

¿Quiénes somos?

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi, es un centro de investigación que se especializa en evaluar la política fiscal en cada uno de los países de América Central y la región. Elabora análisis, publicaciones y estudios técnicos y realiza su labor de forma independiente de Gobiernos, partidos políticos y cualquier otra organización de la sociedad civil.

También ofrece servicios de asesoría y capacitación sobre política fiscal a los poderes legislativos y ejecutivos, a las organizaciones sociales y políticas y a las autoridades locales de la región.

Con una visión integral y de largo plazo, el Icefi promueve la discusión y reflexión de los temas fiscales en y sobre el área para buscar consensos y acuerdos que contribuyan a la edificación de sociedades y estados equitativos, democráticos y prósperos.

Visión

Ser líder y referente internacional en la generación de pensamiento, convergencias e incidencia en temas fiscales en los países de Centroamérica para edificar estados y sociedades equitativas, democráticas y prósperas.

Misión

Generar conocimientos para desarrollar propuestas y diálogos en temas fiscales que contribuyan en la formulación y ejecución de políticas públicas equitativas, transparentes y eficientes en Centroamérica.

La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis



Icefi

La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis.

Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. 2012.

208 pp.

ISBN 978-9929-8123-2-1

1. Política fiscal – América Central. 2. Tendencias económicas y motores de crecimiento – América Central. 3. Gastos e ingresos fiscales. 4. Política fiscal y crisis económica – América Central. 5. Reformas tributarias en Centroamérica. Retos fiscales desde la perspectiva de la política – América Central. I. Título.

**Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales,
Icefi**

Dirección: 12 avenida 14-41 zona 10,
colonia Oakland

Guatemala, Guatemala, Centroamérica

Teléfonos: (502) 2367 1807 y 08, 2367 0480 y 81

www.icefi.org

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

Producción:

Adelma Bercián

Lilian Lima

Francis Urbina

Administración y finanzas:

Cristina Dubón

Iliana Peña

Difusión:

Adelma Bercián

Lilian Lima

Diseño de portada e interiores:

María Isabel Quezada

Diagramación:

Intercreativa, teléfono (502) 2367 5159

Fotografía de portada:

Servicios internacionales

Edición:

Isabel Aguilar Umaña, teléfono (502) 4217 3197

Primera edición: 5,000 ejemplares,
marzo de 2012

Impreso en Editorial Artgrafic Internacional,
teléfono (502) 2220 7972

Guatemala, Centroamérica



Consejo Asesor:

Julio Francisco Báez, Nicaragua
Juan Alberto Fuentes Knight, Guatemala
Fernando Herrero, Costa Rica
Juan Carlos Gómez Sabaini, Argentina
Hugo Noé Pino, Honduras
Alma Quiñones, Guatemala
Isabel Saint-Malo de Alvarado, Panamá
José Félix Sanz, España
Aaron Schneider, EE. UU.
Alex Segovia, El Salvador
Ana Sojo, Costa Rica

Junta Directiva de Guatemala:

Alma Quiñones, Presidente
Edmundo Vásquez, Vicepresidente
Rubén Nájera, Tesorero
Fabiola Cifuentes, Secretaria

Director Ejecutivo:

Hugo Noé Pino

Coordinación general:

Maynor Cabrera, economista *senior*

Equipo de investigación:

Maynor Cabrera	Javier Garate Alfaro
Ricardo Barrientos	Hugo Noé Pino
María Castro	

Colaboraron con insumos específicos:

Bruno Baroni	Dorval Carías
Jorge Cornick	Juan Alberto Fuentes Knight
Jorge Lavarreda	Carlos Mendoza
Pablo Sauma	Aaron Schneider

Índice

Índice	5
Siglarlo	14
Presentación	16
Resumen Ejecutivo	19
CAPÍTULO I	
Una década turbulenta en Centroamérica	26
A. Tendencias económicas recientes en Centroamérica	28
a. Una década turbulenta en materia económica	28
b. Los motores del crecimiento económico	32
i. Sectores productivos más dinámicos	32
ii. Evolución de la demanda agregada	34
iii. Los mecanismos de transmisión con la economía mundial	36
B. Desempeño económico y Equidad	43
a. Empleos: escasas oportunidades en un entorno cambiante y volátil	44
b. Las crisis al final de la década debilitan los logros en la reducción de pobreza	50
C. Conclusiones	55
CAPÍTULO II	
Estructura de los ingresos y gastos fiscales y sus implicaciones para una mayor equidad en la región	56
A. Consideraciones teóricas	58
a. ¿Cómo influye la política fiscal en la equidad?	58
b. Progresividad y regresividad del sistema tributario	59
c. El papel del gasto público en la redistribución del ingreso	61
B. Estructura de los ingresos fiscales en Centroamérica y su impacto en la equidad	63
a. Estructuras diversas de los ingresos fiscales	63
b. Los sistemas tributarios en Centroamérica: una visión general	66
c. Una mayor participación de los impuestos directos a paso lento	69
d. ¿Por qué la tributación directa es tan baja en Centroamérica?	70
i. Baja participación de la recaudación de personas físicas	72
ii. Exoneraciones fiscales	75
iii. Evasión del impuesto sobre la renta	79
iv. Otros factores	81
e. Sistemas tributarios y equidad en Centroamérica	82

C. Estructura del gasto público en la región y la importancia del gasto social para reducir desigualdades	84
a. Estructura del gasto público centroamericano	84
b. Bajos niveles de gasto social en una región con grandes desafíos sociales	87
i. Evolución reciente del gasto público social	89
ii. ¿Qué componentes del gasto público social son más importantes?	93
iii. Evolución reciente de los componentes del gasto público social	94
c. Esfuerzos gubernamentales por ampliar la protección social	96
i. Programas no contributivos de pensiones	97
ii. Programas de transferencias monetarias condicionadas	99
d. Incidencia: ¿quién se beneficia del gasto social en Centroamérica?	102
i. Educación	103
ii. Salud	105
D. Conclusiones	108

CAPÍTULO III

Dinámica de los ingresos y gastos públicos en la región: la respuesta de la política fiscal a la crisis	110
A. Mejora en los ingresos, ¿una alegría duradera?	112
a. Las mejoras en los ingresos van de la mano de la carga tributaria	112
B. Un gasto público creciente pero atado al ciclo económico	116
a. El gasto público crece en Centroamérica	116
b. El gasto público frente a la crisis: entre lo planeado y lo posible	119
C. Relación entre variables fiscales y crecimiento económico	121
a. Los ingresos fiscales son sensibles al ciclo económico	123
b. Gasto público ligeramente contra cíclico durante la crisis	128
D. Déficits, superávits o lo que el ciclo económico decida	129
a. No hay que culpar (solo) al gasto por los déficits	129
b. Una fuerte relación entre el déficit y el desempeño económico	130
c. Déficit fiscal en tiempos de crisis	131
E. Panorama de la deuda	133
F. Escenarios de sostenibilidad de las finanzas públicas en el futuro	137
a. Escenario 1: recortes fiscales en el corto plazo	138
b. Escenario 2: sostenibilidad financiera	140
c. Escenario 3: hacia una sostenibilidad con equidad y crecimiento	142

CAPÍTULO IV

Mejorar de manera sostenible la equidad: los retos fiscales desde la perspectiva política

A. Reformas tributarias recientes en Centroamérica	148
a. Todos los países intentaron una reforma tributaria	148
i. Costa Rica	148
ii. El Salvador	149
iii. Guatemala	149
iv. Honduras	151
v. Nicaragua	151
vi. Panamá	152
b. Contenidos y alcances de las propuestas	153
c. Las medidas aprobadas	155
d. Factores que influyeron en la aprobación de las reformas	156
B. Política fiscal: actores, instituciones y procesos	158
a. Institucionalidad al servicio de las élites	160
b. El rol central de los congresos o asambleas legislativas en la reforma fiscal	161
i. Costa Rica	164
ii. El Salvador	165
iii. Guatemala	165
iv. Honduras	166
v. Nicaragua	167
c. El Organismo Ejecutivo y su relación con el Legislativo	167
d. El Organismo Ejecutivo y su relación con el Judicial	170
e. Las élites en Centroamérica y su ejercicio del poder	170
C. ¿Dónde buscar apoyo para la reforma fiscal?	173
a. Transparencia y combate a la corrupción como medida para enfrentar el grave problema de la desconfianza ciudadana en el Estado	174
b. Hacia la conformación de una alianza que apoye la reforma fiscal	175
D. Conclusiones y recomendaciones	177
REFLEXIONES FINALES	180
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	185
ANEXOS	193

Índice de gráficas

Gráfica 1 - Centroamérica: fases del crecimiento económico (2001-2010)	29
Gráfica 2 - Centroamérica: crecimiento económico (2007-2010)	30
Gráfica 3 - Centroamérica: aportes al crecimiento económico por sector económico (2001-2010)	33
Gráfica 4 - Centroamérica: comparación relativa entre los flujos de remesas, IED, exportaciones y turismo (2001-2010)	38
Gráfica 5 - Centroamérica: remesas, IED, turismo y exportaciones (2000-2010)	38
Gráfica 6 - Centroamérica: términos de intercambio y volumen de exportaciones (2000=100)	39
Gráfica 7 - Centroamérica: exportaciones según destino (2000 y 2010)	42
Gráfica 8 - Centroamérica: relación entre actividades que demandan más empleo y crecieron más (2001-2010)	50
Gráfica 9 - Centroamérica: volatilidad del crecimiento <i>per cápita</i> del PIB y el consumo privado (2001-2010)	51
Gráfica 10 - Centroamérica: relación entre indicadores sociales y gasto público social <i>per cápita</i> (en US\$ de 2000)	62
Gráfica 11 - Centroamérica: ingresos totales y donaciones del SPNF	64
Gráfica 12 - Centroamérica: evolución de la recaudación promedio por impuesto (2001-2010)	67
Gráfica 13 - Centroamérica: participación de los impuestos directos en los ingresos tributarios (2001-2010)	70
Gráfica 14 - Comparación internacional de la carga tributaria y contribuciones a la seguridad social	71
Gráfica 15 - Oede, Centroamérica y Latinoamérica: evolución de la tasa promedio del ISR (1990-2010)	72
Gráfica 16 - Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Panamá y América Latina: estructura del ISR (<i>circa</i> 2008)	73
Gráfica 17 - Distinción entre brechas de recaudación y evasión fiscal	80
Gráfica 18 - Costa Rica, El Salvador y Guatemala: evasión del ISR y del IVA (<i>circa</i> 2006)	81

Gráfica 19 - Centroamérica: progresividad e impacto redistributivo del sistema tributario	83
Gráfica 20 - Centroamérica: gastos totales del SPNF	85
Gráfica 21 - Centroamérica: gasto <i>per cápita</i> en educación, salud y protección social (promedio 2001-2010)	88
Gráfica 22 - Centroamérica: evolución del gasto público social <i>per cápita</i> (2001-2010)	90
Gráfica 23 - Centroamérica: crecimiento real del gasto social (2001-2010)	90
Gráfica 24 - Centroamérica: prioridad del gasto social (2001-2010)	92
Gráfica 25 - Centroamérica: estructura del gasto social (2008)	94
Gráfica 26 - Centroamérica: tendencias de gasto social sectorial	95
Gráfica 27 - Centroamérica: incidencia del gasto público en educación y salud (<i>circa</i> 2006)	103
Gráfica 28 - Centroamérica: ingresos y donaciones del gobierno central y del SPNF	113
Gráfica 29 - Centroamérica: evolución de la carga tributaria	114
Gráfica 30 - Centroamérica: cambio de los ingresos totales del gobierno central respecto al período anterior (2001-2010)	115
Gráfica 31 - Centroamérica: relación entre ingresos tributarios e importaciones	124
Gráfica 32 - Centroamérica: crecimiento de los ingresos fiscales respecto a la tendencia del crecimiento económico (2001-2010)	124
Gráfica 33 - Centroamérica: crecimiento real del gasto público respecto a la tendencia del crecimiento económico (2001-2010)	128
Gráfica 34 - Centroamérica: evolución del déficit fiscal del SPNF (2001-2010)	131
Gráfica 35 - Centroamérica: déficit fiscal y su relación con los ingresos y gastos (2009)	132
Gráfica 36 - Centroamérica: deuda pública total del SPNF (2001-2010)	135
Gráfica 37 - Centroamérica: evolución de la deuda pública externa (2001-2010)	135
Gráfica 38 - Centroamérica: características de las reformas tributarias propuestas y aprobadas (2008-2011)	155

Índice de cuadros

Cuadro 1 - Centroamérica: crecimiento económico (1971-2010)	29
Cuadro 2 - Centroamérica: estructura productiva (1980, 2000, 2010)	33
Cuadro 3 - Centroamérica: componentes de la demanda agregada (2001-2010)	35
Cuadro 4 - Centroamérica: déficit fiscal, crecimiento real del gasto e ingresos públicos (2009)	36
Cuadro 5 - Centroamérica: estructura de las exportaciones de bienes (1990-2010)	41
Cuadro 6 - Centroamérica: clasificación de países según diversificación de productos y destinos de exportación	42
Cuadro 7 - Centroamérica: tasa de desempleo abierto (2000-2010)	45
Cuadro 8 - Centroamérica: empleo informal (2001-2010)	45
Cuadro 9 - Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá: subempleo (<i>circa</i> 2010)	45
Cuadro 10 - Centroamérica: distribución de la población empleada según rama de actividad económica (Promedio 2001-2010)	47
Cuadro 11 - Centroamérica: producto interno bruto por trabajador ocupado, <i>circa</i> fase I y fase II	49
Cuadro 12 - Centroamérica: incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos/consumo en la población/hogares (2001-2010)	52
Cuadro 13 - Centroamérica: coeficiente de Gini de la distribución del ingreso (2001-2010)	52
Cuadro 14 - Costa Rica, El Salvador y Honduras: evolución del desempleo, informalidad y subempleo (2007-2009)	52
Cuadro 15 - Centroamérica: diferencias entre el acceso a servicios entre el quintil I y el quintil V (<i>circa</i> 2008)	63
Cuadro 16 - Centroamérica: estructura y nivel de los ingresos fiscales	65
Cuadro 17 - Centroamérica: tasas aplicadas a las ganancias de capital, intereses y dividendos	74
Cuadro 18 - Centroamérica: estimaciones de gasto tributario (2002-2009)	77
Cuadro 19 - Centroamérica: tipos de reformas recientes a los esquemas de incentivos fiscales	79

Cuadro 20 - Centroamérica: prioridad macroeconómica, fiscal y crecimiento del gasto público social	92
Cuadro 21 - Centroamérica: cobertura de los seguros sociales	97
Cuadro 22 - Centroamérica: programas de pensiones no contributivas	98
Cuadro 23 - Centroamérica: programas de transferencias monetarias condicionadas (2007-2010)	101
Cuadro 24 - Centroamérica: avance educativo (<i>circa</i> 2007)	104
Cuadro 25 - Centroamérica: evolución de los ingresos totales (1991-2000 respecto a 2001-2010)	113
Cuadro 26 - Centroamérica: evolución del gasto total (1991-2010)	117
Cuadro 27 - Centroamérica: evolución del gasto total del gobierno central y del SPNF (2001-2010)	117
Cuadro 28 - Centroamérica: evolución del gasto público del gobierno central, según categoría económica (2007-2010)	120
Cuadro 29 - Centroamérica: cambio en los ingresos tributarios respecto al período anterior (2000-2010)	126
Cuadro 30 - Centroamérica: patrones cíclicos de los ingresos fiscales (2009)	126
Cuadro 31 - Centroamérica: evolución del déficit fiscal promedio (1991-2000 y 2001-2010)	130
Cuadro 32 - Centroamérica: estructura de las fuentes de financiamiento del gasto público del gobierno central (2009)	132
Cuadro 33 - Centroamérica: deuda pública (1991-2010)	134
Cuadro 34 - Centroamérica: calificaciones de riesgo país (2010-2011)	134
Cuadro 35 - Centroamérica: indicadores de la deuda pública total (2001-2010)	136
Cuadro 36 - Relación entre variables y sostenibilidad de la deuda	138
Cuadro 37 - Centroamérica: escenarios de una reducción inmediata del déficit fiscal	139
Cuadro 38 - Centroamérica: clasificación de reformas fiscales por tipo (2008-2011)	154
Cuadro 39 - Centroamérica: reformas tributarias promovidas y aprobadas (2008-2011)	157
Cuadro 40 - Centroamérica: sistemas de partidos políticos (<i>circa</i> 2006)	163
Cuadro 41 - Centroamérica: influencia de la mayoría parlamentaria e incremento de ingresos fiscales por reformas aprobadas	169

Índice de recuadros

Recuadro 1 - La <i>Gran Recesión</i> y la crisis de los precios de los alimentos y del petróleo en 2008 y 2010	31
Recuadro 2 - El concepto de equidad o igualdad	46
Recuadro 3 - ¿Son desiguales los países centroamericanos?	54
Recuadro 4 - Las exoneraciones fiscales <i>escandalosas</i>	76
Recuadro 5 - «Beneficiarios de exoneraciones, por favor regístrense»	78
Recuadro 6 - ¿El gasto corriente es <i>malo</i> y el gasto de capital es <i>bueno</i> ?	86
Recuadro 7 - Aspectos importantes del diseño de un programa de transferencias monetarias condicionadas	100
Recuadro 8 - Estructura del financiamiento de la salud en Centroamérica	106
Recuadro 9 - Una aproximación sobre las debilidades de la institucionalidad social en Centroamérica	107
Recuadro 10 - Los planes anti crisis	118
Recuadro 11 - Política fiscal: pro cíclica, contra cíclica o neutra	122
Recuadro 12 - ¿Política fiscal contra cíclica en la <i>Biblia</i> ?	127

Índice de anexos

Anexo 1 - Costa Rica: gastos del gobierno central y SPNF, porcentajes del PIB	194
Anexo 2 - El Salvador: gastos del gobierno central y SPNF, porcentajes del PIB	195
Anexo 3 - Guatemala: gastos del gobierno central, porcentajes del PIB	196
Anexo 4 - Honduras: gastos del gobierno central y SPNF, porcentajes del PIB	197
Anexo 5 - Nicaragua: gastos del gobierno central y SPNF, porcentajes del PIB	198
Anexo 6 - Panamá: gastos del gobierno central y SPNF, porcentajes del PIB	199
Anexo 7 - Costa Rica: ingresos del gobierno central y SPNF, porcentajes del PIB	200
Anexo 8 - El Salvador: ingresos del gobierno central y SPNF, porcentajes del PIB	201
Anexo 9 - Guatemala: ingresos del gobierno central, porcentajes del PIB	202
Anexo 10 - Honduras: ingresos del gobierno central y SPNF, porcentajes del PIB	203
Anexo 11 - Nicaragua: ingresos del gobierno central y SPNF, porcentajes del PIB	204
Anexo 12 - Panamá: ingresos del gobierno central y SPNF, porcentajes del PIB	205

Siglarío

Anep	Asociación Nacional de la Empresa Privada de El Salvador
CA4	Países del norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua)
Cacif	Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras (Guatemala)
Cafta	Tratado de Libre Comercio de América Central y la República Dominicana, por sus siglas en inglés (<i>Central American Free Trade Agreement</i>)
Cair	Cálculo alternativo del impuesto sobre la renta (Panamá)
CC	Corte de Constitucionalidad de Guatemala
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
Cedlas	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CES	Consejo Económico y Social de El Salvador
Cicig	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIIU	Clasificación Internacional Industrial Uniforme
CNAP	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz
Cosep	Consejo Superior de la Empresa Privada
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos (Honduras)
DGA	Dirección General de Aduanas (Nicaragua)
DGI	Dirección General de Ingresos (Nicaragua)
Digestyc	Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio, por sus siglas en inglés (<i>Economic Free Trade Agreement</i>)
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fosdeh	Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

GPDF	Grupo Promotor del Diálogo Fiscal de Guatemala
IED	Inversión extranjera directa
Ietaap	Impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz (Guatemala)
Inec-CR	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica
INE-GT	Instituto Nacional de Estadística de Guatemala
INE-HN	Instituto Nacional de Estadística de Honduras
Inec-NI	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Nicaragua
Inide-NI	Instituto Nacional de Información de Desarrollo de Nicaragua
ITBMS	Impuesto de transferencia de bienes muebles y servicios
Nafta	Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por sus siglas en inglés (<i>North American Free Trade Agreement</i>)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá
Ocde	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria (Guatemala)
Secmca	Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano
Sedlac	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe, por sus siglas en inglés (<i>Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean</i>)
Sefin	Secretaría de Finanzas de Honduras
Sica	Sistema de Integración Centroamericana
SPNF	Sector público no financiero
TMC	Transferencias monetarias condicionadas
UE	Unión Europea
EE. UU.	Estados Unidos
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, por sus siglas en inglés (<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>)
WTTC	Consejo Mundial de Turismo y Viajes, por sus siglas en inglés (<i>World Travel and Tourism Council</i>)

PRESENTACIÓN

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), en su primer informe sobre la política fiscal en la región, publicado en 2007, sostuvo 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 va a requerir un esfuerzo por aumentar la tributación y mejorar la eficacia del gasto público con transparencia». Esta aseveración fue hecha dentro del período de mayor crecimiento económico que la región haya experimentado en tiempos recientes.

Esta expresión sigue siendo válida y cuenta con mayor sentido de urgencia después de que la economía internacional ha sufrido una de sus peores crisis desde la gran depresión de comienzos del siglo pasado. La recuperación económica internacional ha sido débil e incierta y el bajo crecimiento de Estados Unidos, los problemas de deuda soberana de Europa y los primeros signos de reducción del dinamismo de las economías emergentes muestran que las perspectivas de crecimiento de la región para los próximos años son, para la mayoría de los países y en el mejor de los casos, bajas.

La política fiscal en América Central enfrenta, por lo tanto, nuevos desafíos derivados del bajo dinamismo que puedan tener los ingresos fiscales en momentos en que las demandas sociales crecen y ponen a prueba las incipientes democracias de los países. Adicionalmente al comportamiento de la economía internacional, nuevos y complejos retos como el de la inseguridad ciudadana, el tráfico de drogas y los crecientes efectos del cambio climático se suman a los tradicionales de combatir la pobreza y generar un crecimiento económico equitativo.

Con la presentación de su *Segundo informe centroamericano de política fiscal*, el Icefi busca alcanzar tres objetivos principales: primero, realizar un balance de las principales características de la política fiscal en los últimos diez años, destacando los efectos de la *Gran Recesión* en las economías e ingresos fiscales de los países, así como las respuestas de política económica que los Gobiernos adoptaron. Segundo, analizar cómo los principales componentes de la política fiscal afectan la equidad, resaltando, en este caso, la manera como la política social constituye un instrumento efectivo para reducir desigualdades. Y tercero, que la sostenibilidad de una política fiscal que apoye el crecimiento, fomente la equidad y se adapte a condiciones cambiantes del entorno internacional requiere de reformas profundas en el ámbito de los ingresos, gastos y transparencia.

