuente: Herrera y Pang (2005).

de las tasas de mortalidad infantil y de la niñez ha jugado un papel importante en ese incremento. No obstante esos avances, 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, Honduras y El Salvador (Cuadro 22). En el caso de Guatemala la desnutrición es especialmente alta.

Cuadro 21
Indicadores de salud seleccionados, 1960-2004
 (Números absolutos y tasas)

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 22
Indicadores de salud, 2004
(Tasas y porcentajes)

Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	América Latina
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 nacidos vivos)	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	9.9	92
Difteria, tos ferina y tétano	90	90	84	89	79	9.9	91
Prevalencia de VIH - SIDA (15 - 49 años)	0.6	0.7	1.1	1.8	0.2	0.9	0.7
Partos atendidos pro personaje 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

a/ 2002 b/ 1995 – 2004 c/ 2000 – 2004

Fuente: World Development Indicators (2006).

En todo caso, un estudio reciente sugiere que los niveles de eficiencia del gasto en salud son más altos que en el sector educativo.⁴⁹ Con la excepción parcial de Guatemala, el conjunto de países de América Central se encuentran con similares niveles de eficiencia en cuanto al efecto del gasto público sobre la esperanza

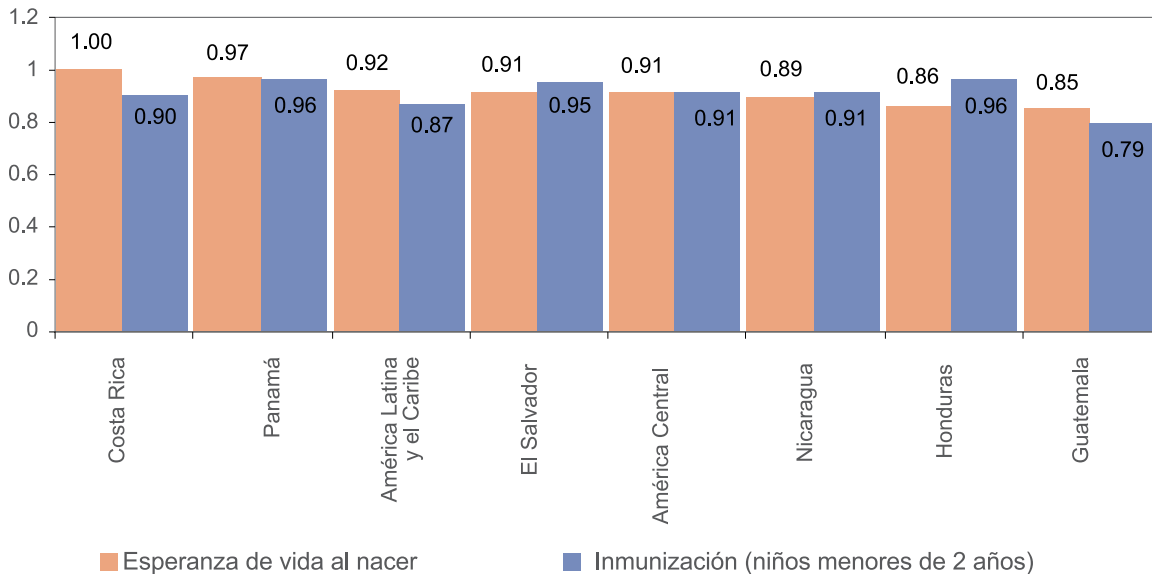
de vida y procesos de inmunización, que al de América Latina en su conjunto, como se puede apreciar en el Gráfica 5.

Por otra parte, la eficacia del gasto público social para beneficiar a los más pobres es significativa en la mayor parte de países de América Central. Una forma de evaluar

Gráfica 5

Índices de eficiencia del gasto público en Salud ^a, 1996-2002

Eficiencia de resultados utilizando el análisis de la envoltura de datos



^{a/} Los índices de eficiencia se refieren exclusivamente a mediciones con orientación a resultados, y asumen un valor entre 0 (ineficiente) y 1 (eficiente).

Fuente: Herrera y Pang (2005).

la incidencia del gasto social es medir la proporción del total del gasto que se destina a los grupos con menores ingresos; otra es determinar en qué proporción mejoran los ingresos de los hogares como resultado del gasto público social.