Este análisis se hace reconociendo que la política fiscal es política de Estado, es decir, su resultado último constituye la expresión de un conjunto de relaciones sociales que expresan diferentes intereses en el seno del Estado. Por ello, una dimensión importante del trabajo es el estudio de la economía política de las reformas fiscales, a fin de determinar los factores políticos que posibilitan e impiden su concretización.

Este *Informe* consta de cuatro capítulos y una sección final de reflexiones sobre los desafíos que enfrenta la región en el contexto actual. En el primer capítulo se analizan las principales tendencias de las economías centroamericanas durante los últimos diez años, describiendo cuáles han sido los motores del crecimiento económico y los vínculos con la economía internacional. A continuación se expone cómo han evolucionado las relaciones entre desempeño económico y equidad; para ello se revisa la estructura del empleo, el desempeño de las actividades más dinámicas y cómo ha ido transformándose el tipo de inserción externa. Además, se muestra cómo evolucionaron la pobreza y la desigualdad. Todo lo anterior sirve de marco para entender el contexto económico y social en el que se desarrolla la política fiscal y cómo puede influir en mejorar la equidad.

El segundo capítulo presenta la estructura de los ingresos y gastos fiscales durante el período en análisis, enfatizando sus cambios en el tiempo. Del nivel agregado de gasto público se pasa al análisis del gasto social, por considerarlo el de mayor impacto para promover la equidad. Para el efecto, el capítulo se concentra en el gasto social que proporciona condiciones de inicio e igualdad de oportunidades, como es el caso del gasto en educación, salud y los programas de protección social.

El capítulo tres aborda el financiamiento del gasto público. Se parte de la premisa de que es posible contribuir a la equidad mediante una mayor cantidad de recursos (en gasto social, por ejemplo). Sin embargo, esto debe hacerse de manera sostenible y con una visión de largo plazo; por tal motivo se analizan las dinámicas de los ingresos, gastos, déficit y endeudamiento público. Este capítulo pretende evaluar si la política fiscal puede contribuir con recursos adecuados para financiar un gasto público equitativo; cómo el ciclo económico y otras variables determinan el espacio que se tiene para financiar el gasto público y cómo reaccionó la política fiscal ante la crisis; así como qué desafíos existen derivados de las acciones que se llevaron a cabo, como los programas anti crisis. Finalmente, este capítulo plantea un marco de discusión amplio sobre la sostenibilidad fiscal. Se presentan tres escenarios, cada uno de ellos con un horizonte de mayor o menor plazo que estaría orientado a darle sostenibilidad a las finanzas públicas de la región.

La parte final, o sea el capítulo cuarto, aborda la temática de la economía política de las reformas tributarias. Aunque las sociedades centroamericanas precisan de reformas fiscales para contribuir a la equidad de manera sostenible, hacer de estas propuestas una realidad es algo que está sujeto al proceso político, donde distintos actores interactúan de acuerdo con sus intereses, en un marco institucional dado. Como punto de partida, se describen cuáles han sido los intentos más recientes para llevar a cabo reformas fiscales. Posteriormente, se revisa cuáles son los actores más importantes en el proceso de discusión y aprobación de reformas. Por último, se discuten estrategias para culminar con éxito reformas fiscales que amplíen el espacio de las finanzas públicas para contribuir con la equidad.

La política fiscal influye en las decisiones y los logros económicos de los integrantes de una sociedad, así como de ésta en su conjunto. Como parte de su visión integral y de largo plazo, el Icefi promueve la discusión y reflexión de los temas fiscales en y sobre el área para buscar consensos y acuerdos que contribuyan a la edificación de sociedades y Estados equitativos, democráticos y prósperos. Es por ello que este *Informe*, además de presentar un balance fiscal de la región, está enfocado en contribuir a la comprensión del rol de la política fiscal en la promoción de la equidad en los países de Centroamérica.

Este *Informe* constituye un esfuerzo colectivo que contó con la coordinación general de Maynor Cabrera, economista *senior* del Icefi, quien con su capacidad, experiencia y talento, logró articular los diversos insumos de la investigación, así como redactar partes del mismo. Agradecemos las colaboraciones recibidas de parte de investigadores como Bruno Baroni, Dorval Carías, Jorge Cornick, Jorge Lavarreda, Carlos Mendoza, Pablo Sauma y Aaron Schneider. También participaron, como parte del equipo del Icefi, Ricardo Barrientos, María Castro y Javier Garate Alfaro. Asimismo, hacemos un reconocimiento extensivo a todo el personal técnico y administrativo del Instituto.

Especial agradecimiento queremos patentizar a los miembros del Consejo Asesor del Icefi, quienes enriquecieron el presente estudio con sus aportes, sugerencias y orientaciones recibidas a lo largo de las diversas etapas de elaboración del mismo. También a los integrantes de la Junta Directiva, en especial al sociólogo guatemalteco Edelberto Torres Rivas.

Finalmente, pero no menos importante, deseamos reconocer el apoyo financiero de la Embajada de Suecia en Guatemala y de la Real Embajada de Noruega en Guatemala para la preparación de este *Informe*, así como el auspicio de Christian Aid, de la Embajada de Suecia en Guatemala y de la Fundación Friedrich Ebert en Centroamérica para su publicación y difusión.

Esperamos que la información y análisis contenidos en este *Segundo informe centroamericano de política fiscal* sean de utilidad para los diversos sectores de la sociedad centroamericana y que este conocimiento ayude a construir una política fiscal equitativa que contribuya al crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica, la reducción de la pobreza y, por ende, el fortalecimiento de nuestras democracias.

Hugo Noé Pino
Director Ejecutivo del Icefi

RESUMEN EJECUTIVO

Una década turbulenta en materia económica

En el año 2010 culminó una década de turbulencias en el escenario económico de Centroamérica. Durante ese lapso, las economías de la región atravesaron distintas etapas, desde una caída en los precios de las exportaciones, un período de bonanzas económicas seguido de un incremento en los precios de la energía y los alimentos, hasta finalizar con una recesión. Lo anterior ha conllevado efectos económicos importantes sobre la creación de empleos, reducción de la pobreza y también sobre las finanzas públicas.

El crecimiento económico para la región fue menor en la década que finalizó en relación con decenios anteriores. Cada uno de los países mostró comportamientos diferenciados: Panamá, Costa Rica y Honduras fueron los países de mayor crecimiento económico, en gran parte por el buen desempeño del sector servicios. Por otro lado, Guatemala, Nicaragua y El Salvador reportaron un crecimiento más bajo que en la década anterior de 2000 a 2010; el caso más grave fue el de la economía salvadoreña.

Los cambios más notorios en la estructura económica de los países centroamericanos son el auge en el sector servicios y la menor importancia del sector agrícola en la generación de valor agregado. En el caso de la industria, solamente en Honduras y Costa Rica se observó una mayor participación de este sector en la economía. Por el lado de la demanda agregada, el consumo fue el factor más importante para el crecimiento de las economías centroamericanas. No obstante, en países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua fue prácticamente el único factor, mientras que en los países que más crecieron, como Honduras, Costa Rica y Panamá, las exportaciones e inversión se combinaron para obtener tasas de crecimiento más elevadas. Para los dos últimos países mencionados, la inversión privada creció de manera significativa, mientras que para el resto de países centroamericanos no aumentó, lo cual puede influir en menor crecimiento económico en el futuro.

El gasto público aumentó durante los años de la crisis de 2008-2009, lo cual habría amortiguado su impacto. También es destacable que ningún país redujo el gasto social durante esa fase, lo que habría evitado mayores costos en términos de equidad. Sin embargo, se incrementó el gasto público en gastos recurrentes, lo cual tiene implicaciones para el financiamiento de los presupuestos públicos en el futuro, en términos de la sostenibilidad del gasto público.

La evolución de la actividad económica y el empleo está muy relacionada con los vínculos de las economías centroamericanas con el exterior. A lo largo de la década, el aporte de las remesas familiares fue determinante para el dinamismo de la actividad económica, principalmente para los países del CA-4, aunque para otros, como Costa Rica y Panamá, lo fue la inversión extranjera. El turismo también ha continuado su crecimiento, principalmente en Honduras, Nicaragua y Panamá.

Las exportaciones siguen siendo el vínculo del istmo más importante hacia el exterior. Los volúmenes de éstas se incrementaron en todos los países, pero principalmente en Nicaragua y, en menor grado, en El Salvador. A ello se agrega el comportamiento de los términos de intercambio, los cuales se deterioraron durante la década. En el año 2008, se observó un mayor deterioro debido al alza acelerada de los precios de la energía, pese a que algunos productos de exportación como el azúcar, banano y café mejoraron sus precios. Posteriormente, durante el año 2009, la tendencia en los términos de intercambio se revirtió porque los bienes agrícolas se mantuvieron altos y se dio una caída en el precio del petróleo, producto de la *Gran Recesión* de carácter mundial. El mejoramiento de los términos de intercambio en 2009 fue un elemento amortiguador de la crisis, situación que se revirtió nuevamente a finales de 2010.

El tipo de bienes exportados por los países centroamericanos cambió en los últimos 20 años. Aunque los bienes primarios tienen todavía la mayor participación, ésta se redujo en todos los países, con excepción de Nicaragua y Panamá. El cambio de exportaciones hacia bienes industrializados se ha observado en Guatemala, El Salvador y Honduras, aunque es más notable en Costa Rica. En el caso de Panamá, las exportaciones de servicios tuvieron un crecimiento notable durante la década.

Los países de Centroamérica han avanzado a distintas velocidades en la diversificación de su oferta de productos exportables y de los socios a los cuales los venden. Solamente Costa Rica y El Salvador coincidieron en ampliar la gama de sus productos y sus destinos de exportación. Mientras tanto, Guatemala logró diversificar sus productos, pero concentró los destinos de exportación, mientras que Honduras, por el contrario, amplió la gama de los destinos de sus exportaciones pero no varió sustancialmente los productos ofrecidos al exterior. Finalmente, Panamá no tuvo cambios importantes en el tipo de bienes exportados ni en los lugares a los cuales se dirigen las ventas de bienes al exterior.

El desempeño turbulento de las economías centroamericanas y la inserción internacional no propiciaron un crecimiento suficiente de empleos de calidad. Por un lado, la proporción de empleos informales y subempleo se mantuvo sin cambios significativos. En contraste, en la estructura del empleo según actividad económica se observaron caídas en el empleo del sector agrícola e industrial, lo cual fue compensado por el crecimiento del sector servicios. Esto tiene implicaciones negativas, pues los sectores con mayor potencial de absorción de empleo no crecieron, mientras que las actividades más boyantes, como los servicios financieros, empresariales, transporte y comunicaciones, absorben un número limitado de trabajadores.

Como resultado de la crisis, las ganancias iniciales en la reducción de la pobreza parecen haberse desvanecido. Según los datos disponibles, la pobreza aumentó en los años 2008-2009 como resultado de la crisis internacional y del alza en el precio de los alimentos. En general, la desigualdad no mejoró significativamente, ni antes ni después de la crisis.

Los desafíos de una política fiscal equitativa y sostenible

Como resultado del desempeño económico de la década anterior, el reto de hacer equitativa la política fiscal permanece. Para lograr este cometido es necesario dotar de mayores espacios a la sostenibilidad fiscal, lo cual no solo implica atender el balance de las cuentas fiscales, sino también reconocer la importancia de contar con mayores niveles de crecimiento económico y de gobernabilidad, con el objeto de hacer sostenible la política fiscal en el mediano plazo. Además de los retos tradicionales de la política fiscal, es importante tomar en cuenta el surgimiento de nuevas necesidades, como la atención cada vez más frecuente a los desastres provocados por fenómenos naturales y al deterioro creciente de la seguridad en los países de la región.

a. El reto de mejorar la equidad a través de la política fiscal

La política fiscal puede influir sobre la equidad dependiendo de quién se beneficia de los servicios que provee el sector público, quiénes reciben transferencias del Gobierno y quiénes contribuyen a financiarlo mediante el pago de impuestos. Parece razonable concluir que, en el corto plazo, el gasto público es un instrumento redistributivo mucho más poderoso que el sistema tributario. Sin embargo, en el largo plazo un sistema progresivo de imposición del ingreso puede hacer una contribución muy importante para evitar grados crecientes de desigualdad.

Existen tres tipos de estructuras de ingresos del sector público en Centroamérica, atendiendo al nivel de ingresos y fuentes de financiamiento. Un grupo de países con altos niveles de ingresos como proporción del PIB, pero ingresos concentrados en impuestos y dependientes de la cooperación internacional, está conformado por Honduras y Nicaragua. El segundo grupo lo constituyen países con ingresos medios, fuentes diversificadas y una mayor cobertura de la seguridad social, como Panamá y Costa Rica. Finalmente, Guatemala y El Salvador tienen los niveles de ingresos más bajos y dependen casi exclusivamente de impuestos para financiar el gasto público.

Durante el período comprendido entre 1990 y 2010, la participación de los impuestos directos dentro del total de ingresos tributarios se incrementó de manera consistente, en línea con lo que normalmente sería considerado una evolución hacia un sistema tributario más equitativo. Si bien este incremento ha sido relativamente lento, los efectos acumulados no son despreciables: los impuestos directos representaban el 29.6% de los ingresos tributarios totales en los primeros años de la década y alcanzaron el 36.0% durante los años de la crisis de 2008-2009.

Los impuestos directos tienen una baja recaudación debido a que se perciben muy poco de las personas físicas y debido a que se cuenta con esquemas generosos y poco transparentes de

exoneraciones fiscales y altos niveles de evasión. La baja recaudación de personas físicas está influida por la dificultad de gravar las rentas generadas fuera del territorio, la exclusión de ciertas rentas personales de la base tributaria y la existencia de tratamientos preferenciales para los ingresos del capital. Por otro lado, se ha hecho un amplio uso de los incentivos fiscales como mecanismo para la promoción del desarrollo de ciertos sectores, lo cual ha creado problemas para la equidad y reduce la recaudación. Además, al ser los incentivos poco transparentes y no estar evaluados, no se tiene certeza sobre su efectividad. Por ello, algunos países han iniciado reformas a las zonas francas para cumplir con acuerdos ante la OMC, racionalizar estos beneficios y que éstos aporten al desarrollo del país donde dichas zonas francas están ubicadas. Finalmente, la evasión y elusión tributaria reducen significativamente la captación de impuestos (en mayor grado en el caso del ISR, parangonado con impuestos como el IVA).

La baja participación de los impuestos directos, en comparación con la alta contribución del IVA, influye en que los sistemas tributarios sean regresivos. No obstante, el impacto redistributivo del sistema tributario es mínimo, tanto en los casos en los que el sistema tributario es regresivo como en los casos en que es progresivo, debido a la baja recaudación tributaria que existe en los países centroamericanos.

Los ingresos fiscales pueden prevenir incrementos en la desigualdad, pero su mayor contribución a la equidad se da a través del financiamiento del gasto público. Aunque el gasto social tiene una influencia más directa en la equidad, también es relevante la inversión pública debido a su importancia en la ampliación de oportunidades, ya que el acceso a la infraestructura es desigual en la región y crea barreras importantes para que todos los ciudadanos tengan acceso a mejores oportunidades.

La principal conclusión que permite extraer la comparación por fases de crecimiento del comportamiento del gasto social es que se ha dado un cambio significativo en la región, no solo en el sentido de proteger el gasto social en una etapa recesiva sino, más allá de ello, realizar un esfuerzo contracíclico al resguardar gastos tan importantes como educación, salud y protección social (ya sea mediante la figura de programas contributivos como no contributivos). Vale puntualizar que, aunque Guatemala, Nicaragua y Honduras muestran un menor gasto público social, realizaron un importante esfuerzo fiscal para aumentarlo. Sin embargo, el hecho más llamativo es que en todos los países el gasto social aumentó a lo largo de la década anterior. Además del incremento en los niveles de gasto social, los países centroamericanos realizaron esfuerzos para impulsar nuevos programas de protección social, como las transferencias monetarias condicionadas y los esquemas de pensiones no contributivas.

El gasto en educación es más progresivo que el gasto en salud y, al cuantificar la distribución de sus beneficios, se observa que tiene efectos de mejora en la equidad. La mayor capacidad redistributiva del gasto público en educación respecto al de salud se debe a que el primero absorbe una proporción importante de recursos destinados al ámbito social en todos los países. Lo anterior fundamenta el argumento de que la educación es uno de los pilares para la

reducción de la pobreza y la desigualdad. En general, el gasto en salud muestra menor capacidad progresiva que el gasto en educación, así como efectos menos visibles en la redistribución. Los resultados están relacionados con la menor orientación de recursos públicos al sector (un problema de nivel); con la orientación fragmentada del gasto de los seguros sociales relacionada con su baja cobertura dada la estructura del mercado laboral, principalmente en los países del CA4 (problema de orientación); y con problemas de organización y articulación de un sistema integrado de salud (problemas institucionales y de eficiencia).

b. Sostenibilidad más allá del corto plazo

Los ingresos fiscales de los países centroamericanos aumentaron durante la década anterior. Esta alza estuvo impulsada principalmente por las mejoras en la carga tributaria. Esta situación se vio interrumpida en el año 2009 debido a la crisis económica, pues en ese período se observaron contracciones de entre un 1 y un 2% del PIB. La baja de los ingresos fiscales se dio porque éstos son muy sensibles al ciclo económico, principalmente a la evolución de las importaciones, las cuales se desplomaron en los años 2008 y 2009. Esto sucede porque los ingresos tributarios dependen fuertemente de las importaciones.

El alza en los ingresos permitió que el gasto público se incrementara, principalmente durante los años de expansión de la actividad económica (alrededor de 2004 a 2007). Esta situación no se interrumpió debido a la caída en los ingresos fiscales derivada de la crisis, ya que los gastos no se recortaron como en crisis anteriores. El impulso a los programas de gasto social estuvo guiado por los planes anti crisis, que si bien no se ejecutaron conforme a lo planeado, contribuyeron a aminorar los efectos de dicha crisis. El contenido de estos programas estuvo basado en un incremento en las transferencias y salarios. Sin embargo, el rubro sacrificado durante la crisis fue la inversión pública. Los recortes en la inversión pública pueden provocar efectos nocivos porque perjudican la competitividad de los países centroamericanos, así como sus posibilidades de crecimiento económico, influyendo negativamente en la equidad.

Los déficits fiscales estuvieron muy ligados al ciclo económico. En la fase de auge, el déficit fiscal se redujo. Por el contrario, en la fase de la crisis aumentó, principalmente por la fuerte baja que mostraron los ingresos fiscales y, en menor medida, por el impulso a programas de gasto público. De hecho, la baja en los ingresos públicos durante la crisis se compensó con mayor endeudamiento por parte de los Gobiernos. Esto fue posible gracias al apoyo de la cooperación internacional y a que durante los años previos los países habían reducido de forma importante sus niveles de endeudamiento. Por ello, algunos países centroamericanos mejoraron su calificación de riesgo país durante la década recién concluida.

Debido a la crisis, la situación de sostenibilidad de la deuda pública sufrió algunos cambios y existen algunas señales de alerta a las cuales debe ponerse atención. Utilizando tres criterios, razón del saldo de la deuda pública a PIB, saldo de la deuda pública a ingresos fiscales y necesidades de financiamiento a corto plazo (incluyendo déficit, más las recolocaciones de deuda), surgen señales de advertencia de distinta intensidad para los países centroamericanos.

Se plantean tres escenarios posibles que pueden seguir estos países para darle sostenibilidad a las finanzas públicas. En el primer escenario, donde se atiende solamente el corto plazo, los países realizarían recortes de gasto público para nivelar las cuentas fiscales. Un programa de ajuste severo en el corto plazo seguiría sacrificando la inversión pública y la ampliación de la cobertura educativa y de salud, con lo cual existirían fuertes costos por el lado del crecimiento y la equidad. En síntesis, este escenario no garantiza eliminar las brechas fiscales, quizá con la excepción de Panamá y Nicaragua. Se trata, en todo caso, de un escenario políticamente inviable y con costos sociales elevados.

Un segundo escenario plantea la búsqueda de la sostenibilidad financiera en el mediano plazo. Esta opción es superior al escenario uno, ya que permitiría financiar un nivel de servicios públicos similar o mayor al que ya proveen los Estados de la región, así como incorporar paulatinamente pequeñas reformas en la medida de lo necesario. En este escenario no se tomarían en cuenta las necesidades derivadas de atender mejoras en la equidad, abordar los efectos del cambio demográfico sobre el gasto público y mejorar la competitividad externa. Tampoco se consideran nuevas demandas, tales como atender el impacto de los desastres asociados con fenómenos naturales, o el incremento en los niveles de inseguridad.

La sostenibilidad es algo que va más allá de solamente nivelar las cuentas fiscales. Un escenario más ambicioso con visión de mediano y largo plazos debe contar con tres pilares. El primero consiste en fortalecer las finanzas públicas, dotándolas de más recursos para poder atender necesidades de gasto público de forma sostenible. En segundo lugar, se requiere aumentar los mecanismos que le den legitimidad al gasto público, como mejorar la equidad, calidad y la transparencia del gasto público. En tercer lugar, deben generarse oportunidades para toda la población, lo cual requiere un esquema que potencie un crecimiento económico de base amplia, en el que exista un beneficio para los trabajadores y empresarios, sosteniendo las finanzas públicas. Este enfoque de sostenibilidad debe ser capaz de responder ante nuevos retos, como los efectos del cambio climático y las estrategias para promover la seguridad ciudadana y lidiar con el crimen organizado.

c. El gran desafío político de llevar a cabo las reformas

Por lo discutido anteriormente, asumir la necesidad de fortalecer al Estado a efecto de darle sostenibilidad a la política fiscal y contribuir a la equidad requiere un esfuerzo fiscal enorme, que logre generar un crecimiento sostenido de las fuentes de financiamiento del gasto público, en un marco de estabilidad política y económica. Para hacer sostenible el financiamiento del gasto público deben fortalecerse los ingresos públicos, principalmente la tributación como una opción viable para superar los problemas más graves de la región. Sin embargo, esto no es sencillo, sobre todo si se toma en cuenta que la historia de algunos países del istmo está plagada de conflictos e intentos fallidos por reformar la política fiscal. En ese marco, las élites económicas han ejercido su poder y expresado su visión del desarrollo económico en la configuración de la política fiscal bajo condiciones históricas que marcaron la formación de los Estados centroamericanos.

La equidad depende, al igual que la política fiscal, del proceso político o relaciones de poder. Por lo tanto, un cambio en las relaciones de poder permitirá una reforma tributaria, toda vez ocurra la conjunción entre las élites emergentes y grupos con mayor movilidad social. Procesos que están impactando la región —como la globalización económica y el crecimiento de la comunidad migrante centroamericana en el extranjero— plantean potenciales y nuevas oportunidades que deben explorarse y analizarse.