En lo que se refiere a lo primero, la evidencia disponible sugiere que la mayor parte del gasto público en educación primaria y en atención de la salud primaria se canaliza principalmente a los sectores de menores ingresos.

Datos obtenidos de encuestas en hogares en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá sugieren que los quintiles I y II, que corresponden al 40% más pobre de la población, son el destino de la mayor parte del gasto público destinado a la educación primaria y, con la excepción de Panamá, a la atención primaria de la salud.

El gasto público en educación primaria y el gasto público en atención primaria a la salud tienden a ser los rubros más importantes de gasto en la educación y la salud en su conjunto.



Cuadro 23

Gasto Público en Educación y Salud por Quintil

(Porcentajes del gasto total)

Educación - Total

Quintil	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Panamá
Q.I	25.2	20.0	17.9	19.6
Q.II	22.2	19.0	18.6	22.1
Q.III	19.3	18.0	18.5	22.6
Q.IV	18.3	19.0	20.9	20.9
Q.V	15.1	24.0	24.0	14.9

Educación Primaria

Quintil	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Panamá a/
Q.I	38.7	26.0	26.3	32.0
Q.II	25.3	23.0	24.5	26.7
Q.III	19.2	22.0	22.6	20.5
Q.IV	12.1	19.0	17.1	14.5
Q.V	4.8	10.0	9.5	6.4

Educación Secundaria

Quintil	Costa Rica	Guatemala b/	Honduras	Panamá c/
Q.I	22.3	10.0	3.3	16.5
Q.II	25.5	16.0	11.4	24.8
Q.III	20.8	21.0	22.1	26.8
Q.IV	20.9	33.0	36.1	22.3
Q.V	10.5	20.0	27.2	9.6

Salud - Total

Quintil	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Panamá
Q.I	28.4	18.0	19.3	16.8
Q.II	26.0	20.0	21.2	23.4
Q.III	20.1	22.0	22.7	20.4
Q.IV	15.2	24.0	20.7	20.5
Q.V	10.4	16.0	16.1	18.8

Salud - Atención Primaria

Quintil	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Panamá d/
Q.I	29.8	24.0	26.7	14.7
Q.II	28.6	26.0	22.4	23.4
Q.III	20.8	23.0	21.4	20.6
Q.IV	14.7	20.0	17.6	21.5
Q.V	6.1	7.0	11.8	19.8

a/ refiere a preescolar y primaria

b/ refiere a educación básica

c/ refiere a media y técnica

d/ refiere a servicios médicos - asistenciales

Fuentes: Costa Rica, BID 2003; Guatemala, elaboración del ICEFI con base de INE 2002; Honduras, elaboración de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial con base en ENCOVI 2004; Panamá, BID con base en el año 2003.

Por otra parte, aunque el efecto del gasto social sobre el ingreso de los hogares en general pueda ser limitado, su impacto resulta muy significativo en los hogares más pobres. Así, aun cuando exista una proporción importante del gasto público social que se destine a las clases medias o altas, debe tomarse en cuenta que, como resultado de los ingresos tan bajos de la población en situación de pobreza, el gasto social en América Latina en su conjunto contribuye al ingreso de los hogares más pobres 5 veces más que respecto al ingreso de todos los hogares y 10 veces más respecto al ingreso promedio del quintil más rico.⁵⁰

Lo anterior se confirma al estimarse en términos más precisos cuánto incide el gasto

público en educación en los ingresos de las familias más pobres en algunos países de América Central, como puede observarse en el cuadro siguiente.

En particular, el gasto en educación primaria y secundaria en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (especialmente la educación secundaria) tiende a tener un efecto más importante sobre los sectores de menores ingresos (quintiles I y II), en contraste con el efecto que tiene sobre el 20% de mayores ingresos (quintil V). Ello sugiere que, aun cuando no se ha concentrado la mayor parte del gasto público social en atender a los sectores de menores ingresos, de todos modos el limitado gasto social que los beneficia tiene un impacto decisivo.