De hecho, todos los países del istmo se involucraron en procesos de reformas tributarias en los años recientes, debido al desplome en los ingresos fiscales derivado de la crisis reciente. De acuerdo con el alcance de las reformas, la mayoría de países se enfocó directamente en reformas orientadas a captar recursos fiscales de manera exclusiva. También existieron intentos de modificar integralmente el sistema tributario, los cuales enfrentaron mayores problemas en su aprobación. De hecho, las medidas que pudieron ser admitidas fueron nada más aquellas de carácter incremental.

El escaso o nulo éxito de los intentos por lograr una reforma fiscal integral y profunda en los países de Centroamérica está asociado con el hecho de que no existe una coalición que integre los intereses de las élites transnacionales, la clase media urbana y los sectores populares. En la región existe diversidad en los modelos de conformación y reforma del Estado. Aunque en todos los casos se ha logrado algún incremento en la carga tributaria, las reformas han sido poco exitosas en movilizar recursos de manera sostenible, especialmente en cuanto a la contribución de los sectores económicos más dinámicos.

En cuanto a las posibilidades para balancear este desequilibrio de poder en el diseño de la política fiscal en la región, es preciso reconocer que las élites necesitan del Estado, razón por la cual influyen sus instituciones y políticas para responder a dichas necesidades. Para las élites transnacionales que operan en procesos de producción global, estos intereses incluyen la estabilidad macroeconómica, seguridad, infraestructura y la oferta de mano de obra calificada. Esto se contrapone a que uno de los principales obstáculos en la región para balancear la distribución de poder entre los actores con capacidad de influenciar la política fiscal es la debilidad de los sectores populares.

Por lo tanto, es necesario un cambio de paradigma según el cual los Gobiernos pasen de preocuparse únicamente por el adversario consuetudinario a la reforma, considerando que el Estado necesita una base de apoyo más amplio dentro de los sectores populares, si es que la reforma ha de alcanzar a la élite privilegiada (en especial a sectores difíciles de gravar). El esfuerzo por la reforma fiscal debe aunarse a la recuperación de la confianza ciudadana y la movilización de los sectores populares, especialmente de los que se perfilan como los beneficiarios de las reformas. En este sentido, una reforma integral de la política fiscal es fundamental para fortalecer la democracia y gobernabilidad en la región centroamericana.



Una década turbulenta en Centroamérica

El 1990 fue un año de grandes cambios en Centroamérica. Después de una década de guerra civil, los países de la región comenzaron a experimentar una transición hacia la democracia. En Guatemala, se celebró un referéndum que resultó en la victoria de la oposición, lo que llevó a la salida del poder de la familia Arana. En El Salvador, se firmó un acuerdo de paz que puso fin a la guerra civil. En Honduras, se celebró una elección que resultó en la victoria de la oposición, lo que llevó a la salida del poder de la familia Somoza. En Nicaragua, se celebró una elección que resultó en la victoria de la oposición, lo que llevó a la salida del poder de la familia Somoza.

Estos cambios fueron el resultado de una combinación de factores, incluyendo la presión internacional, el apoyo de la comunidad internacional y el cansancio de la población por la guerra. Sin embargo, la transición no fue sencilla y se enfrentó a muchos desafíos, como la corrupción, la pobreza y la violencia residual. A pesar de estos obstáculos, los países de Centroamérica lograron dar un paso importante hacia la democracia y la paz.

Este capítulo analiza y describe el escenario macroeconómico en el que se ha desarrollado Centroamérica en la última década, el que a su vez afecta y es afectado por la política fiscal. Especial énfasis se asigna al impacto de la *Gran Recesión* y los canales por medio de los cuales se trasladaron sus efectos a las economías de la región. En este sentido, se exponen las tendencias recientes de las economías centroamericanas; cuáles fueron los motores del crecimiento en los países; los principales vínculos con la economía mundial y cómo le impactó la crisis de 2008-2009. En síntesis, se revisa una década de fluctuaciones económicas en la cual los servicios fueron las actividades más dinámicas y, además, se fortalecieron los vínculos económicos con el exterior a través de las remesas, turismo y la IED, con exportaciones crecientes y diversificadas, pero con fuertes desafíos ante la reducción de los términos de intercambio y la reducción de las exportaciones de textiles. En este capítulo también se describe la evolución de la pobreza y desigualdad, así como la interacción entre las actividades económicas de mayor dinamismo, la estructura del empleo y las características de la población económicamente activa. Esto nos da una idea clara de las brechas existentes y de la magnitud de los desafíos de la política fiscal que se analizan a lo largo de este *Informe*.

A. Tendencias económicas recientes en Centroamérica

En el año 2010 terminó una década de turbulencias en el escenario económico de la región, durante la cual las economías atravesaron distintas etapas, desde una caída en los precios de las exportaciones, un lapso de bonanza económica, seguido de una crisis de incremento de los precios de la energía y los alimentos, finalizando con una recesión. Para algunos países, el aporte de las remesas familiares fue determinante en el dinamismo de la actividad económica, aunque, para otros, la atracción de inversión extranjera y el auge de las exportaciones fueron los factores que impulsaron a las economías. En este escenario se nota cada vez más el auge del sector servicios en toda la zona, aunque con diferente intensidad; la industria crece más en algunos países y, en general, el sector agrícola crece poco, aunque sigue siendo muy importante en la generación de empleos y de valor agregado.

a. Una década turbulenta en materia económica

El desenvolvimiento económico para la mayoría de los países centroamericanos fue moderado durante el período 2001-2010 y menos dinámico que en el lapso 1991-2000, con la excepción de Honduras y Panamá que, junto con Costa Rica, mostraron el progreso más notable en materia de crecimiento económico (véase el cuadro 1). Por el contrario, el retroceso más pronunciado se observó en El Salvador,

que redujo su tasa de crecimiento a menos de la mitad de lo observado en la década anterior. Otro aspecto a destacar es que Costa Rica y Panamá tuvieron mayores tasas de crecimiento que el resto de países, al igual que en la década de los noventa.

Centroamérica enfrentó durante la década recién terminada condiciones macroeconómicas muy variadas, las cuales significaron enormes retos para la política económica, así como para la política fiscal. Es posible identificar tres fases según el desempeño de las economías regionales a lo largo del período 2001-2010: desaceleración, bonanza y recesión. Las tres fases ocurrieron en todos los países, aunque con una magnitud y duración distintas.

En la primera fase, se observó una *desaceleración*¹ alrededor de los años 2001 a 2002, cuando la economía de algunos países se afectó por la baja en los precios de bienes de exportación y por la contracción de la economía estadounidense, que es uno de los principales socios comerciales de los países de la región. Las tasas de crecimiento más bajas durante esta primera fase se observaron en Costa Rica, El Salvador y Panamá y el país menos afectado fue Honduras, que mantuvo una tasa moderada del 3.7%.²

La segunda fase, o de bonanza, el período de mayor auge económico de las últimas tres décadas, ocurrió de 2004 a 2007 y coincidió con un incremento extraordinario del crecimiento de la economía mundial, no observado en los últimos treinta años.³ La extensión de esta fase de expansión no fue igual en todos los países: en Costa Rica

1. En este informe el término *desaceleración* se refiere a que la tasa de crecimiento de un país se reduce sin que sea negativa, lo cual es equivalente a que el dinamismo de la actividad económica, medido por el PIB, se redujo. En el caso de que la tasa de crecimiento caiga, o sea que el nivel de actividad económica se reduce, se hablará de *recesión*.

2. La reducción mayor de las tasas de crecimiento en El Salvador se debe al terremoto del año 2001. En el caso de Panamá a problemas fiscales, a una reducción en la demanda externa que afectó a la zona libre de Colón, que es el centro bancario internacional, a las exportaciones y al fin de un ciclo de expansión del crédito, entre otros (Cepal, 2003). Mientras tanto, en Costa Rica, la reducción en la demanda externa afectó a las exportaciones tradicionales y a las de Intel (Cepal, 2002).

3. Según los datos compilados por el FMI, no se observó un período con un crecimiento de la economía mundial de tal magnitud ni tan duradero en los últimos treinta años, con una racha de cuatro años con tasas por encima del 4.5%.



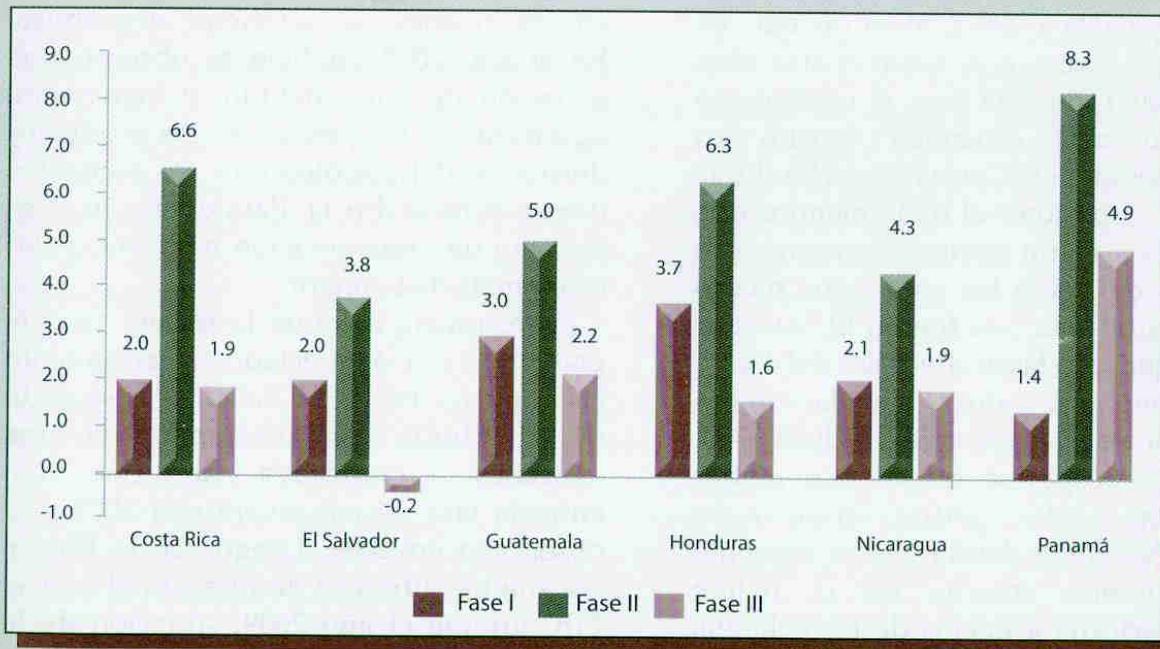
Cuadro 1: Centroamérica: crecimiento económico (1971-2010)
(Tasas de crecimiento promedio anual por período)

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	1971-2010
Costa Rica	5.6	2.4	5.2	4.2	4.4
El Salvador	2.3	-0.4	4.6	1.9	2.1
Guatemala	5.7	0.9	4.1	3.3	3.5
Honduras	5.4	2.4	3.3	4.1	3.8
Nicaragua	0.3	-1.4	3.4	2.9	1.3
Panamá	5.5	1.4	5.1	6.3	4.5
Promedio	4.4	0.6	4.4	3.8	3.2

Fuente: Icefi, basado en datos oficiales y Cepal (datos históricos).



Gráfica 1: Centroamérica: fases del crecimiento económico (2001-2010)
(Porcentajes de crecimiento promedio)

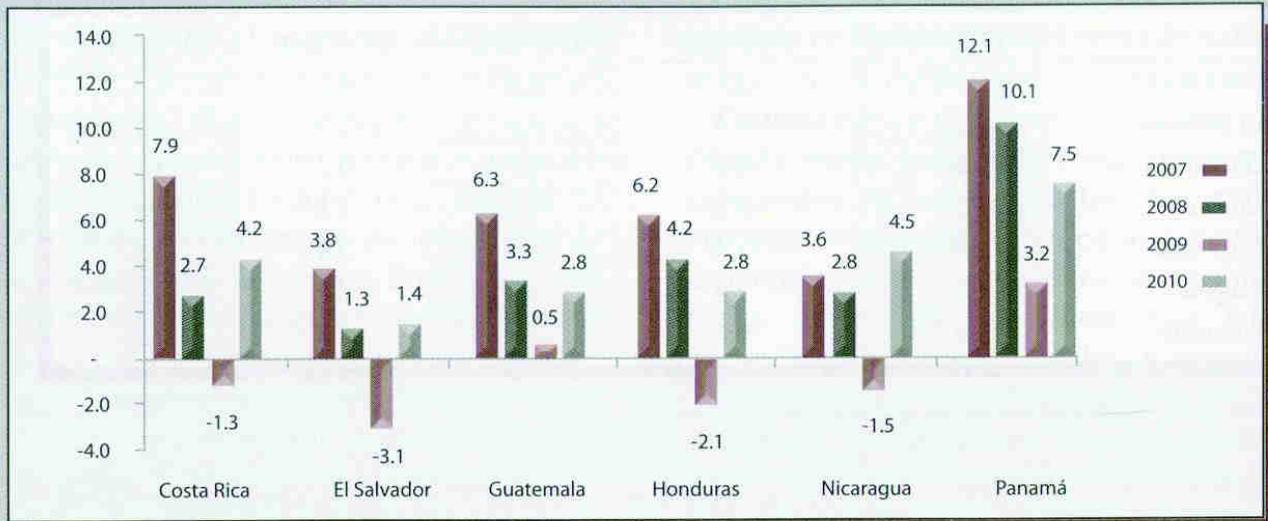


Fuente: Icefi, basado en datos oficiales.

Nota: La fase I comprende 2001-2002 para Costa Rica y Panamá; 2001-2003 para Honduras y Nicaragua y 2001-2004 para El Salvador y Guatemala. La fase II abarca, desde 2003-2007 para Costa Rica; 2003-2008 para Panamá; 2004-2007 para Honduras y Nicaragua y 2005-2007 para El Salvador y Guatemala. La fase III comprende 2008-2010 para todos los países, con excepción de Panamá, para el cual solo abarca los años 2009-2010.



Gráfica 2: Centroamérica: crecimiento económico (2007-2010)
(Porcentajes)



Fuente: Icefi, basado en datos oficiales.

y Panamá duró entre cinco y seis años; en Guatemala y El Salvador se extendió a solo tres (2005 a 2007), mientras que, en Honduras y Nicaragua, tardó cuatro años (2004 a 2007). En esta fase, el crecimiento económico más dinámico ocurrió en Panamá, seguido de Costa Rica y Honduras (con tasas superiores al 6%), mientras que Guatemala tuvo un crecimiento económico promedio del 5% y los países que menos aprovecharon esta fase fueron El Salvador y Nicaragua, con tasas alrededor del 4%.

La tercera fase estuvo bajo la sombra de la *Gran Recesión* mundial de 2008-2009, cuando el desplome de las actividades económicas solo podría compararse con la crisis de la deuda que se combinó con la guerra interna en la región centroamericana a inicios de los ochenta. Durante la fase recesiva, todos los países reportaron bajas tasas de crecimiento que, en promedio, se situaron entre el 1 y el 2%, con la excepción de El Salvador, cuyo nivel de actividad se contrajo, y Panamá, donde la crisis fue menos intensa. El año más crítico fue 2009 porque, con excepción

de Guatemala y Panamá, todos los países enfrentaron una recesión, o sea una caída en los niveles de actividad económica. En el año 2008 también se observó una situación de crisis debido al incremento sustancial de los precios de los productos derivados del petróleo y de los alimentos (véase el recuadro 1). Para el año 2010, se observó una recuperación modesta en las economías de la región.

En resumen, durante la tercera fase, el país que vio más afectado su crecimiento económico fue El Salvador, seguido de Honduras. Ambos reportaron una diferencia significativa (de casi 6%) entre la tasa de crecimiento en 2008 y la observada en 2009. Luego, Costa Rica y Nicaragua sufrieron de recesión al caer el PIB durante el año 2009, situación de la cual se escapó Guatemala, pero, en los tres casos, la diferencia entre el año previo y el de la crisis fue de alrededor de 4% menos de crecimiento. Finalmente, Panamá salió aparentemente bien librada, pero la contracción en el ritmo del crecimiento también fue significativa.



Recuadro 1

La Gran Recesión y la crisis de los precios de los alimentos y del petróleo en 2008 y 2010

El crecimiento económico que Centroamérica había experimentado desde el año 2004 se ve afectado por el aumento de los precios de los alimentos y de los derivados del petróleo en 2008; por la *Gran Recesión* de los países desarrollados en 2008-2009 y, a partir de 2010, por un nuevo aumento de los precios de los bienes mencionados.

La crisis de los precios de los alimentos y del petróleo. En el año 2008, se observó una escalada de precios en alimentos,^a como maíz, trigo y arroz, y en el precio internacional del petróleo y sus derivados,^b con un costo internacional del barril del crudo que llegó a US\$145. Debido a la recesión mundial, estos precios disminuyeron en el año 2009, aunque los pagos por los bienes mencionados volvieron a aumentar a finales del año 2010, con los efectos negativos subsecuentes para la región.

Estos aumentos representan fuertes desafíos a los Gobiernos como aumentos en la inflación; el costo de las hambrunas; las demandas para crear o aumentar los subsidios de los alimentos y derivados del petróleo y presiones para reducir impuestos. Los efectos sobre el nivel de pobreza y nutrición en la población son también importantes. La Cepal (2008) estimó que «En el Istmo Centroamericano, un aumento simulado del 15% en promedio en los precios de los alimentos [...] ocasionaría un incremento de 1.1 millones del total de personas pobres y de 2 millones de personas con pobreza extrema, a raíz de que muchos pobres caerían en situación de pobreza extrema. Se produciría también un aumento en la desigualdad de los ingresos».

La Gran Recesión. La crisis financiera internacional reciente, que se originó en los Estados Unidos de América (EE. UU.) y se conoce como la *Gran Recesión*, no tiene precedentes y sus efectos aún permanecen. Es similar solo a la *Gran Depresión* de 1929 en cuanto a la destrucción potencial de la riqueza, aunque la crisis más reciente ha afectado a las economías de todo el mundo de manera sincronizada. Cuando se inició, se creyó que sus efectos iban a ser aún más devastadores porque la producción industrial mundial, el comercio y los mercados bursátiles se desplomaron entre abril de 2008 y junio de 2009, con mayor rapidez que durante 1929 y 1930. Con posterioridad, sin embargo, la crisis no alcanzó las magnitudes de la *Gran Depresión*, aunque persisten temores e incertidumbre sobre la fortaleza de la recuperación.

Al igual que la *Gran Depresión*, la crisis actual tuvo su origen en el mercado financiero. Un proceso excesivo de desregularización, acompañado con un patrón de crecimiento global insostenible, aparecen como causas. Este patrón se basaba en una fuerte demanda de bienes de consumo en EE.UU., que condujo a una excesiva acumulación de deuda, tanto de familias como de empresas, estimulada, a su vez, por la disponibilidad de crédito fácil y exacerbada por una expansión colosal de los precios de las viviendas (Naciones Unidas, 2009).

Los primeros síntomas de la crisis se mostraron inicialmente en agosto de 2007, cuando surgieron graves problemas en los mercados de hipotecas de baja calidad (*subprime*) y una mayor volatilidad de los márgenes de la tasa de interés activa en los mercados interbancarios y emergentes como señales precoces de agitación financiera mundial. En el año 2008, esta agitación se convirtió en un desplome financiero mundial caracterizado por el congelamiento del crédito, la caída de las ventas en los mercados bursátiles en todo el mundo, el colapso de bancos comerciales grandes y la reestructuración o quiebra de la mayoría de los bancos de inversión del Reino Unido y de los EE.UU. (Icefi, 2009).

(continúa página siguiente)

a. De acuerdo con el Banco Mundial (2008), el factor fundamental detrás del alza en los precios de los alimentos tiene que ver con el incremento en la demanda, gran parte de ella utilizada en biocombustibles; mayores costos de producción debido a precios más altos de la energía; malas cosechas en productores clave y efectos negativos del cambio climático.

b. En ese momento el incremento en los precios de los derivados del petróleo se debió a la gran demanda de estos bienes, debido al fuerte crecimiento de la economía mundial y a un estancamiento en la producción de petróleo.

(Cont.)

A diferencia de la *Gran Depresión*, las autoridades públicas de economías avanzadas intervinieron de manera agresiva en los mercados financieros para evitar un desplome financiero catastrófico.^c Sin duda, las autoridades monetarias actuaron más allá de su función tradicional. Como han dicho algunos economistas, la Reserva Federal se convirtió de un prestamista de última instancia a ser «prestamista de primera y única instancia» (Cooley, 2009, 14 enero). Estos programas de estímulo económico incluyeron medidas de política monetaria y fiscal.^d

Debido al costo acumulado de los paquetes de estímulo fiscal, de la solidaridad estatal para absorber las pérdidas del sector privado y de mantener a flote el funcionamiento del sistema financiero, los déficit fiscales de las economías avanzadas aumentaron de 2.0% en 2008 a más del 6.0% e, incluso, EE.UU., Inglaterra, Japón y España han tenido déficit por encima del 10% en los años 2009-2010 (FMI, 2010c). El alza en los déficit fiscales de 2009 y 2010 y el consecuente aumento de la deuda pública son sumamente altos y ponen en riesgo el desempeño futuro de esas economías.

c. En particular, el sistema de banca central de los EE. UU. (Reserva Federal) suspendió, en la práctica, las reglas de los mercados financieros. Identificados como demasiado autodestructivos, los mecanismos de ajuste inherentes al funcionamiento de los mercados financieros se suspendieron, trasladando la propiedad de partes de las instituciones financieras a manos públicas; o se neutralizaron, otorgando garantía pública a gran porcentaje de los activos de las entidades financieras y otorgando financiación subsidiada.
d. Las medidas aplicadas contemplaron baja en tasas de interés, compra de activos bancarios con problemas, reducción de impuestos, programas de gastos, subsidios, nacionalización de empresas y ejecución de proyectos de infraestructura.

b. Los motores del crecimiento económico

En esta sección se identifican cuáles fueron los motores del crecimiento económico en Centroamérica. En particular, se describen cuáles son los sectores productivos, los componentes de la demanda agregada y las principales relaciones con el sector externo que han influido en la evolución de las economías del istmo durante el período 2001-2010.

i. Sectores productivos más dinámicos

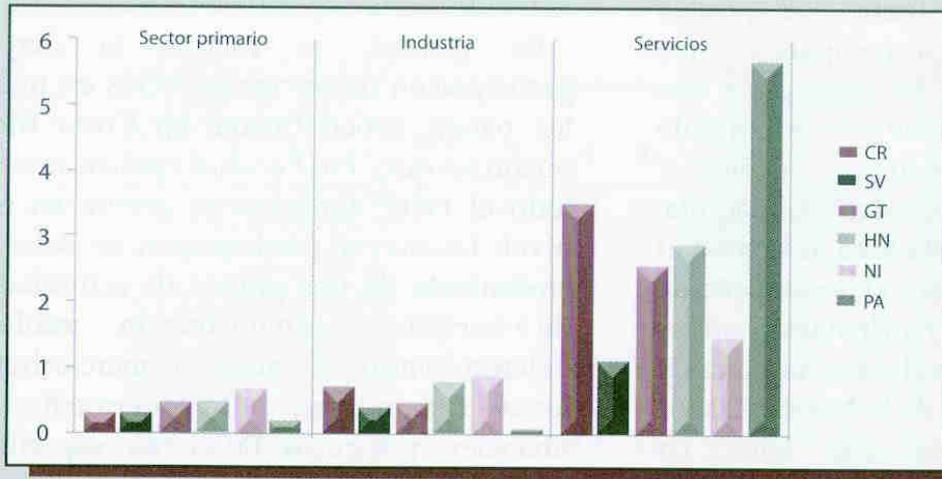
Las diferencias en el dinamismo económico se explican, principalmente, por el comportamiento del sector servicios. Este tipo de actividades ganó terreno en todos los países, con mayor fortaleza en Panamá, Costa Rica y Honduras (véase la gráfica 3). En los países mencionados, el sector servicios creció entre 3.0 y 4.5%, mientras que, en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, reportaron entre 1.0 al 2.5% de crecimiento promedio anual.