Cuadro 24

Gasto por estudiante por quintil de ingresos, 2000-2002^a
(Porcentaje de ingresos del hogar)

Quintil	Primaria			Secundaria		
	Nicaragua	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Guatemala	El Salvador
Q.I	0.8	6.9	6.1	3.3	47.5	14.3
Q.II	0.9	2.3	3.1	2.5	14.9	6.6
Q.III	1.1	1.8	2.7	2.6	7.7	4.9
Q.IV	1.2	1.5	2.2	2.6	4.7	3.9
Q.V	1.0	0.6	1.3	1.8	1.8	2.3
Total	0.9	1.0	1.8	2.8	4.7	3.9

^a Los datos de El Salvador corresponden al año 2002, en Guatemala para el 2000 y en Nicaragua son datos del 2001..

Fuentes: Banco Mundial (2005), con base en El Salvador, EPHM 2002; Guatemala, Encovi 2000; Nicaragua, EMNV 2001.



D. LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y DEL GASTO PÚBLICO

Existen seis desafíos de la gestión presupuestaria y del gasto público. Los tres primeros son: mejorar la transparencia y el control del gasto público así como la gestión y planificación del presupuesto, y avanzar en la descentralización del gasto público, evitando la corrupción. Los tres siguientes son: evitar desequilibrios presupuestarios sin sacrificar la inversión, aumentar el gasto público social y determinar la base institucional y los mecanismos requeridos para aumentar la eficacia del gasto público social.

En 2007 los presidentes de América Central y de la República Dominicana plantearon una serie de compromisos para aumentar la transparencia y reducir la corrupción. Avanzar en este sentido plantea un primer desafío de mejorar la transparencia y el control del gasto público en el istmo centroamericano.

La transparencia y gestión de los presupuestos públicos en América Central ya ha mejorado gracias a la implementación de sistemas integrados de administración financiera en todos los países. Sin embargo, el acceso público es desigual, puesto que solamente los sistemas de administración financiera en Guatemala, Panamá y Honduras (desde 2006) disponen de acceso público por medio de Internet. En los demás países constituye una tarea pendiente.

Por otra parte, el desarrollo de los órganos de control es diferenciado. En Costa Rica y Panamá las atribuciones de las contralorías no solo son más amplias que en otros países, sino que su credibilidad y desempeño son superiores al de los otros países del área. En el resto de países existen problemas administrativos y credibilidad limitada acerca de estos organismos. Además, los reportes de la ejecución presupuestaria son de escasa difusión y debido a políticas y procedimientos de evaluación deficientes tienen poca utilidad práctica. A menudo, la falta de procedimientos uniformes y definidos, 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.

Un segundo desafío es mejorar la gestión y planificación del presupuesto. Una forma de contribuir a la previsión, planificación y transparencia de los presupuestos es formular presupuestos multianuales y establecer resultados con indicadores de desempeño. Actualmente se elabora un horizonte de 3 años para el presupuesto en Guatemala, Honduras y Nicaragua. El resto de países no cuenta con un marco formal de elaboración de presupuestos multianuales, aunque se elaboran proyecciones fiscales y ejercicios de consistencia con los planes de gobierno.

Establecer un presupuesto por resultados contribuiría de manera decisiva a la mejor gestión y evaluación del presupuesto, pero

es una tarea ardua, que debiera concebirse como un proceso gradual de prueba y error para adecuarse a las realidades institucionales y culturales de cada país y lograr, al mismo tiempo, que se enmarque dentro de las políticas macroeconómicas y sectoriales en cada caso. Costa Rica es el país que lleva la delantera en este ámbito, y en todos los países se ha iniciado la formulación de indicadores de desempeño, en algunos casos impulsados por las Estrategias de Reducción de la Pobreza, como en Honduras y Nicaragua. Sin embargo, ha resultado especialmente difícil lograr cierta uniformidad acerca de cómo se entienden las diversas categorías (metas, resultados, productos, indicadores intermedios) utilizadas en cada país y, al mismo tiempo, generar un sistema relativamente sencillo que de manera ágil facilite la gestión del presupuesto. Existe la necesidad de realizar un examen crítico acerca de la idoneidad de los indicadores y sobre la metodología de definición de las metas.

Parte de los problemas con un presupuesto por resultados es que requiere cierta flexibilidad para poder reasignar el gasto público para ajustarlo en casos en que los resultados obtenidos no corresponden a los contemplados originalmente. Sin embargo, un problema común de los presupuestos es su inflexibilidad, debido a una larga lista de gastos o ingresos preasignados, lo que limita las posibilidades de modificar sustancialmente el presupuesto año con

año. El caso extremo es Costa Rica, donde en algunos años el monto del gasto preasignado ha superado a los ingresos tributarios. En otros casos el peso de la deuda o de los salarios de los empleados públicos da lugar a rigideces similares.

Avanzar en la descentralización del gasto público es un tercer desafío de América Central. En algunos países, como Guatemala y Panamá, se ha apoyado explícitamente en la promulgación de políticas formales para impulsarla, aunque en todos los países la Constitución y los códigos municipales le otorgan una base legal. Pero, en general, los recursos generados localmente tienden a ser bajos y las autoridades locales dependen primordialmente de las transferencias de los gobiernos centrales, con excepción de Panamá. Además, estos recursos no siempre están disponibles oportunamente o en los montos establecidos por la ley. Ante una capacidad limitada de implementar programas en el ámbito local, la participación ciudadana y la transparencia también ha sido modesta, y ha estado acompañada en algunos casos de una evidente corrupción, aunque existen experiencias innovadoras de participación público-privadas que pueden ser la base para ampliar la descentralización en el futuro.

El cuarto desafío es evitar desequilibrios presupuestarios sin sacrificar la inversión, aunque reconociendo que el gasto en educación y salud, que tiene un alto componente de gasto corriente, también



contribuye al crecimiento por la vía de la inversión en las personas. En todo caso, en un entorno de cargas tributarias históricamente bajas, el aumento mayor de los niveles de gasto público en los países de América Central se ha reflejado en cierto deterioro de los déficit globales de los gobiernos centrales. En Panamá, Honduras y Costa Rica el déficit del Sector Público No Financiero generalmente ha sido menor que el del Gobierno Central, lo que significa que se ha compensado la brecha entre gastos e ingresos de este último mediante un superávit (logrado generalmente al reducir la inversión) de empresas públicas o entidades descentralizadas o autónomas. Para evitar estos tipos de ajuste se requiere aumentar la recaudación tributaria o adoptar otro tipo de medidas, tanto para reducir el déficit del Gobierno Central como para financiar un aumento de la inversión.

Cierto progreso por el lado del endeudamiento externo ha contribuido, en la mayoría de países, a darle mayor sostenibilidad a las finanzas públicas en el istmo. Por un lado, los países más pobres y más fuertemente endeudados, Nicaragua y Honduras, se convirtieron en sujetos de la iniciativa HIPC, beneficiándose de una fuerte reducción del cúmulo de su deuda, proceso que continuó dándose en 2006 y 2007. Por otra parte, Panamá y Costa Rica, con niveles elevados de endeudamiento, lograron en los últimos años detener y, en parte, reducir el monto total de su deuda. El Salvador, en cambio, que tenía un nivel

de endeudamiento inferior, experimentó un aumento significativo de su deuda pública, especialmente a partir de 2002. En Guatemala la deuda se mantuvo estable a un nivel inferior a un 20% del PIB, confirmando así su posición como el país menos endeudado de América Central.

El quinto desafío consiste en aumentar el gasto público social. La evidencia disponible sugiere que aun cuando ha habido aumentos del gasto social en los países de América Central, continúan —con excepción de Costa Rica y Panamá— sin dedicar suficientes recursos al desarrollo social. Los países desarrollados y otros países de América Latina, con indicadores sociales superiores, dedican un monto mayor de recursos, como proporción del PIB, al desarrollo social. La eficiencia del gasto público en salud y educación ha mejorado en los países de América Central, y existe evidencia de que los programas de mayor cobertura de educación y salud tienen una incidencia especialmente alta en los hogares de menores ingresos, aun cuando los recursos sean insuficientes. No obstante los avances, subsisten marcadas disparidades. Costa Rica tiene indicadores de salud que son comparables o incluso mejores que los de algunos países desarrollados. En el otro extremo está Guatemala, con la mitad de los niños en una situación de desnutrición crónica.