La fuerte expansión del sector servicios en Panamá se explica por un buen desempeño del renglón de la construcción privada y pública; la importancia del país como plaza financiera; los flujos de comercio exterior vinculados con el funcionamiento del Canal de Panamá y del sector de comercio, hoteles y restaurantes y, en gran medida, porque el país se convirtió en uno de los principales destinos turísticos de la región. Por su parte, en Honduras y Costa Rica la expansión de los servicios se localizó en las instituciones financieras, así como en los transportes y las telecomunicaciones. Además, la construcción también explica el dinamismo de los servicios en la economía costarricense.

Asimismo, la industria manufacturera contribuyó al mejor desempeño económico



Gráfica 3: Centroamérica: aportes al crecimiento económico por sector económico (2001-2010) *(Puntos de la tasa de crecimiento económico)*



Fuente: Icefi, basado en datos oficiales.



Cuadro 2: Centroamérica: estructura productiva (1980, 2000, 2010) *(Porcentajes de participación en el PIB)*

	Costa Rica			El Salvador			Guatemala		
	1980	2000	2010	1980	2000	2010	1980	2001	2010
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	18	9	6	38	10	12	25	14	12
Minas y canteras		0	0	0	1	0	0	1	2
Industrias manufactureras	19	23	16	16	23	19	17	20	18
Servicios	64	68	78	45	66	68	58	65	68
Comercio, hoteles y restaurantes	20	18	16	9	19	17	27	13	17
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4	8	9	5	8	8	7	5	7
Intermediación financiera, seguros y otros	11	12	16	...	16	16	8	13	12
Administración pública, defensa y otros servicios	20	20	25	...	14	16	11	23	22
Otros servicios	8	12	12	31	8	9	5	12	10
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Honduras			Nicaragua			Panamá		
	1980	2000	2010	1980	2000	2010	1980	2000	2010
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	21	14	12	23	18	19	9	7	5
Minas y canteras	2	1	1	1	1	2	0	1	1
Industrias manufactureras	13	21	17	26	15	17	11	9	6
Servicios	64	65	71	50	66	62	80	83	87
Comercio, hoteles y restaurantes	14	15	17	19	15	13	19	16	18
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6	8	7	6	5	5	14	13	18
Intermediación financiera, seguros y otros	11	14	17	7	12	12	21	27	25
Administración pública, defensa y otros servicios	16	15	22	14	17	17	18	17	14
Otros servicios	17	14	9	5	17	15	8	10	13
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Icefi, basado en datos oficiales y Cepal (datos históricos).

de Costa Rica y Honduras, aunque su aporte fue reducido (entre 0.8 puntos del PIB por año) si se lo compara con los servicios (entre 3.0 a 3.5 para estos dos países). Para Honduras fue muy importante la fabricación de vestuario, textiles y calzado, que están vinculados a la maquila, mientras que, para Costa Rica, la actividad industrial se favoreció por el desempeño de la industria local y la reorientación de las exportaciones hacia productos de media y alta tecnología (Estado de la Nación, 2009).

Durante los últimos diez años, las actividades de *agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca* se rezagaron respecto a los servicios e industria en Centroamérica, porque su aporte al crecimiento anual promedio fue inferior a 0.2 puntos del PIB, y solo en Guatemala, Honduras y Nicaragua aportaron más de 0.4 puntos al producto. El bajo dinamismo del sector agrícola contrasta con los empleos que absorbe. En Guatemala y Honduras, la tercera parte de los trabajadores conforma este nivel, mientras que, en El Salvador y Nicaragua, alrededor de una quinta parte de la fuerza laboral se desempeña en el sector primario (véase el cuadro 10, página 47).

Al comparar la estructura productiva en 2010 respecto a 1980, es notorio que la importancia de la actividad agropecuaria se reduce para todos los países, aunque sigue siendo importante en Nicaragua y, en menor grado, en El Salvador, Guatemala y Honduras. La rama industrial, por su parte, es ligeramente más importante en El Salvador, Honduras y Guatemala. Y, en

la economía que más crece, Panamá, se ha reducido a una expresión mínima.

En general, es notoria la mayor participación del sector servicios en todos los países, especialmente en Costa Rica, mientras que, en Panamá, prácticamente todo el valor agregado se genera en ese nivel. La mayor participación se debe al crecimiento de tres grupos de actividades de servicios: administración pública, defensa y otros servicios;⁴ comercio hoteleros y restaurantes; y la intermediación financiera y seguros. En el caso específico de Panamá y Costa Rica, en los últimos treinta años, el crecimiento de la esfera de servicios también ha recibido el impulso del transporte, el almacenamiento y las telecomunicaciones.

ii. Evolución de la demanda agregada

Otra forma de comprender las diferencias en el dinamismo de las economías de la región es revisar el comportamiento de la demanda agregada.⁵ Como puede verse en el cuadro 3, en todos los países el principal determinante del crecimiento fue el consumo privado. Para El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala fue casi el único factor, principalmente en las dos primeras fases. En estos países, el alza en el consumo se vio muy influida por el auge en las remesas familiares y por la mayor disponibilidad de crédito. En Costa Rica y Panamá, el crecimiento del consumo privado estuvo acompañado por el de la inversión, al combinarse la inversión doméstica con el aporte de la inversión extranjera directa (IED). Por el contrario, en

4. Incluye enseñanza; servicios sociales y de salud y otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales; otras actividades de hogares privados, etc.

5. El producto interno bruto (PIB) se puede medir por tres métodos. El primero consiste en el valor agregado que generan los distintos sectores productivos. El segundo es el método del gasto o demanda agregada, que suma el gasto final realizado por los hogares, el Gobierno, la inversión y las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones). Finalmente, el tercer método consiste en medir el ingreso según salarios, ingreso mixto y excedente bruto de explotación.



Cuadro 3: Centroamérica: componentes de la demanda agregada (2001-2010)
(Puntos porcentuales de las tasas de crecimiento anual promedio)

	Consumo privado				Consumo del Gobierno				Inversión pública y privada				Exportaciones netas			
	2001-2010	I	II	III	2001-2010	I	II	III	2001-2010	I	II	III	2001-2010	I	II	III
CR	2.8	1.6	3.3	2.1	0.3	0.3	0.1	0.5	1.3	5.5	1.5	-0.1	0.2	-1.4	-10.6	-0.3
ES	1.8	2.3	5.5	-2.1	0.2	0.1	0.1	0.3	0.0	0.5	0.9	-1.3	0.0	-0.6	-3.3	2.4
GT	2.8	3.1	4.0	2.3	0.4	-0.2	0.4	1.2	0.0	0.8	1.1	-1.3	-0.1	-0.3	-0.7	0.4
HN	3.0	3.3	4.8	0.6	0.8	0.6	1.2	0.6	0.2	-0.3	4.0	-2.4	0.2	0.3	-4.2	1.9
NI	2.3	4.8	1.3	1.5	0.3	-1.1	2.0	0.2	0.1	-1.2	2.1	-0.9	0.4	0.4	-0.5	0.9
PA	2.1	3.3	2.2	-0.1	0.5	1.2	0.3	0.7	1.4	-2.5	4.8	-1.5	0.6	0.7	3.2	6.0
Promedio	2.5	3.1	3.5	0.7	0.4	0.2	0.7	0.6	0.5	0.4	2.4	-1.2	0.2	-0.2	-2.7	1.9

Fuente: Icefi, basado en datos oficiales.

Honduras y Nicaragua, la inversión total cayó, o sea, la IED fue insuficiente para compensar la caída en el rubro doméstico.

Las exportaciones netas de bienes y servicios también contribuyeron significativamente al crecimiento de Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Honduras. En Costa Rica, el alza en las exportaciones se vincula con la presencia de Intel y otras compañías productoras de alta tecnología; para Panamá, las exportaciones más dinámicas las conforma un grupo variado de productos agrícolas, pesca, reexportaciones de la zona libre de Colón y exportaciones de servicios;⁶ mientras que, para Honduras y Nicaragua, se explica principalmente por la evolución de las exportaciones de maquila⁷ (cuadro 3).

En Costa Rica y Panamá, países donde más creció el PIB, se combinó el crecimiento

de todos los componentes de la demanda agregada con un aumento significativo, del consumo y la inversión. En Honduras, que tuvo menor actividad que tales países, crecieron todos los componentes, con excepción de la inversión. Por su parte, en los países menos dinámicos como Guatemala, El Salvador y Nicaragua, solamente dos de los cuatro rubros de la demanda agregada crecieron, además del consumo. Para los primeros dos aumentó el consumo del Gobierno y, para Nicaragua, fueron las exportaciones netas. En ninguno de ellos aumentó la inversión, lo cual sugiere que las perspectivas de crecimiento económico de estos países podrían disminuir en el futuro.

El gasto público habría actuado como un amortiguador de la crisis⁸ porque, durante el año 2009, en prácticamente

6. De acuerdo con datos recopilados por la UNCTAD, el comercio de servicios en Panamá totalizó alrededor de US\$5.4 millardos en el año 2009 y la mayoría de exportaciones corresponde al sector transporte (US\$3 millardos) y, alrededor de US\$1.5 millardos, son del rubro de viajes. Para ese mismo año, en Guatemala, El Salvador y Costa Rica las exportaciones de servicios estuvieron entre US\$1.2 y 1.5 millardos.

7. Nicaragua se favoreció con condiciones especiales por la firma del Cafta, condiciones que hicieron más competitiva su industria respecto al resto de países de la región. Además, ha elevado de forma importante sus exportaciones de minerales como el oro.

8. Junto a otros factores, como mejores términos de intercambio y una escasa integración financiera al exterior.



Cuadro 4: Centroamérica: déficit fiscal, crecimiento real del gasto e ingresos públicos (2009) - (Porcentajes)

	Tendencia del crecimiento económico	Déficit / PIB	Gasto Total	Ingresos públicos totales
Costa Rica	4.6	-4.6	14.5	-4.1
El Salvador	2.4	-5.6	3.9	-10.3
Guatemala	3.5	-3.1	4.8	-7.5
Honduras	4.1	-4.7	1.3	-9.8
Nicaragua	3.3	-1.4	4.5	0.5
Panamá	5.7	-1.1	4.5	-1.3
Promedio	4.0	-3.4	5.6	-5.4

Fuente: Icefi, basado en datos oficiales y FMI.

Nota: La definición del sector público es SPNE, con excepción de Guatemala (gobierno general).

todo el istmo, su crecimiento en términos reales estuvo alrededor de la tendencia de largo plazo del producto durante los años recientes⁹ (véase el cuadro 4). Es decir, no se ajustó considerablemente en los años de la crisis. Incluso, en Costa Rica, el gasto fue expansivo porque aumentó muy por encima de la tendencia de largo plazo del crecimiento económico. En menor escala, Guatemala y El Salvador también tuvieron una política de gasto de carácter *contra cíclico*, aunque mucho más moderada que en el caso costarricense. Es destacable, además, que durante la reciente crisis ningún país redujo el gasto público social. Sin embargo, gran parte del crecimiento del gasto público se concentró en gastos recurrentes, lo que tiene implicaciones para el financiamiento del sector público en el futuro (véase el capítulo 3).

iii. Los mecanismos de transmisión con la economía mundial

El desempeño diferenciado de las economías centroamericanas responde además al tipo de inserción que tienen con el exterior. Sobre esto, Icefi (2008) explica que la vinculación de la región con el exterior se da principalmente a través del comercio exterior (exportaciones e importaciones), remesas, IED y turismo. Para todos los países, la mayor conexión con el exterior ocurre mediante el comercio, aunque es mucho más importante para Costa Rica y Panamá. En segundo lugar, destacan, para El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala, los aportes de las remesas, aunque El Salvador y Guatemala atraen montos reducidos de IED. En contraste, los rubros de segunda importancia para Costa Rica y Panamá son el turismo y la IED.

9. La tendencia del crecimiento económico fue estimada mediante un filtro Hodrick-Prescott aplicado a las series del PIB desde 1990 a 2009. Se dice que la política fue neutral cuando la tasa de crecimiento real del gasto total estuvo en un rango de 1% por encima o por debajo de la tasa de crecimiento de la tendencia que fue estimada.

Las remesas son muy importantes para Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala, al representar más del 10% del PIB; son un vínculo muy importante con EE. UU.¹⁰ y han contribuido a la mejora en el nivel de vida de los hogares receptores de remesas. De acuerdo con la evidencia disponible, estimaciones del *Informe de Desarrollo Humano* de El Salvador concluyen que la desigualdad sería mayor en ese país si los hogares no recibieran remesas como parte del ingreso familiar.¹¹ Además, en el caso de Guatemala, según un estudio del Banco Mundial (2009), «[...] las remesas se han tornado más frecuentes entre los hogares de menor estatus socioeconómico, especialmente entre aquellos que están cerca de la línea de pobreza, lo cual sugiere que las remesas han tenido un papel importante en ayudar a estas familias a salir de la pobreza [...]».

La inserción internacional también se ha manifestado a través del turismo, el cual se ha expandido de forma continua durante los últimos quince años. En particular, durante los años 2001-2010, su crecimiento fue mayor para Honduras, Nicaragua y Panamá, tanto en el aumento del número de visitantes como en la contribución del turismo a la economía, de acuerdo con datos del Sistema de Integración Centroamericana (Sica) y del World Travel and Tourism Council (WTTC).

El desempeño del sector servicios se favoreció por la mayor disponibilidad de remesas y del turismo y porque la IED se destinó a este tipo de actividades, dentro de las que destacan la construcción, el turismo, las telecomunicaciones y el sector financiero.

La IED se localiza principalmente en Panamá y Costa Rica, países que absorbieron casi el 60% de este tipo de flujos que llegó a la región durante el período 2001-2010, según datos de la Cepal.

Es importante notar que la vinculación financiera de las economías centroamericanas con los mercados financieros internacionales es aún bastante reducida y los flujos de capitales más importantes son las remesas y la IED. Con la excepción de Panamá, el sector bancario está poco vinculado con el exterior, a pesar de que la propiedad extranjera de los bancos creció significativamente durante la década anterior. El caso extremo lo constituye El Salvador, donde todos los bancos pertenecen a extranjeros. Sin embargo, los mercados financieros nacionales aún son poco profundos y con escasos vínculos hacia los mercados financieros mundiales. Esto explica, en parte, que los efectos de la *Gran Recesión* hacia Centroamérica se transmitieron a través del sector real y no del sector financiero.

Las exportaciones de bienes y servicios han sido, tradicionalmente, una fuente importante de vinculación de Centroamérica con el resto del mundo. Como se puede observar en la gráfica 5, las exportaciones son más importantes en las economías de Costa Rica, Panamá y Honduras, ya que equivalen a más del 40% del PIB. En países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua, su participación rondó entre el 20 y 30% del PIB durante el período 2001-2010.

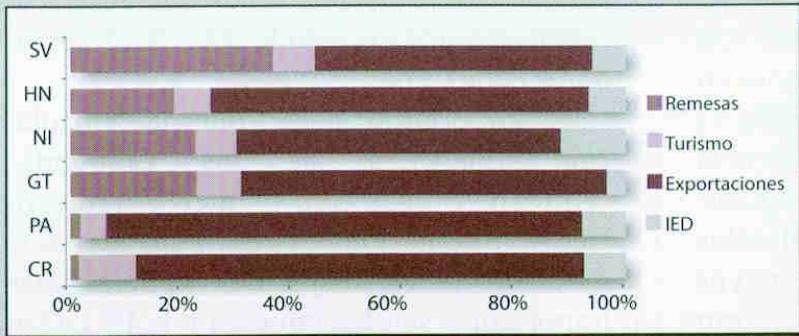
En la década recién terminada, las exportaciones de bienes centroamericanos crecieron por encima del 5% anual en todos

10. Con excepción de Nicaragua, ya que un grupo importante de sus migrantes radica en Costa Rica.

11. De acuerdo con el PNUD-ES (2010), la reducción en la desigualdad de 2004 a 2009 también se explica, en parte, por el impacto de los programas de transferencias monetarias condicionadas (ahora denominado Comunidades Solidarias Rurales) y el de entrega de semilla mejorada y fertilizantes a pequeños productores.



Gráfica 4: Centroamérica: comparación relativa entre los flujos de remesas, IED, exportaciones y turismo (2001-2010) - (Porcentajes de la suma de los flujos)

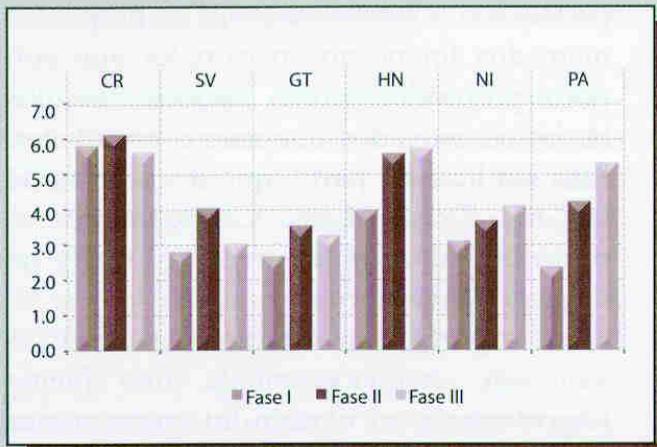


Fuente: Icefi, basado en datos oficiales y en el WTTC.

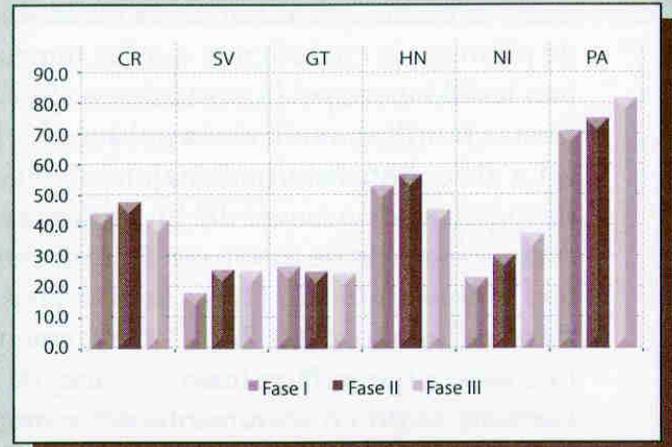


Gráfica 5: Centroamérica: remesas, IED, turismo y exportaciones (2000-2010) (Porcentajes del PIB)

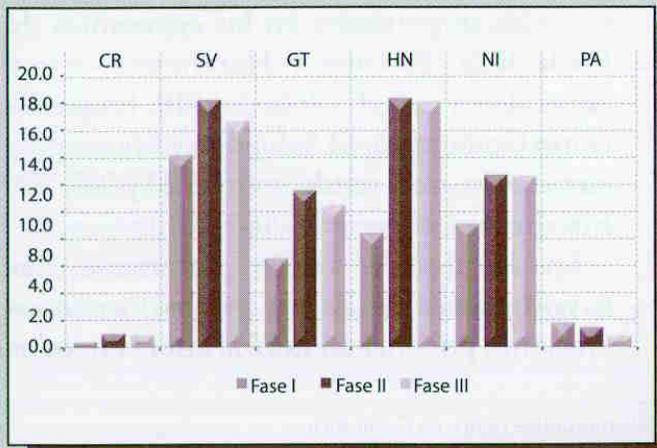
Turismo y viajes



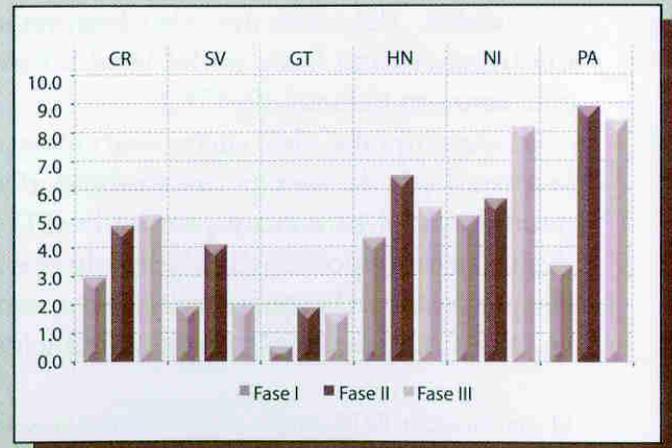
Exportaciones



Remesas familiares



Inversión extranjera directa (IED)

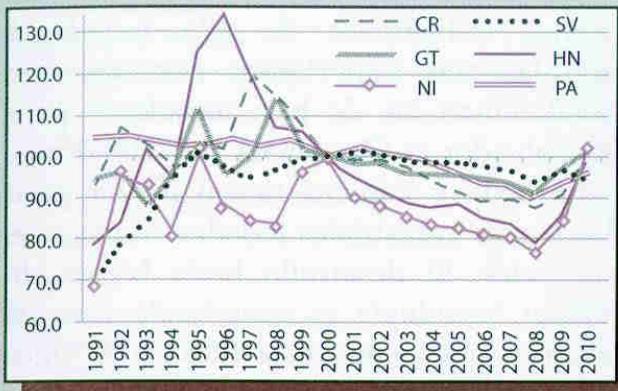


Fuente: Icefi, basado en datos oficiales y en el WTTC.



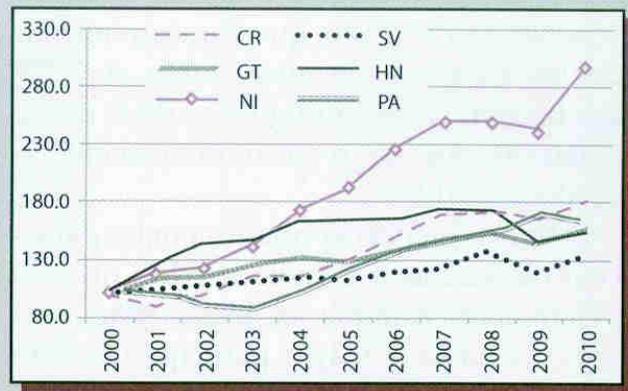
Gráfica 6: Centroamérica: términos de intercambio y volumen de exportaciones (2000=100)

Términos de intercambio
de bienes y servicios (1991-2009)



Fuente: Icefi, basado en datos de la Cepal.

Volumen de exportaciones
de bienes (2000-2010)



los países. Las exportaciones de Nicaragua y Honduras mostraron mayor crecimiento, en gran parte, debido a un fuerte incremento en los volúmenes exportados, aunque la relación entre los precios de las exportaciones y las importaciones, denominada 'términos de intercambio', se deterioró con mayor intensidad. A las exportaciones de bienes también se agregan las de servicios, que son de gran importancia para países como Panamá, principalmente en actividades como el transporte y viajes. En Guatemala, Costa Rica y El Salvador su peso es menor, aunque las exportaciones de servicios crecieron por encima del comercio de bienes durante la década. De acuerdo con estimaciones realizadas con datos de UNCTAD, las exportaciones de servicios en Panamá son mucho mayores a las de bienes, entre 2 y 4 veces. En el resto de países ocurre lo contrario, porque las exportaciones de servicios son entre un 30 y 40% del total de exportaciones de bienes.

Los países pueden clasificarse en tres grupos respecto al crecimiento de los

volúmenes de exportación, o sea las cantidades de bienes exportados. Nicaragua tuvo un crecimiento extraordinario de los volúmenes de exportaciones ya que, entre los años 2007-2009, éstos eran 2.4 veces mayores que en el año 2000. En segundo lugar, en la mayoría de países los volúmenes se incrementaron entre un 40 y 70%. Finalmente, en El Salvador, crecieron menos las unidades exportadas de bienes, que entre los años 2006 a 2010 se incrementaron en tan solo un 20% respecto a 2000.

Los términos de intercambio se deterioraron a lo largo de la década en todos los países, con distintos grados de intensidad (véase la gráfica 6). También es importante notar que fueron menos variables en los años 2001-2010 respecto a lo observado en el período 1991-2000. Durante el año 2008 se observó un mayor deterioro debido al alza acelerada de los precios de la energía,¹² pese a que algunos productos de exportación como el azúcar, banano y café mejoraron sus precios. Posteriormente, durante el

12. Tómese en cuenta que los países de Centroamérica son importadores netos de petróleo y sus derivados.

año 2009, la tendencia en los términos de intercambio se revirtió porque los bienes agrícolas se mantuvieron altos y por la caída del precio del petróleo, producto de la *Gran Recesión* de carácter mundial. Se puede concluir, por lo tanto, que el mejoramiento de los términos de intercambio en 2009 fue un elemento amortiguador de la crisis, situación que se revirtió nuevamente a finales de 2010.

El tipo de bienes exportados por los países centroamericanos cambió en los últimos veinte años. Aunque los bienes primarios tienen todavía la mayor participación, ésta se redujo en todos los países, con excepción de Nicaragua y Panamá. El cambio de exportaciones hacia bienes industrializados se ha observado en Guatemala, El Salvador y Honduras, aunque es más notable en Costa Rica, porque los bienes exportados aumentaron su participación de 33% en 1990 a 75% para el año 2009. La categoría más importante de los bienes industriales para todos los países es la de productos alimenticios, bebidas y tabaco, con la excepción de Costa Rica, donde es la de productos metálicos, maquinaria y equipo, debido a la importancia de las exportaciones de Intel y de las empresas de tecnología instaladas en ese país. Las industrias de productos químicos y derivados del petróleo son importantes para El Salvador y Guatemala, por su participación y el crecimiento que han tenido en los últimos veinte años. Otro aspecto a destacar es la baja en las exportaciones textiles, prendas de vestir e industria del cuero, las cuales son

aún representativas en El Salvador, mientras que, en el resto de países, redujeron su participación respecto a períodos anteriores (véase el cuadro 5).

En Costa Rica, las exportaciones de bienes industriales de alta tecnología son las más importantes, mientras que predominan los de baja tecnología para El Salvador y Guatemala. En Honduras, Nicaragua y Panamá tienen mayor peso los bienes industriales basados en recursos naturales. El desarrollo hacia bienes de mayor tecnología es congruente con los avances que tiene Costa Rica en el logro educativo de su población, el cual se apoya en un sistema educativo público con niveles de cobertura y calidad superiores respecto al resto de países de la región. Además, la equidad en los años de educación es una de las mejores en Centroamérica.¹³

Los países del istmo han avanzado a distintas velocidades en la diversificación de su oferta de productos exportables y los socios a los cuales los venden,¹⁴ como puede verse en el cuadro 6. Solamente Costa Rica y El Salvador coincidieron en ampliar la gama de sus productos y sus destinos de exportación. Mientras tanto, Guatemala logró diversificar sus productos, pero concentró los destinos de exportación, caso contrario de Honduras. Finalmente, Panamá no tuvo cambios importantes en el tipo de bienes exportados ni los lugares a los cuales se dirigen las ventas de bienes al exterior.

A pesar de que la mayoría de países centroamericanos diversificó sus destinos

13. De acuerdo con la base de datos del Sedlac, el coeficiente de Gini de los años de educación en Costa Rica es de 0.28. Esta situación es similar en Panamá, mientras que el resto de países cuenta con logros educativos mucho más desiguales, con coeficientes de Gini entre 0.42 para El Salvador y Honduras, 0.47 Nicaragua y 0.56 Guatemala.

14. La diversificación de productos es importante para países en desarrollo porque puede reducir su vulnerabilidad ante bajas en los términos de intercambio y, en el caso de la diversificación respecto a países, una menor concentración respecto a los socios comerciales puede reducir la vulnerabilidad ante choques externos, por ejemplo, una recesión en un socio principal, como es el caso de Estados Unidos. Sobre los vínculos entre Centroamérica y EE. UU., véase Icefi (2008a).



Cuadro 5: Centroamérica: estructura de las exportaciones de bienes (1990-2010)

Según intensidad tecnológica (porcentajes del total de exportaciones)									
	Costa Rica			El Salvador			Guatemala		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Productos primarios	58	26	24	51	28	35	58	51	35
Bienes industrializados	33	74	76	48	69	65	42	49	65
Basados en recursos naturales	11	11	16	13	23	21	21	20	21
De baja tecnología	13	14	14	22	28	28	10	14	28
De tecnología media	6	12	18	9	12	12	6	11	12
De alta tecnología	3	36	28	5	6	3	5	4	3
Otras transacciones	9	0	1	0	2	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Honduras			Nicaragua			Panamá+		
	1995	2000	2010	1990	2000	2010	1995	2000	2009
Productos primarios	78	53	50	73	72	78	57	61	78
Bienes industrializados	22	47	45	22	24	20	40	39	20
Basados en recursos naturales	16	35	19	16	18	12	22	25	12
De baja tecnología	5	5	9	4	3	5	11	9	5
De tecnología media	1	6	16	2	3	1	4	3	1
De alta tecnología	0	0	1	0	0	2	3	2	2
Otras transacciones	0	0	4	4	4	2	2	0	2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Según actividad económica (porcentajes del total de exportaciones)									
	Costa Rica			El Salvador			Guatemala		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Agricultura, silvicultura y pesca	38	25	23	6	26	12	24	43	31
Extracción de minerales, petróleo y gas natural	0	0	0	0	0	0	2	6	5
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	29	8	14	54	16	23	48	17	26
Textiles, vestuario e industria del cuero	7	9	2	14	13	7	6	4	4
Fabricación de papel y productos de papel	1	1	2	6	7	9	1	2	2
Productos químicos y derivados del petróleo	10	9	12	11	21	30	12	16	19
Industrias metálicas básicas	2	1	2	4	6	9	1	3	4
Productos metálicos, maquinaria y equipo	5	44	41	4	7	6	2	5	6
Otros bienes	7	3	3	1	4	5	3	4	4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Honduras			Nicaragua			Panamá+		
	1995	2000	2010	1990	2000	2010	1995	2000	2009
Agricultura, silvicultura y pesca	61	57	46	29	62	44	59	74	71
Extracción de minerales, petróleo y gas natural	0	4	10	0	0	0	0	0	0
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	24	9	15	57	24	37	16	9	11
Textiles, vestuario e industria del cuero	3	4	1	1	2	1	4	1	1
Fabricación de papel y productos de papel	1	1	3	0	0	1	2	3	3
Productos químicos y derivados del petróleo	3	7	6	4	4	6	12	4	5
Industrias metálicas básicas	4	7	5	7	4	8	2	2	3
Productos metálicos, maquinaria y equipo	0	4	9	1	1	2	1	4	4
Otros bienes	4	6	5	1	4	2	3	2	3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Icefi, basado en datos de la Cepal.

Nota: Los datos según intensidad tecnológica están al año 2009, mientras que los CHU versión 2 están a 2010.

+ Los datos de Panamá corresponden a 1995 y 2009, ya que no están disponibles para 1990 y 2010.



Cuadro 6: Centroamérica: clasificación de países según diversificación de productos y destinos de exportación (Cambios de 2009 respecto al año 2000)

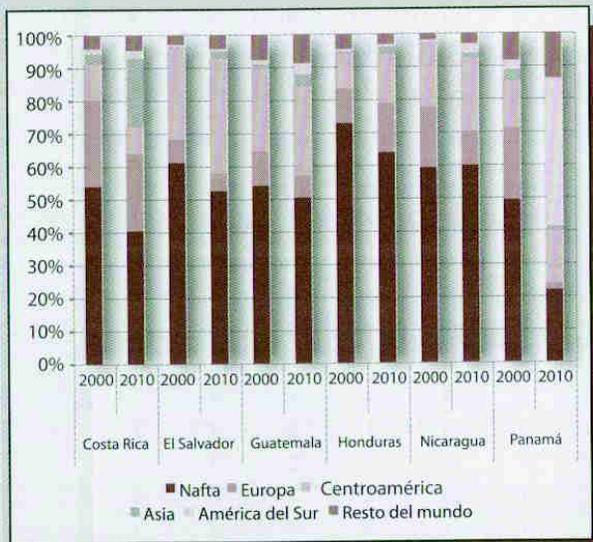
		Diversificación de productos		
		Aumentó	Sin cambio	Disminuyó
Diversificación de socios	Aumentó	Costa Rica El Salvador Nicaragua		Honduras
	No cambió		Panamá	
	Disminuyó	Guatemala		

Fuente: Icefi, basado en datos de la Cepal (2010b).

Nota: La diversificación de productos se mide a través del índice Herfindal-Hirschman, estimado por la Cepal sobre la base de partidas desagregadas a 6 dígitos. La diversificación de los destinos se mide por el índice de número equivalente de destinos de exportación. Se clasificó como «sin cambio» cuando el índice varió en menos del 10%.



Gráfica 7: Centroamérica: exportaciones según destino (2000 y 2010) - (Porcentaje del total de exportaciones)



Fuente: Icefi, basado en datos de UNCTAD-STAT.

Nota: Asia incluye el sur, sureste y este de Asia; Europa incluye Unión Europea y EFTA.

de exportación, los principales socios siguen siendo EE. UU. y Centroamérica. Los casos extremos son Honduras, donde estos dos destinos representan hasta el 75% del total de exportaciones, y Panamá, que apenas concentra el 27% en ambos grupos de socios comerciales. Dentro del mercado centroamericano, las exportaciones de El Salvador, Honduras y Guatemala aumentaron su participación, mientras que solamente Nicaragua incrementó la porción de sus exportaciones a EE. UU.

Los destinos que más crecieron en la década anterior fueron América del Sur y Asia (véase la gráfica 7). En el primero de los casos, las exportaciones hacia Sudamérica aumentaron principalmente en Nicaragua. En Panamá, donde ya eran importantes, siguieron creciendo hasta llegar a casi una quinta parte del total exportado. Costa Rica aumentó sus exportaciones a Sudamérica pero su participación aún es muy baja. Por otro lado, en lo que se distinguieron Panamá y Costa Rica del resto de países fue en el crecimiento de las exportaciones rumbo a los mercados asiáticos. Mientras que durante el año 2009, para ambos países, la participación superó el 20%, en el año 2000, apenas representaban el 3% en Costa Rica y el 7% en Panamá. Finalmente, Honduras fue uno de los pocos países que amplió la proporción de exportaciones destinadas a Europa.

Las remesas, turismo, IED y comercio exterior se combinaron de distintas formas para contribuir al crecimiento económico durante la década recién finalizada. En Panamá se conjugaron las exportaciones de bienes y servicios con la IED y el turismo. En Costa Rica, aunque el comercio exterior se diversificó y se orientó a bienes de mayor tecnología y el turismo sigue siendo importante, la IED creció más que los rubros anteriores. En Honduras y Guatemala, el

factor más importante fueron las remesas, aunque, en el primer país mencionado, la IED creció más. En Nicaragua, todas las variables externas crecieron a tasas elevadas, pero la falta de dinamismo de la actividad interna (consumo e inversión) no contribuyó a aumentar el crecimiento económico. Finalmente, en El Salvador, solamente el comercio exterior contribuyó de forma significativa durante la década, aunque, por su tamaño, las remesas son muy importantes. Si se contrasta este país con el dinamismo de Panamá, puede afirmarse que el aprovechamiento de los distintos vínculos con el sector externo favoreció a este último, mientras que El Salvador los explotó en forma mínima.

B. Desempeño económico y Equidad

Contar con sociedades más equitativas tiene una serie de beneficios. Por ejemplo, en aquellos países donde existen mayores grados de igualdad se observan tasas de crecimiento económico más elevadas. Sobre ello puede encontrarse evidencia importante en economías que aumentaron considerablemente sus tasas de crecimiento económico, con distribuciones del ingreso relativamente igualitarias, como Corea del Sur y Taiwán.¹⁵ Algunos trabajos de Alesina y Rodrik (1994) y Deininger y Squire (1996) comprueban que existen fuertes nexos entre el grado inicial de igualdad de un país y las posteriores tasas de crecimiento económico.

Adicionalmente, como la pobreza y desigualdad están muy relacionadas, se requieren tasas de crecimiento menores para reducir la pobreza en aquellos países con menor grado de desigualdad.

Por ejemplo, para alcanzar la meta de reducción de la pobreza establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se necesitarían tasas de crecimiento más reducidas si se acompañaran de condiciones de menor desigualdad (PNUD, 2010a).

En esta sección se analizan los vínculos que existen entre el desempeño económico y la equidad. En primer lugar, se describe la evolución del empleo, cómo influye la calidad de los empleos existentes y el dinamismo de las actividades económicas sobre la equidad. Segundo, se describen las principales tendencias de la pobreza durante la década. Finalmente, se examina la evolución de la pobreza, empleo y desigualdad a la luz de las crisis recientes (precios de alimentos y petróleo y la *Gran Recesión*).

En este escenario fluctuante, se observaron reducciones en la pobreza y pobreza extrema, aunque sin una tendencia clara hacia cambios en la desigualdad. Parte de ello se relaciona con el tipo de empleos que se generan, los cuales son insuficientes y de baja calidad. Prueba de ello lo constituyen las dimensiones del sector informal, que cada vez absorbe más puestos de trabajo precarios, así como el crecimiento de las remesas, el cual se explica por el fenómeno de la migración ante la insuficiente generación de puestos de trabajo.

La desigualdad del ingreso también se vincula con la baja calificación de un grupo importante de trabajadores y en disparidades en la calidad y cantidad del acervo educativo. Por ello, persiste una gran cantidad de trabajadores no calificados que compiten por escasos puestos de trabajo, aunque las actividades intensivas en el uso del factor trabajo fueron las menos dinámicas en la década recién concluida, como la agricultura e industria.

15. Véanse Amsden (1989), Wade (1990), Deyo (1987) y Banco Mundial (1993).

a. Empleos: escasas oportunidades en un entorno cambiante y volátil

Para que el crecimiento económico favorezca un desarrollo más incluyente y promueva la equidad, no solo es importante la creación de un mayor número de empleos, sino que su calidad se eleve. En el caso de Centroamérica, al igual que con la pobreza y la desigualdad del ingreso, es complejo darle seguimiento a las tendencias del empleo porque la mayoría de países carece de encuestas de carácter anual y, cuando existen, las diferencias en su diseño dificultan la comparación.

La problemática del empleo es distinta en todos los países debido a la interacción que existe entre el mercado formal e informal de trabajo. Como puede observarse en el cuadro 7, en países como Guatemala y Honduras, las bajas tasas de desempleo no son un indicador realista del mercado laboral, porque, si bien gran parte de la población económicamente activa (PEA) desarrolla diversas actividades con el fin de obtener algunos ingresos, la calidad de los empleos, gran parte de ellos en el sector informal, es baja. En el resto de países se combina una situación de menor informalidad pero con un problema de mayor desempleo.

Un grave problema existente en la región es que la creación de empleos de calidad es insuficiente, por lo tanto, gran parte de la población empleada trabaja en el sector informal.¹⁶ Según un estudio realizado por Paes, *et al.* (2005), en cinco de los seis países, las diferencias en la calidad del trabajo son el factor que más determina la desigualdad del ingreso existente. Esto se debe, en

primer lugar, a la precariedad de los puestos informales de trabajo. El segundo factor de importancia es la calificación de los trabajadores.

Según estimaciones de la base de datos Sedlac,¹⁷ a pesar del período de auge durante los años de 2004 a 2007, la proporción del empleo informal se mantuvo constante en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá, mientras que, en los otros países, la proporción se redujo. La diferencia podría deberse a distintos factores: crecimiento económico insuficiente, períodos de auge reducidos y el dinamismo diferenciado de los sectores económicos. En El Salvador, la informalidad aumentó de 54.9 a 56.1% durante el período 2000-2007, mientras que, para Guatemala, subió de 64.3 a 66.4% de 2000 a 2006; en Nicaragua, subió de 63.8 a 64.7% y, en Panamá, prácticamente se mantuvo sin cambios, porque registró 48.6% en 2000 y 48.4% en 2007.

En el sector informal es más probable que esté empleada una mujer que un hombre, una persona con un nivel educativo bajo que una de nivel medio o alto y una persona que viva en el área rural que una del área urbana, como puede verse en el cuadro 8. Esta situación tiende a agravar la desigualdad del ingreso, ya que las *condiciones iniciales* (véase el recuadro 2), influyen en el tipo de trabajo al que puede accederse. Además, las mujeres y los moradores del área rural tienen *condiciones iniciales* desventajosas en la educación y nutrición. Esto provoca que la desigualdad pueda transmitirse de una generación a otra.

Otro problema de la calidad del empleo es el subempleo (cuadro 9). De acuerdo con la

16. Existen distintas definiciones sobre informalidad. La versión *productiva* denomina empleados informales a aquellos que se desempeñan en unidades económicas de baja productividad, o sea, las que cuentan con menos de cinco empleados, excluyendo a los técnicos y profesionales. Por otro lado, la definición *legal* está relacionada con el cumplimiento de ciertas normas laborales, como pago de seguro social o pensión, entre otros.

17. Véase <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>. Esta base de datos es recopilada por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad de La Plata, Argentina (Cedlas) y el Banco Mundial.

**Cuadro 7:** Centroamérica: tasa de desempleo abierto (2000-2010)

	Fase I	Fase II	Fase III
Costa Rica	5.9	6.0	6.4
El Salvador	6.8	6.7	5.9
Guatemala	1.4	1.5	...
Honduras	3.1	2.4	3.1
Nicaragua	13.9	6.6	...
Panamá	9.5	8.4	6.1

Fuente: Icefi, basado en Sedlac.

**Cuadro 8:** Centroamérica: empleo informal (2001-2010)

(Porcentajes de la PEA según características)

	Total	Sexo		Educación			Residencia	
		Mujer	Hombre	Bajo	Medio	Alto	Rural	Urbano
Costa Rica	41	46	35	52	34	12	47	34
El Salvador	56	61	46	69	38	11	67	46
Guatemala	65	70	53	70	34	11	71	49
Honduras	61	62	51	65	32	8	67	44
Nicaragua	61	62	50	65	33	7	66	44
Panamá	49	44	45	68	39	11	68	33

Fuente: Icefi, basado en datos de Sedlac.

**Cuadro 9:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá: subempleo (circa 2010)

(Porcentajes de la PEA según características)

	Fase I			Fase II			Fase III		
	Visible	Invisible	Total	Visible	Invisible	Total	Visible	Invisible	Total
Costa Rica	4.3	3.2	7.5	5.2	3.0	8.2	4.4	3.0	7.3
El Salvador	3.9	28.1	32.0	5.1	29.1	34.1	6.6	33.0	39.5
Guatemala	15.5	...	...	16.2	...	...	21.9	...	...
Panamá	...	...	...	3.7	14.7	18.3	4.3	11.2	15.5

Fuente: Icefi, basado en datos del INE (GT), Inec (CR), Digestyc (ES) y Contraloría de Panamá.

Nota: El dato de El Salvador corresponde al área urbana.



Recuadro 2

El concepto de equidad o igualdad

El concepto de igualdad o equidad está ligado a distintas concepciones filosóficas normativas. De hecho, como parte del abordaje de la equidad, Amartya Sen realiza la pregunta sobre «igualdad de qué» (Sen, 1992). Esto es porque distintas escuelas de pensamiento evalúan situaciones deseables en términos de igualdad respecto a algo. Incluso los libertarios, que podrían argumentar estar en contra la equidad, demandan igualdad respecto a ciertos derechos y libertades (Sen, *op. cit.*).

La equidad en una sociedad regularmente se evalúa sobre la distribución de los *resultados* o logros que alcanzan sus integrantes, aunque existe otro principio que promueve que las *condiciones iniciales*, o *recursos*, deberían ser iguales para todos. Este concepto, que se denomina *igualdad de oportunidades*, promueve que la condición socioeconómica, el género, la raza o la residencia (que son circunstancias fuera del control de la persona) no deberían de influir en sus *condiciones al inicio*.

Dicho de otra manera, según el principio de *igualdad de oportunidades* no debería existir desigualdades en el *punto de partida* de los miembros de una sociedad. Sin embargo, en la práctica estas inequidades existen, como lo comprueba un estudio elaborado por el Banco Mundial (Páes, Ferreira, Molinas y Saavedra, 2009), donde se identifica, con evidencia estadística, desigualdades importantes en las expectativas de terminar el sexto grado a tiempo, asistir a la escuela, contar con agua potable y saneamiento y electricidad que tiene un niño pobre respecto a otro de una condición socioeconómica superior. Dentro de resultados obtenidos, las diferencias que pueden atribuirse a las circunstancias de nacimiento de una persona son mayores en el caso de países centroamericanos como Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador.