El sexto desafío es determinar la base institucional y los mecanismos requeridos

para aumentar la eficacia del gasto público social. Los arreglos institucionales que sirven de base para canalizar el gasto público social son muy diversos en América Central. Costa Rica ha contado con una política social de carácter universal, orientada a privilegiar la inversión en programas masivos de educación, salud, nutrición y vivienda. Honduras y Nicaragua, como parte de la iniciativa para favorecer el alivio de la pobreza en países pobres y altamente

endeudados (HIPIC), han formulado e implementado Estrategias de Reducción de la Pobreza. Casi todos los países cuentan, además, con programas de transferencias condicionadas de efectivo. Los efectos de las ERP han sido severamente cuestionados, mientras que las evaluaciones de las TCE han sido más positivas, aunque al ser dependiente del financiamiento externo no han sido fiscalmente sostenibles.



NOTAS

- 1 Cámara de Comercio, Acción Ciudadana y CIEN (2006).
- 2 Las municipalidades de Guatemala, que regularmente aprueban sus presupuestos en diciembre, suelen cumplir en muy pocos casos con el requerimiento de presentar sus presupuestos al Ejecutivo y al Congreso para su información y su inclusión en el Presupuesto en muy pocos casos, lo que puede atribuirse a que no hay sanciones por no presentar la información correspondiente.
- 3 En Guatemala el margen del Poder Ejecutivo para hacer cambios es muy extenso, ya sea para efectuar recortes o aumentos, para determinar las asignaciones de prioridades, e incluso para establecer el balance fiscal (déficit/superávit).
- 4 OCDE(2007) y Martner (2000).
- 5 La Autoridad del Canal debe adoptar un sistema de planificación y administración financiera trienal que no forma parte del Presupuesto General del Estado. Debe presentar su proyecto de presupuesto al Consejo de Gabinete, que lo somete a la Asamblea para su examen, aprobación o rechazo.
- 6 El Artículo 121 de la Constitución establece que la Asamblea aprueba los presupuestos ordinario y extraordinario de las instituciones del Gobierno Central: Poder Ejecutivo, ministerios, dependencias y entidades adscritas; Poder Legislativo; el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, mientras que la CGR aprueba el gasto de instituciones autónomas (Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, etc.) y de las municipalidades.
- 7 También existen otros gastos preasignados en Costa Rica, como el 0.19% del PIB para partidos políticos (Art. 96 Constitución), el 30% del impuesto sobre combustibles para CONAVI y el 20% del impuesto de ventas para asignaciones familiares. En Guatemala, el 3% ingresos ordinarios para deporte (Art. 91 Const.), el 2% de ingresos tributarios que colecte la SAT para ella misma y el 0.7% ingresos ordinarios para la Contraloría, entre otros.
- 8 Este principio se encuentra 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.
- 9 Esto sucede pese a que la Constitución estipula que “en ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables” y que la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos manda que el presupuesto debe ser equilibrado y que no pueden cubrirse gastos corrientes con ingresos de capital.
- 10 Comisión ad hoc de ex ministros de Hacienda (2002) “Agenda de transformación fiscal para el Desarrollo. Informe al Presidente de la República”, San José. No publicado.
- 11 Comprendida del 1 de junio de 1999 al 1 de junio 2004. En la administración del Presidente Saca, los reportes sí se han podido publicar.
- 12 Diamond (2005).
- 13 OCDE (2007).
- 14 Bolaños y Delgado (2006).
- 15 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 existe la percepción de que el PCN ha asumido de facto el compromiso de no fiscalizar aquellos asuntos públicos que pudieran afectar la imagen de ARENA.
- 16 Marques (2004).