La distinción entre las *condiciones iniciales* y los *resultados* no implica que estos conceptos estén desvinculados, porque las primeras condicionan a los segundos. Si los niños no se educan, sus opciones se reducen considerablemente y no tendrán en el futuro posibilidades de acceder a un empleo digno, o bien, a desarrollar actividades empresariales. Además, la equidad condiciona la *movilidad social*. Esto quiere decir que unas condiciones desventajosas al inicio y la imposibilidad de escapar de ellas se transmiten de padres a hijos y, de esta forma, la desigualdad se vuelve algo persistente, creando círculos viciosos de pobreza y de amplias brechas sociales.

La igualdad en los resultados, sin embargo, no depende exclusivamente de las *condiciones iniciales*. Depende de otros factores como las preferencias personales, el esfuerzo personal, el talento, las relaciones personales y familiares e incluso la suerte (véase Páes, *et al.*, 2009). Todos estos elementos pueden combinarse para que las personas obtengan distintos resultados en la actividad económica que desarrollen.

La sola existencia de *igualdad de oportunidades* puede ser insuficiente si surgen limitaciones en el proceso que impiden el acceso a ciertas condiciones que pueden materializarse en la ampliación de las opciones que las personas consideran más valiosas. Contar con condiciones favorables al inicio es una condición necesaria, aunque no suficiente, para ampliar estas opciones para el desarrollo de las personas, tal y como lo plantea el concepto de *desarrollo humano* formulado por Amartya Sen.

La política pública puede favorecer o entorpecer el proceso de ampliación de oportunidades para la población en general. Dentro de este enfoque, en la dotación de ciertas capacidades básicas (como en la educación, salud y principalmente nutrición) es crucial contar con mecanismos de protección social e infraestructura. Estos últimos son importantes para igualar la dotación de oportunidades para los habitantes de Centroamérica y son aspectos que están vinculados al ámbito de la política fiscal.



Cuadro 10: Centroamérica: distribución de la población empleada según rama de actividad económica (Promedio 2001-2010) - (Porcentajes)

Actividad Económica	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	2001	2009	2000	2007	2000	2006	2000	2009	1998	2005	2001	2009
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	15.6	11.9	21.7	18.1	41.3	33.8	32.2	37.1	36.9	35.9	22.3	18.9
Minas y canteras	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	0.0	0.0	0.2	0.2
Industria manufacturera	15.1	11.9	18.6	16.7	13.2	15.8	16.4	13.1	9.3	14.1	9.1	8.6
Comercio	18.9	20.0	23.0	24.4	20.5	19.9	20.2	18.7	20.0	19.0	17.6	17.2
Electricidad y agua	1.3	1.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.3	0.4	0.7	0.5	0.9	0.6
Construcción	7.0	6.6	5.1	6.1	5.4	6.5	5.3	6.6	4.7	4.2	6.8	9.6
Transporte y comunicaciones	5.6	7.6	4.7	4.3	2.1	2.9	3.1	3.3	3.7	3.4	7.5	7.4
Administración pública	4.7	5.8	5.3	4.1	1.9	2.1	3.0	2.3	3.6	2.9	6.7	5.6
Enseñanza	5.5	5.9	3.0	3.7	2.6	4.0	3.5	3.7	3.7	4.0	5.6	5.2
Hoteles y restaurantes	5.6	5.4	3.3	5.4	0.0	2.8	4.2	3.4	4.0	2.8	3.3	5.4
Servicios financieros	1.9	2.5	1.2	1.2	2.3	0.6	1.1	1.0	0.4	0.7	2.2	1.9
Servicios empresariales	6.0	6.7	2.6	3.5	0.0	2.6	1.6	2.1	2.1	2.1	3.3	5.3
Otros servicios	12.8	14.2	11.0	12.0	10.3	8.6	9.0	8.1	10.9	10.4	14.6	14.1

Fuente: Icefi, basado en Sedlac.

OIT, el subempleo refleja la subutilización de la capacidad productiva de la población ocupada. En algunos casos se refiere a que las personas trabajan por un tiempo menor de la jornada laboral usual, o bien que trabajan menos de lo que desean (subempleo visible). Además, también se incluye a las personas que tienen un ingreso mensual inferior al salario mínimo (subempleo invisible).

En la relación entre el crecimiento económico y la desigualdad influye el tipo de trabajos que están disponibles, que pueden ser de tipo formal o informal. Además, depende de las actividades que tienen mayor dinamismo y cómo éstas emplean personas de forma intensa o reducida. Debido a situaciones históricas del desarrollo económico en Centroamérica, la *agricultura, silvicultura y pesca* han sido las actividades que absorben más empleos, principalmente en Guatemala, Nicaragua y Honduras, donde más del 30% de los

trabajadores laboran en ese sector. En segundo lugar, el comercio absorbe un grupo importante de trabajadores, aunque de carácter bastante heterogéneo, que va desde el comercio informal urbano ambulante o de mercados cantonales, hasta el comercio al por mayor. En tercer lugar está la industria manufacturera que, al igual que la agrícola, ha tenido un desenvolvimiento económico muy inferior a la rama de los servicios, a pesar de que absorbe gran parte del empleo. Por el contrario, las actividades más dinámicas durante la década, como el transporte y comunicaciones y los servicios financieros, absorben muy pocos empleos.

En el período reciente se observan algunos cambios en la estructura del empleo (véase el cuadro 10). La proporción de trabajadores en el sector agropecuario cae significativamente en todos los países, menos en Honduras, donde, incluso, aumenta, y en Nicaragua, donde se mantiene. En la industria cae la proporción

de trabajadores en Costa Rica y en El Salvador, al igual que en Honduras. Lo contrario sucede en Nicaragua, donde aumenta significativamente y, en menor medida, en Guatemala. Por el lado de los servicios, que fue donde se observó mayor crecimiento económico, los rubros que aumentaron su proporción de trabajadores difieren en los diferentes países. Coinciden los hoteles y restaurantes en El Salvador, Guatemala y Panamá, así como los servicios empresariales en Guatemala y Panamá. Merece mencionarse el crecimiento en la absorción de trabajadores en el renglón transporte y comunicaciones de Costa Rica y en la construcción en Panamá.

Bajo crecimiento económico y alta absorción de empleo se asocian con la baja productividad del sector de agricultura, ganadería y pesca, principalmente en Honduras, Guatemala y Panamá. En contraste, los rubros de electricidad, gas y agua, junto con el de minas y canteras, tienen los niveles más elevados de productividad. Además, entre países se observan diferencias importantes; por ejemplo, la productividad de Costa Rica y Panamá es cuatro veces mayor a la de Honduras y Nicaragua, y más del doble que la de El Salvador y Guatemala. Estas diferencias se traducen en distintos grados de remuneración para los trabajadores, lo cual incide en la desigualdad observada entre países y dentro de cada uno de ellos.

Existen brechas pronunciadas para los salarios que se pagan según el nivel de calificación del trabajador. Para uno de calificación alta respecto a uno de calificación baja, en Guatemala se paga un salario por hora hasta 5 veces mayor, más de 4 en Honduras y Nicaragua, mientras que, en Costa Rica, El Salvador y Panamá, la brecha de remuneraciones puede ser

mayor de 3, según estimaciones reportadas en la base de datos Sedlac.

Como se mencionó anteriormente, las actividades que menos crecieron durante el período 2001-2010 fueron la agricultura y la industria. Esta situación tiene dos implicaciones: los sectores con mayor potencial de absorción de empleos no están creciendo y, además, la productividad es baja en estas actividades. La falta de dinamismo ya se está trasladando a la menor creación de empleos en el renglón agrícola y, en menor escala, a la industria, como puede verse en la gráfica 8. Por el contrario, las actividades boyantes como los servicios financieros, transporte y comunicaciones, y servicios empresariales, absorben poco empleo. Utilizando la misma lógica, esto implica que son sectores de alta productividad, pero sus frutos se reparten en menor proporción que otras actividades como la agricultura.

El PIB por trabajador ocupado más bajo, durante la década anterior, está en dos de las actividades que absorben más empleo, como son el nivel agropecuario y el comercio, mientras que el más alto, regularmente, está en servicios como electricidad y agua o transporte y telecomunicaciones, así como en las minas y canteras, que absorben una proporción pequeña del empleo total. El indicador del PIB por trabajador sugiere que la productividad ha aumentado con mayor intensidad en Honduras y Panamá, como puede verse en la comparación de la fase I respecto a la fase II (penúltima fila del cuadro 11). Además, puede observarse que el producto por trabajador es mayor en Costa Rica, Panamá y El Salvador que en el resto de países (véase el cuadro 11).

Esta evolución de la economía, junto con la asignación de trabajadores a distintos



Cuadro 11: Centroamérica: producto interno bruto por trabajador ocupado, circa fase I y fase II (100=valor promedio)

Actividad económica	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	I*	III**	I*	III**	I*	III**	I*	III**	I*	III**	I*	III**
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	55	61	45	55	34	40	45	35	47	50	32	28
Minas y canteras	136	158	609	242	487	470	332	120	-	-	386	587
Industria manufacturera	138	171	124	134	151	121	125	149	161	119	97	68
Comercio, hoteles y restaurantes	72	59	74	67	63	54	60	56	61	65	79	73
Electricidad y agua	189	164	448	451	1,017	1,154	823	666	463	640	302	445
Construcción	60	76	85	66	67	61	110	57	109	127	57	66
Transporte y comunicaciones	149	157	181	235	240	274	248	376	135	162	180	255
Otros servicios	123	108	142	129	240	221	186	210	188	181	144	135
Fase I* vs. fase III**	100	126	100	116	100	106	100	142	100	124	100	140
Entre países	181	178	100	91	62	52	50	56	30	29	177	194

Fuente: Icefi, basado en datos oficiales y Sedlac.

Nota: * Para Costa Rica y Panamá corresponde al año 2001; El Salvador, Guatemala y Honduras 2000 y Nicaragua 1998.

** Para Costa Rica, Honduras y Panamá corresponde al año 2009; Guatemala y Nicaragua 2006 y El Salvador 2007.

sectores, es otro factor que contribuye a que la desigualdad se mantenga. Esto también es consecuencia de la desigualdad de oportunidades existente. Por ejemplo, los pobladores del área rural regularmente trabajan en actividades agrícolas, tienen pocos años de educación y es más probable que se ubiquen en un empleo informal. Esto hace que sus remuneraciones sean bajas. Por el contrario, en las actividades más dinámicas se requieren trabajadores con un nivel de calificación de medio a alto, así como pobladores del área urbana; ambos aspectos hacen que las remuneraciones sean mayores. En algunos países centroamericanos, un trabajador del sector transporte y comunicaciones puede ganar por hora hasta 2.5 veces más que un trabajador agrícola.

La modificación o volatilidad de las principales variables económicas también influye en el comportamiento del empleo y la desigualdad. Durante los años de 2001 a 2010, Costa Rica, Panamá, Honduras y Nicaragua mostraron la mayor variabilidad en el PIB, medida por la desviación estándar del producto; a estos países les siguió El Salvador y, finalmente, Guatemala, con un nivel de variabilidad relativamente bajo. Sin embargo, si se mide el coeficiente de variación, o sea la variación relativa al promedio del crecimiento, la economía más volátil respecto a su tasa promedio de crecimiento es Guatemala, seguida de Nicaragua y El Salvador. Existe un debate teórico sobre que el consumo privado es una variable que rescata mejor la relación entre la volatilidad económica y el nivel

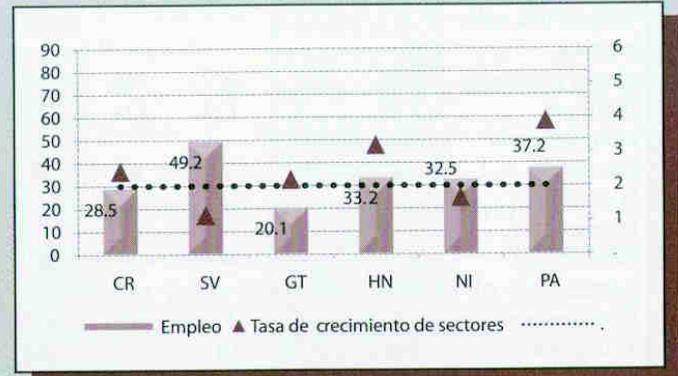


Gráfica 8: Centroamérica: relación entre actividades que demandan más empleo y crecieron más (2001-2010)

Actividades que demandan más empleo
(Porcentajes)



Actividades que crecieron más
(Porcentajes)



Fuente: Icefi, basado en datos oficiales y Sedlac.

de vida de la población. Sobre ello, para El Salvador y Panamá se observaron mayores tasas de volatilidad del consumo privado.

La volatilidad es parte de la vulnerabilidad de los países centroamericanos ante eventos económicos, como crisis financieras, cambios en los precios internacionales de bienes como el petróleo y los alimentos (términos de intercambio), cambios abruptos en salidas o entradas de capitales, desastres causados por fenómenos naturales, etc. Centroamérica es una región altamente sensible a este tipo de eventos y la situación no afecta exclusivamente a los pobres, sino a aquellos cuyos ingresos son cercanos a la línea de pobreza. De acuerdo con la Cepal (2010d), la volatilidad económica reduce la inversión productiva; al aumentar la rotación laboral, las pérdidas de empleo son mayores en los empleos menos calificados y también afectan los ingresos fiscales, como se verá más adelante, lo cual puede reducir el financiamiento para el gasto público.



b. Las crisis al final de la década debilitan los logros en la reducción de pobreza

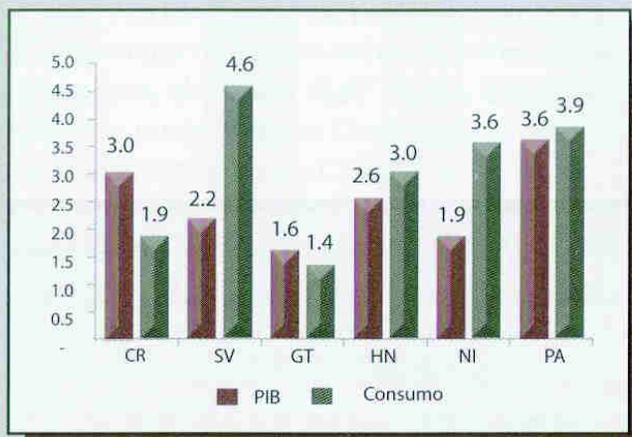
La mejora en el crecimiento económico durante la fase de auge (2004 a 2007) se combinó con una mayor creación de empleos, lo cual influyó en una reducción en los niveles de pobreza para todos los países durante el período 2001 a 2010. No obstante, de acuerdo con los datos disponibles, la crisis tuvo efectos sociales negativos sobre la equidad (como el aumento en la desigualdad y la pobreza). Esto fue resultado de cambios en el empleo, los ingresos de los hogares y el costo de la canasta básica de consumo mínimo, o línea de pobreza.

Como se aprecia en el cuadro 12, en dos de los tres países con mayor número de observaciones de pobreza, Costa Rica y Honduras, en 2007 se logran menores niveles de incidencia de la pobreza en el

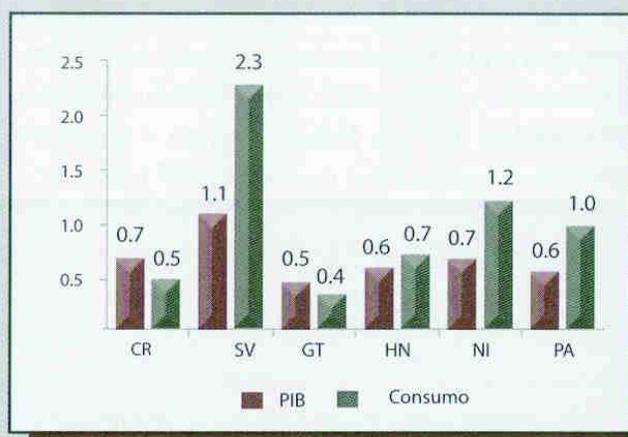


Gráfica 9: Centroamérica: volatilidad del crecimiento *per cápita* del PIB y el consumo privado (2001-2010)

(Desviación estándar)



(Coeficiente de variación)



Fuente: Icefi, basado en datos oficiales.

período aquí considerado y, en El Salvador, sucede lo mismo en 2006. A pesar de que Guatemala, Nicaragua y Panamá solamente disponen de estimaciones puntuales,¹⁸ cuando se comparan las estimaciones de pobreza de los primeros años con las de los últimos, las mismas reflejan reducciones. Se puede afirmar, entonces, que Centroamérica, en su conjunto, y cada uno de los países en lo individual, vivieron en los años previos a la crisis económica internacional un período de reducción de la pobreza, sustentado en aumentos en la producción y el empleo, así como en el gasto público social.

Durante el año 2008 y 2009, el alza en el precio de los alimentos y otros bienes como el petróleo encareció el costo de la canasta básica en los países centroamericanos,

lo cual habría aumentado la pobreza. Adicionalmente, la crisis internacional de 2009 habría elevado el desempleo, deteriorado la calidad de los puestos de trabajo o aumentado la informalidad y reducido los flujos de remesas. Lo anterior deterioró los ingresos familiares y, posiblemente, habría incidido en mayor pobreza y desigualdad, pero no es fácil comprobar cómo sucedió en todos los países porque no todos cuentan con información anual sobre la situación del empleo e ingresos de los hogares.

La baja en las remesas podría haber tenido efectos negativos en la pobreza y desigualdad. De acuerdo con estudios realizados por la Cepal, Sauma y Sánchez (2011), una reducción a la mitad de las

18. Las estimaciones oficiales de pobreza en los países centroamericanos difieren en su periodicidad, así como en su base variable para medir el bienestar (ingresos o consumo de los hogares) y la unidad de análisis (población u hogares). Costa Rica, El Salvador y Honduras realizan las estimaciones de pobreza a partir del ingreso de los hogares y además disponen de series más largas. En cambio, Guatemala, Nicaragua y Panamá utilizan la variable consumo de los hogares, realizan la medición de la incidencia de la pobreza en la población y disponen de un número limitado de indicadores para el período considerado (especialmente por el elevado costo de las encuestas que deben realizar).



Cuadro 12: Centroamérica: incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos/consumo en la población/hogares (2001-2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Fase I	Fase II	Fase III
Costa Rica ^a	20.6	20.3	20.6	18.5	21.7	21.2	20.2	16.7	17.7	18.5	20.5	19.7	18.1
El Salvador ^a	38.5	38.8	36.8	36.1	34.6	35.2	30.7	34.6	40.0	37.8	37.0	33.5	38.9
Guatemala ^b	56.2						51.0				56.2	51.0	...
Honduras ^a		63.7	64.8	65.3	64.6	63.7	59.9	58.2	59.2	58.8	64.6	61.6	59.0
Nicaragua ^b		45.8				48.3					45.8	48.3	...
Panamá ^b				36.8							...	36.8	...

Fuente: Inec-CR (varios años), Digestyc-ES (varios años), INE-GT (2001 y 2007), INE-HN (varios años), Inec-NI (2002), Inide-NI (2007) y MEF-PA (2005 y 2008).

Nota: La medición de pobreza se realizó, utilizando como medida del bienestar y unidad de análisis, ^a el ingreso de los hogares y ^b el consumo de la población.



Cuadro 13: Centroamérica: coeficiente de Gini de la distribución del ingreso (2001-2010)

	Fase I	Fase II	Fase III
Costa Rica	0.499	0.483	0.493
El Salvador	0.507	0.475	0.466
Guatemala	0.542	0.544	...
Honduras	0.568	0.562	0.553
Nicaragua	0.542	0.523	...
Panamá	0.565	0.549	0.521

Fuente: Icefi, basado Sedlac y Banco Mundial.



Cuadro 14: Costa Rica, El Salvador y Honduras: evolución del desempleo, informalidad y subempleo (2007-2009) - (Porcentajes)

	Desempleo			Informalidad			Subempleo		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Costa Rica ^a	4.6	4.9	7.8	39.2	38.1	38.1	4.5	3.8	4.9
El Salvador ^b	6.3	5.9	7.3	56.1	...	...	39.8	40.6	44.3
Honduras ^c	3.1	...	3.3	58.8	58.4	62.9	...	...	...

Fuente: ^aInec-CR, ^bPNUD El Salvador y ^cSedlac.

Nota: Se utiliza la definición productiva de informalidad, que clasifica como trabajadores informales a quienes realizan trabajos de baja productividad, marginales y de pobre calificación.

remesas podría contraer hasta casi un 9% el consumo privado en Nicaragua, 7.5% en Guatemala y 2% en Costa Rica. Una caída en las remesas, al afectar el ingreso familiar, reduce el ingreso disponible y los fondos destinados a la inversión. Según este análisis, el impacto sería severo sobre la pobreza en Nicaragua, alrededor de 7.2 puntos más de pobreza; moderado en Guatemala (1.8%) y prácticamente nulo en Costa Rica.

La información -que está disponible solamente en Costa Rica, El Salvador y Honduras- muestra que la incidencia de la pobreza aumentó durante 2008, principalmente por el incremento del costo de la canasta básica.¹⁹ En El Salvador, por ejemplo, el alza en los precios de las canastas básicas, urbana y rural, se ubicó por encima del 15%, cuando las mismas habían subido en menos del 3%, en promedio, durante de los años 2002 a 2007, según estimaciones basadas en datos de la Digestyc.

Además, los países centroamericanos muestran una reducción leve en la desigualdad entre inicios y mediados de la década (cuadro 13), con la única excepción de Guatemala. La mayor disminución de la desigualdad se presenta en El Salvador. Durante la tercera fase, la desigualdad empeoró ligeramente en Costa Rica y se redujo levemente en Panamá, donde la crisis tuvo un impacto reducido. En El Salvador y Honduras, la desigualdad no tuvo cambios significativos.

La baja en el crecimiento económico derivada de la crisis contrajo la creación de

puestos de trabajo y, por lo tanto, se reflejó en aumento del desempleo. Del período de 2007 a 2009, la tasa de desempleo aumentó en El Salvador, Costa Rica y Honduras (véase el cuadro 14). En el caso de este último país, subió solamente del 3.1 al 3.3%. No obstante, en Honduras la crisis no se habría traducido solamente en mayor desempleo, sino en un deterioro en la calidad de los empleos al provocar un aumento en la proporción de empleos informales.²⁰ Algo similar ocurrió en El Salvador, donde las tasas de subempleo a nivel nacional se incrementaron.

Debido a lo mencionado con anterioridad, la pobreza aumentó en Honduras y Costa Rica durante el año 2009. En El Salvador, paradójicamente, la pobreza se redujo en 2009,²¹ pese al aumento en el desempleo, el subempleo y la reducción en los ingresos promedios por hogar. Al parecer, la reducción del costo de la canasta básica contrarrestó la caída en los ingresos de los hogares, los que se contrajeron debido a que «[...] se perdieron más de 30,000 empleos formales y que la economía decreció en un 3.3%» (PNUD-ES, 2011).

En síntesis, aunque el impacto social de la crisis requiere un análisis más detallado, que excede los objetivos planteados en este informe, pareciera que los impactos identificados apuntarían hacia un deterioro en los indicadores de pobreza y del empleo. No es evidente, según el coeficiente de Gini, que haya existido un deterioro significativo en la distribución del ingreso. Lo que sí está claro es que la distribución del ingreso tampoco mejoró.

19. En el caso de El Salvador, por ejemplo, para el año 2008, el desempleo disminuyó, las remuneraciones promedio aumentaron e, incluso, el coeficiente de Gini se redujo, mostrando un menor grado de desigualdad. Un factor que podría haber contribuido a aumentar la pobreza fue el aumento en el subempleo.

20. No se tuvo acceso a información sobre lo que ocurrió con el empleo informal en Guatemala y Nicaragua. Se presume que, para estos países, donde los niveles de empleo informal son elevados, este sector podría haber aumentado como resultado de la crisis, lo cual habría empeorado la calidad de los puestos de empleo.

21. Las políticas sociales impulsadas en El Salvador también podrían haber contribuido a una reducción en los niveles de pobreza.



Recuadro 3

¿Son desiguales los países centroamericanos?

Tradicionalmente, la desigualdad se mide en función de cómo se distribuyen los *resultados* de los miembros de una sociedad. Para ello, es muy común que se utilicen medidas como la distribución del ingreso, el coeficiente de Gini y la relación entre cuánto capta el 10% de hogares más ricos respecto a los 10% más pobres. Otra medida utilizada es el porcentaje de población en situación de pobreza, lo cual permite conocer qué proporción de habitantes no alcanza un ingreso mínimo para acceder a bienes y servicios básicos.

Basado en los indicadores mencionados, es posible comprobar que en los países de Centroamérica se observan niveles de desigualdad elevados. El coeficiente de Gini es similar para todos los países, con la excepción de El Salvador donde es menor y en Honduras que es mayor. Esto es resultado de brechas considerables de ingreso, donde el 10% de hogares más pobres (decil) capta tan solo el 1.1% del ingreso total, aunque para Honduras el valor es de tan solo 0.6% y para Costa Rica y El Salvador está alrededor del 1.5%. En los últimos dos países mencionados se observa una menor concentración del ingreso en el decil de hogares más ricos, mientras que, por el contrario, en Honduras y Guatemala el 10% más rico capta más del 43% de los ingresos totales.

Centroamérica: indicadores de desigualdad (2005-2009)

	Coeficiente de Gini del ingreso <i>per cápita</i> del hogar	Distribución del ingreso <i>per cápita</i> de los hogares (Porcentajes)	
		10% más pobres	10% más ricos
Costa Rica	0.533	1.5	37.9
El Salvador	0.473	1.4	36.2
Guatemala	0.544	1.1	43.2
Honduras	0.570	0.6	45.0
Nicaragua	0.523	1.3	41.9
Panamá	0.544	1.0	40.8
Centroamérica	0.531	1.1	40.8
Latinoamérica	0.518	1.2	40.2

Fuente: Icefi, basado en datos de Sedlac (Cedlas y Banco Mundial).

Nota: Los datos del coeficiente de Gini corresponden a un promedio simple de los resultados de las encuestas de hogares disponibles para el periodo 2005-2009.

Existe evidencia sobre desigualdad de oportunidades o diferencias en las *condiciones al inicio*, como la educación, nutrición y salud. Los integrantes de hogares más pobres en Centroamérica cuentan con alrededor de 1.1 años de educación en promedio, mientras que aquellos en mejores condiciones tienen casi 11 años. Esto hace que la desigualdad permanezca a lo largo del tiempo y que la pobreza sea un fenómeno persistente.

La desigualdad de los países centroamericanos también puede observarse en el índice de desarrollo humano (IDH), elaborado por el PNUD. Según este índice, cuatro países centroamericanos (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) están por debajo del puesto 100 en el desarrollo humano mundial. Además, si se toma en cuenta el efecto de la desigualdad se revela una situación aún menos favorable en el desarrollo humano, de acuerdo con el *Informe de Desarrollo Humano para América Latina* (PNUD, 2010a). Dentro de los países centroamericanos, en Honduras y Nicaragua se observan las mayores desventajas en el desarrollo humano por la desigualdad combinada en los ingresos, educación y salud. En el caso de Nicaragua y El Salvador, aunque en un grado menor para este último, el factor que más afectaría es las diferencias existentes en la salud, mientras que en Guatemala la desigualdad más marcada que afecta el desarrollo humano es la educativa. Para el resto de países, el factor que influiría más en el desarrollo humano es la desigualdad en el ingreso.

C. Conclusiones

Como se vio en este capítulo, el crecimiento económico fue moderado para los países centroamericanos durante el período 2001-2010, aunque menos dinámico que en los años 1991-2000, con la excepción de Honduras y Panamá. Además de moderado, fue volátil, ya que se identificaron tres fases a lo largo del período: desaceleración, bonanza y recesión. En cada uno de los países estas fases se experimentaron con distinta intensidad y duración debido a los motores del crecimiento económico y a los vínculos que se tienen con el exterior. Las diferencias en el comportamiento económico se explican, principalmente, por el desempeño del sector servicios. La actividad de este sector se relaciona con la evolución del consumo privado, el que, a su vez, recibió el impulso de las remesas de los países del norte y de la mayor disponibilidad de crédito. Asimismo, por la inversión que se dirigió hacia este tipo de actividades.

Además, las remesas, el turismo, la IED y el comercio exterior se combinaron de distintas formas para contribuir al crecimiento económico durante la década recién finalizada. En Panamá, el crecimiento fue resultado de la combinación de un fuerte crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, IED y turismo; igual ocurrió en Costa Rica, aunque con mayor rol de la IED. En Guatemala y Honduras, el factor de crecimiento más importante fueron las remesas, mientras que, en Nicaragua, el desenvolvimiento del mercado doméstico no contribuyó al dinamismo económico. Finalmente, en el caso de el Salvador, solamente el comercio exterior contribuyó en forma destacada, aunque las remesas aún siguen siendo importantes.

El gasto público actuó como amortiguador de la crisis, además de la mejora en los términos de intercambio y la escasa vinculación financiera de la región con los mercados internacionales. Aunque la crisis no fue tan severa como se esperaba, en el futuro próximo, el reto mayor no será tanto volver a un crecimiento discreto, sino permitir que éste sea de beneficio a una sección importante de la población y reactive un proceso de crecimiento sostenido y robusto. Ese resultado podrá lograrse en la medida en que se lo propongan los hacedores de políticas públicas. Por sí solas o de manera automática, no se darán mejoras en las perspectivas de crecimiento.

Lo anterior es relevante, ya que, aún cuando la estructura del empleo está cambiando, no se observaron progresos importantes en la calidad de los puestos de trabajo, pues la informalidad o subempleo se mantuvo o aumentó. Por otro lado, los sectores de mayor crecimiento económico absorben pocos empleos y aquellos con mayor potencial de hacerlo crecieron menos a lo largo de la década. Además, debe contarse con políticas para que los trabajadores se puedan incorporar a empleos mejor remunerados y a actividades más productivas, lo cual requiere un mayor grado de calificación.

La volatilidad en la economía también se puede trasladar al empleo. De hecho, las mejoras en reducción de pobreza observadas a inicios de la década se afectaron por los efectos sociales negativos de la crisis de finales de la década, cuando aumentaron la pobreza y la informalidad en el empleo. Además, la pobreza se intensificó por el alza en el precio internacional de los alimentos y derivados del petróleo. Además, podría haberse afectada por una caída en las remesas familiares.



2

Estructura de los ingresos y gastos fiscales y sus implicaciones para una mayor equidad en la región

La premisa bajo la cual se estructura el presente capítulo es que la política fiscal tiene un rol importante que jugar para promover mayores niveles de igualdad en Centroamérica. Por ello, su objetivo principal es analizar el potencial tanto del componente de ingresos como del gasto público para igualar las oportunidades de los ciudadanos centroamericanos.

En la primera sección se explica cómo la política fiscal puede influir en la equidad mediante el ingreso y el gasto público. Si bien está claro que el gasto público puede tener una influencia más directa sobre la desigualdad, también la composición de los ingresos fiscales es capaz de prevenir mayores niveles de ésta, a la vez que constituye la fuente principal de los recursos necesarios para financiar el gasto gubernamental.

En la segunda sección se analiza el componente de ingresos fiscales, señalando cuáles son las principales fuentes de financiamiento, la estructura, diferencias y similitudes entre los países de la región, lo cual determina sus posibilidades reales para financiar su respectivo gasto público. Esta sección finaliza señalando las principales razones por las cuales la tributación directa es baja en Centroamérica, lo cual permanece como una tarea pendiente si se desea contar con una política fiscal más equitativa.

En la sección tres se abordan los rasgos principales del gasto público, para luego concentrarse en el gasto social, dado que éste cuenta con el mayor potencial de generar oportunidades que reduzcan la inequidad. En especial, se destaca el impacto de los gastos en educación, salud y protección social.

A. Consideraciones teóricas

a. ¿Cómo influye la política fiscal en la equidad?

La política fiscal puede influir sobre la equidad dependiendo de quién se beneficia de los servicios que provee el sector público, de quiénes reciben transferencias del Gobierno y de aquellos que contribuyen a financiarlo mediante el pago de impuestos. Esto puede entenderse, en primer lugar, como el cambio que ocurre en el *ingreso primario*²² como resultado del pago de impuestos que reducen el ingreso personal disponible. A ello hay que sumarle un efecto positivo que consiste en los beneficios que se obtienen del gasto público a través de los servicios públicos, como acceso a la justicia, educación pública y servicios de salud, o la recepción de transferencias. Si se cuantificaran los beneficios que se obtienen del sector público y los impuestos pagados se tendría como resultado el *ingreso secundario*.

La política fiscal también puede influir en las opciones de las personas a lo largo de su vida. La calidad y disponibilidad de los servicios públicos puede influir, por ejemplo, en las posibilidades de que un mayor número de personas pueda educarse, lo que a su vez determinará sus oportunidades de obtener ingresos laborales y de mejorar su nivel de vida. Así, cuando la política fiscal no juega un rol adecuado en la provisión de servicios públicos de forma equitativa pueden crearse círculos viciosos de exclusión y *trampas* de pobreza

de las cuales algunas personas difícilmente puedan escapar, dado que existen grupos de la población que, para poder educarse y tener acceso a servicios de salud, dependen de lo que el sector público pueda proveerles. Asimismo, una provisión adecuada de bienes públicos —como la educación, por ejemplo— influye en la productividad, lo cual incide en el crecimiento económico y los rendimientos de la inversión productiva.

Si se la compara con lo que logra hacer en los países desarrollados, debe decirse que en América Latina la política fiscal influye muy poco en la equidad. En aquellos países, la equidad mejora sustancialmente como efecto de la política fiscal, ya que el coeficiente de Gini²³ se reduce en 19 puntos, mientras que en Latinoamérica solo se reduce en 2 puntos (Ocde, 2009). Según los estudios realizados sobre el tema para Centroamérica, como el estudio de Barreix, Bes y Roca (2009), el efecto de la política fiscal sobre la equidad es poco significativo, al igual que en los países latinoamericanos. Esto se debe a una combinación de impuestos que tienden a ser pagados en mayor proporción por los hogares de menores ingresos, es decir que son *regresivos*, así como a programas de gasto público, principalmente los de gasto social, que benefician ligeramente en una mayor proporción a los hogares más pobres, es decir que son ligeramente *progresivos*.

En la medida en que se distribuyan los beneficios del gasto público y el pago de impuestos, se alterará la desigualdad en un país, ya sea empeorando o mejorando.

22. Es igual al total de ingresos (retribuciones del trabajo, de activos —intereses, dividendos, utilidades— y de la propiedad) antes de que se descuenta el pago de impuestos y se reciban transferencias del Gobierno.

23. Este indicador mide cómo la distribución de una variable se desvía de una distribución igualitaria. En la medida en que su valor se aproxima a 1 refleja mayor desigualdad y, mientras se acerca a 0, la desigualdad es menor.

Existe una discusión importante sobre cuál es el instrumento más adecuado para lograr que la política fiscal sea equitativa. Esta discusión se aborda a continuación.

b. Progresividad y regresividad del sistema tributario

La política fiscal puede contribuir a la equidad —aunque no exclusivamente— a través de quién paga los impuestos. Sin embargo, se ha cuestionado la capacidad real de los impuestos para mejorar la distribución del ingreso, tanto en estudios teóricos como empíricos. Estos cuestionamientos están basados en la premisa de que el capital es un factor productivo con alta movilidad a nivel internacional y, ante la competencia existente entre países por atraer inversión extranjera directa (IED), los países en vías de desarrollo tienen capacidad limitada para establecer políticas tributarias con fines redistributivos. Es decir, tiene una capacidad reducida para aplicar impuestos altamente *progresivos*, o sea que graven en mayor proporción a las rentas más altas.

La aceptación de que la capacidad redistributiva de los impuestos es muy limitada puede conducir a la conclusión de que el principal o único instrumento de la política redistributiva debe ser el gasto público. Incluso, puede llegarse a argumentarse que es preferible una recaudación abundante basada en impuestos pagados en mayor proporción por quienes son más pobres, o *impuestos regresivos*, pero que financie un gasto público dirigido preferencialmente hacia los sectores de menores ingresos (*gasto*

progresivo), que una baja recaudación basada en impuestos altamente progresivos pero que no permita elevados niveles de gasto. Sobre ello, Harberger (2003) concluye que el poder redistributivo de los impuestos y el gasto público es modesto, pero que es más potente en el último caso.

Sobre el tema de la progresividad de los gastos e impuestos, un estudio comúnmente citado es el realizado para Chile por Engel, Galetovic y Raddatz (1997), en el cual los autores concluyen que el sistema tributario era ligeramente regresivo, aunque no afectaba significativamente la distribución del ingreso.²⁴ Además, los autores mencionados demuestran, mediante un modelo teórico, que una adecuada asignación del gasto público puede tener mayor impacto que los impuestos. Lo anterior puede ejemplificarse con el caso de una familia de ingresos muy bajos, para quien la progresividad de los impuestos no es tan importante porque pagará pocos impuestos, pero una pequeña transferencia presupuestaria puede tener un impacto considerable sobre su ingreso. Las conclusiones de este estudio marcaron la discusión posterior sobre la capacidad redistributiva del sistema fiscal: «Nuestros resultados sugieren que para reducir la desigualdad de ingreso, el foco de la discusión debe estar en el monto a ser distribuido, la focalización del gasto público y la eficiencia relativa de distintos impuestos y no en la progresividad del sistema tributario.» (Engel *et al.*, *op. cit.*).

Sin embargo, si se asume una perspectiva dinámica y se considera el efecto acumulado de un sistema tributario a través de

24. Mediante simulaciones, muestran que esta situación no cambia de manera significativa si se supone que se elimina por completo la evasión fiscal, ni tampoco si se introducen reformas profundas en el sistema tributario chileno.

un período extenso, es posible llegar a conclusiones bastante diferentes. Así, por ejemplo, Alvaredo y Piketty (2010) muestran que el ritmo de acumulación de capital puede ser significativamente afectado por la introducción de un sistema de imposición progresivo, por lo que el efecto de largo plazo de los impuestos sobre la distribución del ingreso puede ser considerable. Vale la pena una cita de estos autores: «Consideremos ahora el caso más interesante de un capitalista [...] y asumamos que este capitalista está dispuesto a dedicar una fracción considerable de su ingreso a la acumulación de capital. ¿Cuánto podría él acumular en 50 años? El punto es que la tributación progresiva reduce de manera drástica los activos que uno puede acumular [...] Por ejemplo, con una tasa de retorno del 5% antes de impuestos y un nivel de consumo equivalente al 40% del retorno antes de ingresos del stock de capital, uno puede acumular en cincuenta años una fortuna que es cinco veces más grande con un impuesto del 0% que con un impuesto del 50%» (Alvaredo y Piketty, 2010, p. 94).

Una imposición progresiva del ingreso puede, entonces, prevenir incrementos en la desigualdad. Alvaredo y Piketty (*op. cit.*) sostienen que la razón de fondo de la drástica reducción de la desigualdad producida en el mundo desarrollado, en el período posterior a las dos guerras mundiales y a la Gran Depresión, fue el establecimiento de un sistema de tributación progresiva. Esto permitió mantener bajos los niveles de desigualdad en los años siguientes, durante los cuales el crecimiento económico fue sumamente rápido e impulsado, en parte, por

esa distribución relativamente igualitaria del ingreso.

Este último aspecto mencionado cobra importancia ante el argumento frecuentemente utilizado en contra de los sistemas tributarios progresivos: que desincentivan el trabajo y así reducen el crecimiento económico, lo cual a la larga perjudica a los más pobres. Saez, Slemrod y Giertz (2010) concluyen que cambios en las tasas marginales para los grupos de más altos ingresos tienen efectos considerables cuando existen amplias opciones para la evasión y la elusión.²⁵

Sin embargo, según los autores mencionados, «No existe evidencia convincente a la fecha de respuestas económicas *reales* a las tasas impositivas [...] en la parte superior de la distribución del ingreso» (Saez *et al.*, 2010, p. 49). Intuitivamente, esta conclusión no es tan difícil de entender. Si se piensa en un ejecutivo de alto nivel quien, al sumar sus bonos y opciones accionarias y deducir el monto de los impuestos a pagar recibe un ingreso anual de US\$ 100 millones,²⁶ y ante una reforma tributaria que vería reducido su ingreso después de impuestos a US\$ 75 millones, ¿cabe esperar que este ejecutivo decida *trabajar menos* ante el cambio en el costo relativo del ocio y del trabajo y, como consecuencia de esa decisión, acepte ver su ingreso aún más reducido, digamos a US\$ 50 millones? ¿O cabe esperar que este ejecutivo haga todo tipo de esfuerzo para lograr que su ingreso después de impuestos no disminuya, a pesar de los cambios en la normativa tributaria? El estudio de Saez *et al.* sugiere que, en realidad, no habría cambios significativos.

25. Se incrementa la tasa marginal para cierto tipo de ingresos, pero no para todos.

26. Una cifra que, increíblemente, ya no es increíble.

Parece razonable concluir que, en el corto plazo, el gasto público es un instrumento redistributivo mucho más poderoso que el sistema tributario. Sin embargo, la aritmética del interés compuesto y la experiencia histórica sugieren que en el largo plazo un sistema progresivo de imposición del ingreso puede hacer una contribución muy importante para evitar grados crecientes de desigualdad. Finalmente, los argumentos que sugieren que la imposición progresiva del ingreso tiene impactos negativos sobre el crecimiento económico no parecen tener sustento empírico, por lo menos dentro del rango de tasas impositivas que se discuten contemporáneamente.²⁷

c. El papel del gasto público en la redistribución del ingreso

Musgrave y Musgrave (1989) le asignan tres ámbitos de intervención al Estado en la economía: a) estabilidad macroeconómica; b) equidad distributiva; y c) eficiencia en la asignación de recursos productivos. El gasto público juega un rol importante en los tres ámbitos: ante un desequilibrio, si el gasto puede ajustarse rápidamente, puede suavizar los efectos del ciclo económico. Por otro lado, existe extensa evidencia sobre la capacidad redistributiva del gasto público.

La capacidad redistributiva del gasto público es diversa. Se destaca que el gasto social tiene una mayor capacidad de favorecer la equidad. Esto se debe a que sirve para proveer servicios que son recibidos directamente por las personas,

como la educación, salud, vivienda y protección social. Además, la dotación de estos servicios contribuye a igualar las opciones de vida que tienen los habitantes de un país, al estar más educados o al tener una vida más saludable y protegida de eventualidades. Es decir, el gasto social tiene influencia directa en la equidad de las condiciones iniciales de la población, o sea en su igualdad de oportunidades. Entre los aspectos fundamentales que influyen en la menor capacidad redistributiva de la política fiscal en la región se encuentran los sistemas de seguridad social que, en América Latina, tienen menor cobertura y benefician en gran proporción a hogares de mayores ingresos, que es el caso contrario a lo que ocurre en los países desarrollados, donde la seguridad social es un instrumento altamente redistributivo.

Un ejemplo de cómo influye el gasto social en la equidad es su capacidad de reducir la condición de pobreza de las personas: cuando se relacionan los niveles de pobreza con el gasto social *per cápita*²⁸ en US\$ de 2000 hay una muy fuerte correlación inversa entre ambas dimensiones (véase la gráfica 10 de la siguiente página). Es decir, la incidencia de la pobreza se reduce en la medida en que aumenta el gasto público social. Asimismo, existe una relación positiva entre el gasto en educación *per cápita* con logros educativos, como puede verse en la gráfica 10.

También otras categorías de gasto público son importantes para la promoción de la equidad, como la dotación de

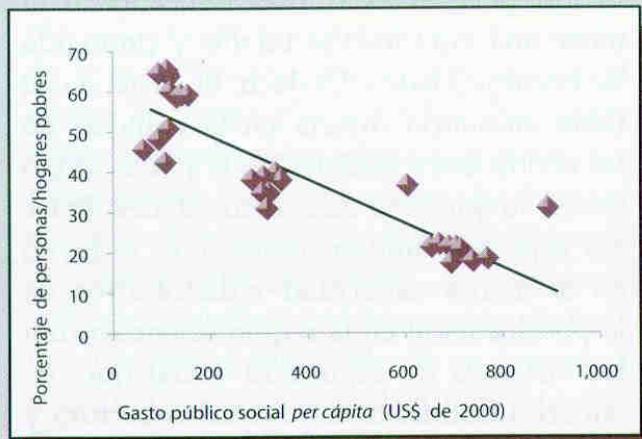
27. Esta última conclusión debe ser, sin embargo, calificada en este sentido: de la misma manera que cuando ciertos tipos de ingreso tributan a tasas más elevadas que otras formas cabe esperar que las rentas empresariales se desplacen hacia las formas menos duramente gravadas. En un contexto de competencia internacional por la atracción de IED y de flujos de capital financiero, *ceteris paribus*, niveles impositivos más bajos harán una determinada jurisdicción tributaria más atractiva que aquellas con niveles impositivos más altos.

28. Considerando solo los casos para los cuales hay información sobre ambas variables y obviando las diferencias en la estimación.