- 17 Una de las principales limitaciones en materia de transparencia en Guatemala resulta de ser el único país de Centroamérica en el que no se publican datos oficiales sobre el Sector Público No Financiero, contando solamente con datos relativos al Gobierno Central.
- 18 Esto pone de manifiesto el valor relativo que tiene la carga tributaria como indicador de la capacidad pública de movilizar recursos en algunos de los países de América Central. También refuerza la necesidad de contar con datos que cubran el conjunto del sector público, especialmente del SPNF, evitando limitar la información a datos del Gobierno Central, como ocurre en Guatemala.
- 19 Cálculos propios basados en la información de los ministerios de finanzas y bancos centrales.
- 20 Un vasto cuerpo de literatura destaca la importancia de mantener un nivel bajo de consumo gubernamental para el crecimiento de largo plazo. Véase Barro y Sala-i-Martin (1995); Isham y Kaufmann (1998); Senhadji (1999); Gupta, Tiongson y Verhoeven (2002). No obstante, unos elevados niveles de inversión pública tampoco garantizan en el largo plazo un crecimiento económico elevado, como lo discute Easterly (2002).
- 21 Las diferencias entre los niveles de ingreso entre los países de América Central y otros se debía relativamente más a la “baja calidad de los puestos de trabajo”, resultantes de insuficiente inversión pública y privada en infraestructura y equipo, y relativamente menos a la calificación de la fuerza de trabajo, aunque con variaciones entre países. El caso de Guatemala, en particular, resalta al ser el único país de la región en que el principal factor explicativo de las diferencias de ingreso existentes con otros países sería la (baja) calificación de la mano de obra, en comparación con la calidad de los puestos de trabajo. Véase R. Paes de Barros et al (2005), capítulo 6.
- 22 El servicio efectivo de su deuda en el pasado fue, de hecho, menor a lo que cabría haber esperado por el elevado monto de su deuda total. Ello significa que el alivio de la deuda, en la práctica, es menor que lo que sugieren los cálculos basados en el servicio de la deuda que tendrían que haber pagado si hubieran cumplido con la totalidad de sus compromisos financieros.
- 23 La asistencia en 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 se aplica cuando existen tasas de deuda con respecto a las exportaciones por encima de 150%.
- 24 El “punto de decisión” es el momento en el que 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 que el país cumple las condiciones y se aprueba definitivamente la reducción de la deuda.
- 25 FMI (2006b).
- 26 FMI (2006b).
- 27 Las estadísticas disponibles no permiten una comparación de categorías exactamente equivalentes de gasto social en cada país, pero el aumento del gasto social de los gobiernos centrales en Honduras, Nicaragua y Guatemala es muy claro, como lo es también el aumento del gasto público social de los sectores públicos no financieros en Costa Rica y Panamá. No existe información disponible para un período igualmente largo en El Salvador, aunque la información disponible para los últimos años también sugiere una tendencia similar a la observada en los demás países.
- 28 Gobierno de Honduras (2001).
- 29 En agosto de 2000, el gobierno nicaragüense presentó ante el FMI y el Banco Mundial una Estrategia Interina de Reducción de la Pobreza (ERP-I), como requisito para incluir a Nicaragua dentro de la iniciativa HIPC. Posteriormente fue presentada la Estrategia Reforzada de



- Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERP-II), versión revisada de la ERP-I, con el objetivo de servir como referente durante el período de implementación de la HIPC (2001-2005).
- 30 Gobierno de Nicaragua (2001).
 - 31 SEGEPLAN (2006) Estrategia de Reducción de la Pobreza Guate Solidaria Rural.
 - 32 Gobierno de El Salvador (2005).
 - 33 Vos, Cabezas y Komives (2006).
 - 34 ICEFI (2006).
 - 35 Cabezas y Vos (2004).
 - 36 ASDI/ISS (2006).
 - 37 Para enfrentar la falta de coordinación el gobierno guatemalteco creó un comité denominado Directorio Nacional de Coordinación de Fondos (DNCF), que comenzó a funcionar recientemente.
 - 38 BID (2004).
 - 39 El cual representaba aproximadamente 0.2% del PIB o 2% del gasto gubernamental anual en salud y educación.
 - 40 Maluccio y Flores (2005).
 - 41 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.
 - 42 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.
 - 43 Viquez (2005).
 - 44 La Ficha CAS es el principal instrumento de focalización de los programas sociales gubernamentales existente en Chile. Todos los subsidios monetarios utilizan este instrumento a efecto de identificar a los individuos que presentan las mayores carencias. También sirve para asignar los beneficios de los programas de vivienda social, programas de cuidado preescolar y otros.
 - 45 Viquez, (2005).
 - 46 Corbacho y Davoodi (2002).
 - 47 Herrera y Pang (2005). Debe tomarse en cuenta, no obstante lo anterior, el grado de repetición y abandono que en casos como los de Guatemala, Nicaragua y Honduras están entre 20 y 30% (la inversa de la tasa de finalización), lo que constituye un indicador de ineficiencia interna.
 - 48 ICEFI (2007).
 - 49 Herrera y Pang (2005).
 - 50 CEPAL (2007).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ASDI/ISS (2006), “Honduras: ¿Qué pasó con la ERP?” Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina, Informe País –Honduras, 2006, Elaborado por Niek de Jong, José Rafael del Cid, Kees Biekart y Geske Dijkstra, <http://www.iss.nl/prsp>.
- Barro, R. y X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, New York: McGraw-Hill.
- BID (2004), “Honduras: Programa de Apoyo a la Reducción de la Pobreza”, HO-0212, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (2005), “El Salvador. Apoyo al programa Red Solidaria. Propuesta de Préstamo”, ES – L1002, 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.
- Cabezas M. y R. Vos (2004), “Ilusiones y desilusiones del crecimiento pro-pobre: dilemas y perspectivas para la reducción de la pobreza en América Latina”, Evaluación y monitoreo de Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina 2004, Instituto de Estudios Sociales y Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, Mimeo.
- Cámara de Comercio, Acción Ciudadana y Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, (2006), *Corrupción y conflicto de intereses en el diseño y gestión de fideicomisos públicos. Análisis de un estudio de caso: el caso COVIAL*, Magna Terra ediciones, Guatemala, noviembre 2006.
- CEPAL (2007), *Panorama Social de América Latina*, 2006, Santiago de Chile, Chile.
- 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.
- Diamond, J. (2005), “Establishing a Performance Management Framework for Government”, *IMF Working Paper* 05/50, Washington, D.C., International Monetary Fund.



- 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 (2001), Poverty Reduction Strategy Paper, Tegucigalpa.
- Gobierno de Nicaragua (2001), *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza*, Managua.
- 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.
- FLACSO (2006), “Programas sociales orientados a la educación en Brasil: La bolsa escola”, Copyleft. México.
- FMI (2005), “Honduras: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report”, IMF Country Report N° 05/82, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- FMI (2006a), “Honduras: 2005 Article IV Consultation”, IMF Country Report N° 06/35, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- FMI (2006b), “Nicaragua: 2005 Article IV Consultation”, IMF Country Report N° 06/174, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- Herrera, S y G. Pang (2005), “Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach”. Paper presented at the Economic Policy and Debt Seminar. Los datos y resultados de este artículo están disponibles en la página web del Banco Mundial correspondiente al Economic Policy and Debt Department.
- ICEFI (2006), “La política fiscal en Honduras. Propuestas para el corto y mediano plazo”, Mimeo, Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- ICEFI, *Más y Mejor Educación en Guatemala (2008-2021) ¿Cuánto nos cuesta?*, ICEFI, USAID, AED, Proyecto Diálogo para la Inversión social en Guatemala (2007), Magna Terra ediciones, Guatemala, febrero 2007.
- Isham, J. y D. Kaufmann (1998), “The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects,” *Quarterly Journal of Economics* 114, 149-84.
- 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.

- Marques, J. (2004), “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).
- OCDE (2007), “Prácticas presupuestarias en América Latina: Resultados de la Encuesta de la OCDE 2006 Procedimientos y prácticas presupuestarias en los países de Latinoamérica.” Documento de Trabajo GOV/PGC/SBO(2007)3, Versión presentada ante la Reunión de Responsables de Presupuesto de países Latinoamérica y el Caribe, celebrada en Santiago de Chile 31 enero – 1 Febrero 2007. Mimeo, OCDE.
- Paes de Barros, R., de Carvalho, M., Franco, S., Ganuza, E. y R. Mendoça (2005), Crecimiento con equidad: la lucha contra la pobreza en Centroamérica, Bogotá, Colombia, PNUD-IPEA.
- 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.
- Víquez, 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., Cabezas M. y Komives K. (2006), “Presupuestar para reducir la reducción de la pobreza”. Evaluación de Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina 2005, Instituto de Estudios Sociales y Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, Mimeo.