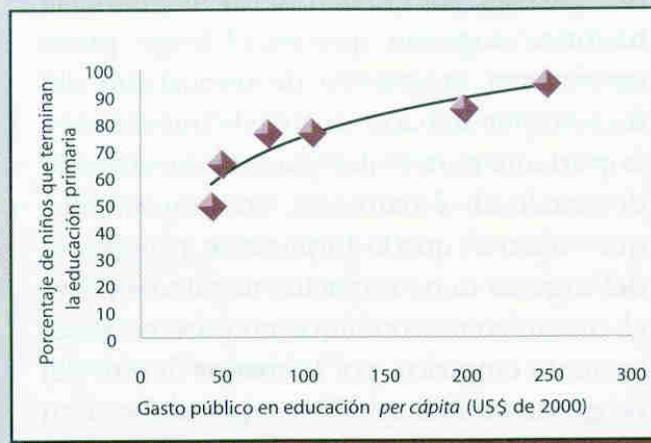


Gráfica 10: Centroamérica: relación entre indicadores sociales y gasto público social *per cápita* (en US\$ de 2000)

Relación entre pobreza y gasto público social *per cápita*



Relación entre tasa de finalización de la primaria y gasto público en educación *per cápita*



Fuente: Icefi, con base en encuestas de hogares, presupuestos públicos y Cepal.

infraestructura básica (camino rurales, agua potable, saneamiento y telefonía), la promoción de la justicia y actividades que incentiven el empleo. Por ejemplo, el gasto en infraestructura realizado de forma equitativa puede ampliar las posibilidades de desarrollo. La existencia de carreteras favorece la integración social de comunidades al resto del país, de vínculos comerciales, turismo, entre otros. En el caso de la electricidad, permite el acceso a formas de producción más avanzadas y a las tecnologías de la información, lo cual va de la mano con el acceso equitativo a las telecomunicaciones. Como puede apreciarse en el cuadro 15, existen diferencias importantes que dependen del nivel de ingresos de la población.

A su vez, el gasto público ofrece la oportunidad de fortalecer la práctica de la ciudadanía si los Estados crean los medios para que las personas participen en la discusión de las prioridades de los países,

por lo que se genera un círculo virtuoso de fortalecimiento de la democracia a través de la práctica continua de la participación. Un gasto público eficiente, transparente y redistributivo es una condición necesaria para el desarrollo económico y social, así como para el fortalecimiento de la legitimidad del Estado.

Los determinantes de la equidad son amplios y van más allá del ámbito de influencia de la política fiscal. Por ejemplo, la distribución de los resultados de una sociedad no depende solo de las capacidades adquiridas y del entorno en el que viven sus habitantes, sino que para cada individuo puede estar influido por su esfuerzo personal, por las relaciones sociales e, inclusive, por la cultura del entorno donde vive, lo cual comprende, entre otros, la discriminación (principalmente étnica o de género) que existe en algunos países centroamericanos. Además, la equidad y el bienestar, en un sentido más



Cuadro 15: Centroamérica: diferencias entre el acceso a servicios entre el quintil I y el quintil V (circa 2008) - (Porcentajes)

	Agua		Electricidad		Teléfono	
	Quintil I	Quintil V	Quintil I	Quintil V	Quintil I	Quintil V
Costa Rica	97.3	99.9	98.4	99.4	69.5	98.1
El Salvador	48.4	88.2	77.3	98.7	65.2	96.6
Guatemala	60.2	89.8	54.7	96.3	21.2	90.5
Honduras	78.3	94.8	59.1	97.1	29.0	89.5
Nicaragua	31.2	83.1	39.8	90.3	3.2	64.8

Fuente: Sedlac (Cedlas y el Banco Mundial).

Nota: El quintil I comprende al 20% de las personas más pobres y el quintil V al 20% de las personas con mayores ingresos.

amplio, si bien dependen de recursos económicos, responden a otros factores como la valoración de la vida, el entorno natural, el acceso a la protección jurídica, a la participación política, el uso del tiempo libre, entre otros factores.



B. Estructura de los ingresos fiscales en Centroamérica y su impacto en la equidad

En la primera sección se mencionó que la forma en la cual se captan los ingresos fiscales influye en la equidad. Es por ello que, en este capítulo, se expone la situación de la estructura de los ingresos fiscales, en particular de los sistemas tributarios y cómo estos influyen en la equidad. Se describen los principales rezagos que se han identificado como una barrera a la mejora en la equidad; además, se plantean las dificultades técnicas existentes que

impiden crear sistemas tributarios más redistributivos. Estas debilidades se unen a las de tipo político que serán expuestas en el Capítulo 4.



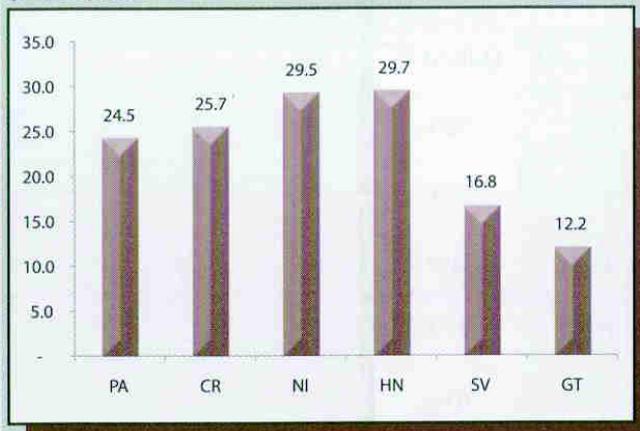
a. Estructuras diversas de los ingresos fiscales

El tamaño de los ingresos del sector público no financiero (SPNF) no es uniforme en los países centroamericanos. Nicaragua y Honduras tienen ingresos cercanos al 30% del PIB; en Panamá y Costa Rica ascienden a 25% del PIB, mientras que los ingresos fiscales de El Salvador son menores al 20% del PIB. El caso de Guatemala es especial porque sus ingresos fiscales son los más bajos de la región y es el único país que no publica datos oficiales del SPNF. De acuerdo con la información disponible según el FMI (2011a), los ingresos del Gobierno guatemalteco equivalen al 12% del PIB para el período

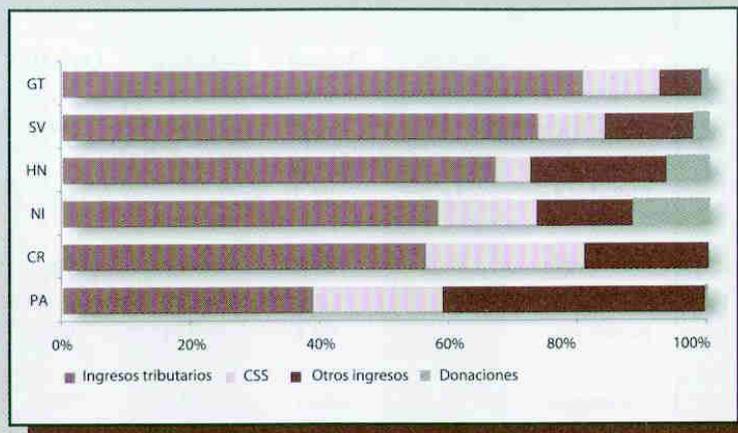


Gráfica 11: Centroamérica: ingresos totales y donaciones del SPNF

Porcentajes de participación (2001-2010)
per cápita



Como porcentaje del PIB (promedio 2001-2010)



Fuente: Icefi, basado en datos oficiales y del FMI.

Nota: Los datos de Guatemala corresponden al gobierno general; en el caso de los porcentajes de participación de los ingresos del SPNF para Panamá, Guatemala y Honduras, se trata de estimaciones para el año 2007.

2001-2010. Y conforme a las estimaciones realizadas por el Icefi para los años 2006 y 2007, el tamaño de los ingresos del SPNF estaría alrededor del 13.6% del PIB.

Las diferencias del nivel de ingresos del SPNF se deben al tamaño de la carga tributaria, así como a la existencia de otras fuentes de recursos, como las contribuciones a la seguridad social, las donaciones y otros ingresos. Estos últimos comprenden los ingresos provenientes de empresas estatales. La estructura de las fuentes de ingreso nos muestra, en grandes rasgos, distintas características para cada uno de los Estados centroamericanos (véase la gráfica 11).

Existen tres distintas estructuras de ingresos en Centroamérica. Una primera estructura la conforman aquellos países que tienen fuentes de recursos más diversificadas y que no dependen de la cooperación internacional, como Costa Rica y Panamá. Ambos países cuentan con

amplia cobertura de las cajas de seguro social, con ingresos superiores al 6% del PIB, así como con empresas estatales importantes en cuanto a la generación de ingresos (como el Instituto Costarricense de Electricidad –ICE– y la Refinadora Costarricense de Petróleo –Recope–, en Costa Rica, o la Autoridad Marítima del Canal, Zona Libre de Colón y un porcentaje de las acciones de la empresa de telefonía Cable & Wireless, para el caso de Panamá).

El segundo tipo de estructura corresponde a ingresos menos diversificados, con una alta participación de las donaciones, menor importancia de los ingresos no tributarios y contribuciones sociales. En esta categoría están Nicaragua y Honduras. Ambos países han recibido un apoyo considerable de la cooperación internacional, vía transferencias directas y programas de alivio de deuda. A su vez, respecto a los ingresos procedentes de contribuciones a la seguridad social, estos dos países tienen



Cuadro 16: Centroamérica: estructura y nivel de los ingresos fiscales

Estructura / nivel	Ingresos bajos (< 20% PIB)	Ingresos medios (alrededor del 25%)	Ingresos elevados (cerca del 30%)
Concentrados (>70% en impuestos y donaciones)	Guatemala El Salvador		Honduras Nicaragua
Diversificados (<70% en impuestos y donaciones)		Costa Rica Panamá	

Fuente: Icefi, basado en datos oficiales.

una baja cobertura del seguro social²⁹ y las contribuciones sociales son la mitad como proporción del PIB que en Panamá y Costa Rica. Además, el sector público cuenta con aportes de otros ingresos fiscales; entre ellos, los procedentes de empresas estatales.

Guatemala y El Salvador tienen otro tipo de estructura donde casi todos los ingresos provienen de impuestos. En ese caso, las donaciones³⁰ son menores al grupo anterior de Honduras y Nicaragua pero son aún significativas, mientras que las contribuciones a la seguridad social y otros ingresos fiscales son menores que en el resto de la región. En el caso de contribuciones de la seguridad social, éstas son bajas en Guatemala debido a una limitada cobertura del seguro social, mientras que en El Salvador ello obedece a que las pensiones

fueron privatizadas y los ingresos por contribuciones vienen a la baja, ya que corresponden a quienes permanecieron en el sistema público de pensiones. En el caso de los otros ingresos, éstos son reducidos porque las empresas públicas son casi inexistentes, dado que las empresas más rentables ya se privatizaron. A este tipo de estructura pertenecen los países con el menor nivel y diversificación de sus fuentes de ingresos (véase el cuadro 16).

La estructura y el nivel de los ingresos fiscales en los países centroamericanos se relacionan con la equidad en distintas áreas: diversificación de las fuentes de ingreso; magnitud de las contribuciones a la seguridad social y dependencia de las donaciones. En primer lugar, el sector público requiere de recursos suficientes para financiar niveles

29. Las contribuciones a la seguridad social son menores en Honduras que en Nicaragua. En este aspecto, Honduras se parecería más a Guatemala y a El Salvador que a Nicaragua.

30. Las donaciones son significativas, a pesar de ser países de ingresos medios, porque son sociedades pos-conflicto que han recibido el apoyo de la comunidad internacional.

adecuados de gasto público. Segundo, la concentración de ingresos en una sola fuente genera mayor vulnerabilidad ante la presencia de choques económicos, los cuales afectan más al gasto público, del cual dependen en mayor medida los hogares más pobres. Estas dos situaciones afectan en mayor grado a Guatemala y a El Salvador, que dependen casi exclusivamente de impuestos para financiar su gasto público (véase el cuadro 16, que resume las características de estructura y el nivel de los ingresos fiscales en el istmo).

Tercero, la existencia de seguros sociales de amplia cobertura es una herramienta importante para la mejora de la equidad y la reducción de la vulnerabilidad social. Al respecto, los estudios realizados sobre el impacto de la equidad de la política fiscal muestran una incidencia significativa en la reducción de la desigualdad del gasto en seguridad social (véase Barreix, Bes y Roca, 2009). En Centroamérica, solamente Costa Rica y Panamá cuentan con sistemas con amplia cobertura.

En cuarto lugar, la dependencia de la cooperación internacional es un indicio de la falta de autonomía financiera, tal como se observa en Nicaragua y Honduras. Esta fuente de ingresos eventualmente irá en descenso, por lo cual estos países tendrán que hacer esfuerzos para sustituirla. Sin excepción, en todos los países la principal fuente de recursos fiscales corresponde a los ingresos tributarios. Por lo tanto, es fundamental comprender la estructura tributaria y sus efectos sobre la equidad. Esto se aborda a partir de la sección siguiente.

b. Los sistemas tributarios en Centroamérica: una visión general

Una breve síntesis de los sistemas tributarios en la región centroamericana es necesaria para entender el impacto de los impuestos sobre la equidad. Para ello es importante recordar la caracterización que hizo el Icefi en 2007 al respecto de las grandes tendencias de la política tributaria en Centroamérica para el período comprendido entre 1990 y 2006.³¹ Las tendencias identificadas eran: fortalecimiento de los ingresos tributarios en todos los países de la región, pero con un volumen de ingresos que es aún insuficiente; creciente importancia de los impuestos generales al consumo o impuesto al valor agregado (IVA);³² impuestos específicos o selectivos al consumo con bajo rendimiento y gran dispersión en sus tasas; importancia decreciente de los impuestos al comercio exterior; aumento leve de los impuestos directos aún con la debilidad del impuesto sobre la renta (ISR), debido principalmente a tratamientos tributarios preferenciales a los ingresos de capital; baja recaudación del ISR de personas naturales o individuales; y un amplio uso de exoneraciones fiscales.

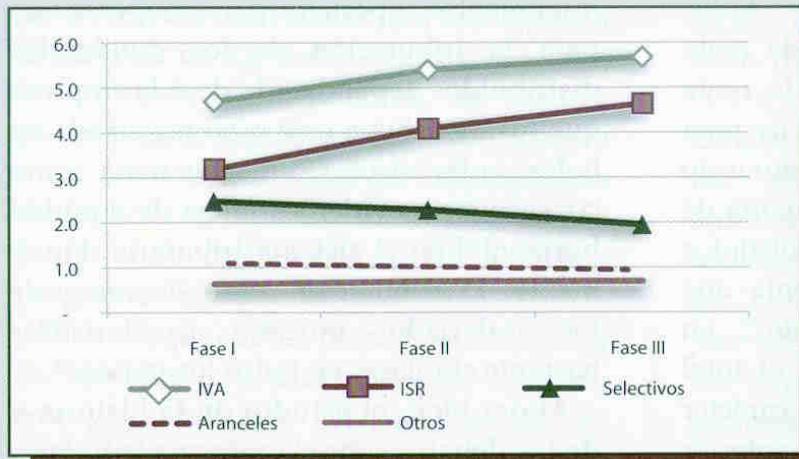
Algunas de ellas permanecen, pero otras han sufrido ciertos pequeños cambios. En primer lugar, aunque la carga tributaria siguió aumentando, el volumen de recursos sigue siendo insuficiente de cara a las necesidades de gasto e inversión públicos. En los últimos años, el volumen de recursos incluso se redujo en algunos países, debido a los efectos de la *Gran Recesión*.

31. Otros estudios analizan la política tributaria en la región: como Agosin, Barreix y Machado (2005), Gómez-Sabaini (2005) y Stotsky y Woldemariam (2003).

32. Asume diversos nombres: impuesto sobre ventas (Costa Rica), impuesto a la transferencia de bienes muebles e inmuebles (Panamá y El Salvador), o impuesto al valor agregado (Guatemala, Honduras y Nicaragua).



Gráfica 12: Centroamérica: evolución de la recaudación promedio por impuesto (2001-2010) - (Porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, basado en datos oficiales.

Nota: Los datos corresponden a un promedio simple de las fases identificadas en el Capítulo 1. La fase I va de 2001 a 2002 para Costa Rica y Panamá; de 2001 a 2003 para Honduras y Nicaragua; y de 2001 a 2004 para El Salvador y Guatemala. La fase II abarca de 2003 a 2007 para Costa Rica; de 2003 a 2008 para Panamá; de 2004 a 2007 para Honduras y Nicaragua; y de 2005 a 2007 para El Salvador y Guatemala. La fase III comprende de 2008 a 2010, con excepción de Panamá, donde abarca los años 2009 y 2010.

Los impuestos indirectos son la fuente más importante de recaudación tributaria. El impuesto general al consumo o IVA constituye el principal pilar de la recaudación tributaria de todos los países, a pesar de que cuenta con considerable cantidad de exenciones objetivas³³ y subjetivas.³⁴ Tanto los programas de modernización de las administraciones tributarias como la introducción de herramientas tales como las retenciones (al comprador) y las percepciones (vendedor) han apoyado la recaudación de este impuesto. Otros impuestos indirectos, como los selectivos al consumo, que tienen una cobertura y tasas de gran variabilidad a lo largo de la región, permanecen con un bajo rendimiento en la recaudación debido en parte a la utilización de impuestos aplicados sobre la cantidad física consumida y no sobre el valor (*ad valorem*).

En la gráfica 12 puede verse que la importancia de los impuestos sobre el comercio exterior sigue decreciendo. Sobre ello, pese a que la recaudación proveniente de aranceles a la importación se ha reducido, los ingresos tributarios aún son muy dependientes del comercio exterior porque la recaudación del IVA que se aplica a las importaciones es significativa.

La importancia de los impuestos directos siguió aumentando levemente. A finales de los noventa, la relación impuestos indirectos a directos era de 4 a 1, mientras que en el año 2007 la relación se aproximó a un 3 a 1. En el caso de los impuestos directos, como consecuencia de la debilidad o inexistencia en algunos países del impuesto al patrimonio, la principal fuente es el ISR, sobre todo el aplicado a la renta de las empresas, pues el aplicado al ingreso de las personas es de menores proporciones.

33. Son las exenciones aplicadas a determinados bienes o servicios.

34. Este tipo de exención beneficia a determinadas personas, generalmente jurídicas, pero también físicas.

El ISR mantiene sus mismas características, a pesar de intentos de reformarlo hacia un esquema dual.³⁵ En casi todos los países se aplica el principio de renta de fuente nacional en vez del de renta mundial, lo que abre amplios espacios para la elusión fiscal. La estructura del impuesto sigue siendo *cedular*, ya que la mayoría de esquemas grava por separado los distintos tipos de ingreso o *cédulas* de renta que percibe un mismo contribuyente,³⁶ en lugar de gravarse al mismo por el total de su ingreso, lo cual le daría un carácter global (Gómez-Sabaini, 2005). Lo anterior hace prácticamente imposible la *equidad horizontal* del sistema tributario, o sea que contribuyentes con ingresos similares paguen un monto parecido de impuestos. Bajo un sistema cedular esto no es posible porque dos contribuyentes con ingresos semejantes, si provienen de distinta fuente y ésta es gravada a distinta tasa, no pagarían lo mismo. Adicionalmente, en todos los países existen amplias listas de exenciones fiscales o tratamientos favorables en el ISR, lo cual reduce la capacidad recaudatoria del impuesto y genera desigualdad en su pago.

Otras características que permanecen en el ISR son los tratamientos favorables para las ganancias de capital³⁷ y los dividendos.³⁸ Además, existen regímenes especiales

para las pequeñas empresas en Costa Rica y Panamá, así como una diversidad de tratamientos especiales para cooperativas, para la tributación de los dividendos distribuidos dependiendo de si la empresa que los distribuya esté o no registrada en bolsa, entre otros. Todo ello tiene como consecuencia evidentes faltas de equidad horizontal en el sistema tributario. Finalmente, la tributación sobre la renta de los asalariados muestra características bastante similares en todos los países.³⁹

Ahora bien, el estudio de la historia y de los debates sobre la reforma tributaria en Centroamérica pone en evidencia una tensión entre dos tendencias divergentes sobre la evolución que debe tener el ISR: por un lado, la tendencia a desarrollar un impuesto técnicamente sofisticado, semejante al que tienen los países más avanzados en esta materia.⁴⁰ Por el otro, el desarrollo de un impuesto simple y fácil de administrar, aún si ello es a costa de posibles ineficiencias (desde el punto de vista económico) y de pérdida de equidad en el diseño del impuesto.⁴¹ Otra tendencia que pareciera estarse afianzando es la utilización de impuestos mínimos o pagos a cuenta anticipados del ISR, que funcionan como pagos mínimos de dicho impuesto.⁴²

35. Véase el Capítulo 4.

36. Por el trabajo asalariado, por los intereses recibidos por depósitos, por los dividendos obtenidos por acciones, etc.

37. Ya que no están gravadas en Costa Rica, salvo cuando forman parte del giro habitual del negocio del contribuyente. En Nicaragua se suman a la renta gravable ordinaria y en El Salvador, Guatemala y Panamá son tratadas como una base especial, gravada con una tasa del 10% (mientras que la renta neta ordinaria está gravada con una tasa marginal de entre el 25 y el 31%).

38. Al año 2011, estaban exentos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Honduras eliminó esta exoneración en el año 2010.

39. Salvo en Panamá, donde las personas con ingresos superiores a US\$ 60,000 anuales deben calcular el impuesto a pagar utilizando tanto el método tradicional como el cálculo alternativo y pagar el más elevado.

40. El ejemplo más claro de la primera tendencia fue el proyecto de reforma tributaria integral que se discutió en Costa Rica durante cuatro años (administración de Abel Pacheco), o la propuesta de reforma tributaria integral preparada en 2008 en Guatemala (Grupo Promotor del Diálogo Fiscal, GPDF). En ambos casos, estas propuestas no fueron aprobadas.

41. Los ejemplos más claros al respecto de la segunda tendencia son el régimen general del ISR en Guatemala (determinado sobre la base de la renta bruta) y el cálculo alterno del impuesto sobre la renta (Cair) en Panamá (basado en la renta bruta). En la misma dirección de contar con impuestos simples y fáciles de administrar apunta el impuesto mínimo sobre los activos o ingresos brutos vigente en Guatemala, que fue ensayado en Costa Rica pero que se declaró inconstitucional.

42. Al año 2011 impuestos con estas características existían en Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

Por último, todos los países tienen regímenes de incentivos fiscales para determinadas actividades. Sin embargo, en la mayoría de los países centroamericanos no se realizan ni publican de manera sistemática estimaciones del *gasto tributario* o *renuncia fiscal* generadas por los programas de incentivos fiscales, ni mucho menos estudios de costo-beneficio sobre dichos programas. Salvo en los casos de Guatemala y Panamá, que cubren parcialmente la gama de exenciones y exoneraciones vigentes, este *gasto tributario* dificulta las labores de la administración tributaria y tiene la desventaja de ser poco transparente.

c. Una mayor participación de los impuestos directos a paso lento

Los dos componentes principales de la tributación directa son el ISR, aplicado sobre las rentas empresariales y de las personas físicas, y los impuestos al patrimonio. Estos últimos, hasta el momento, son de poca importancia recaudatoria en los países de la región. Durante el período comprendido entre 1990 y 2010, la participación de los impuestos directos dentro del total de ingresos tributarios se incrementó de manera consistente, en línea con lo que normalmente sería considerado una evolución hacia un sistema tributario más equitativo. Si bien este incremento ha sido relativamente lento (un incremento de medio punto porcentual por año, en promedio), los efectos acumulados no son despreciables: los impuestos directos representaban el 29.6% de los ingresos tributarios totales en la fase I y alcanzaron el 36.0% en la fase III.⁴³

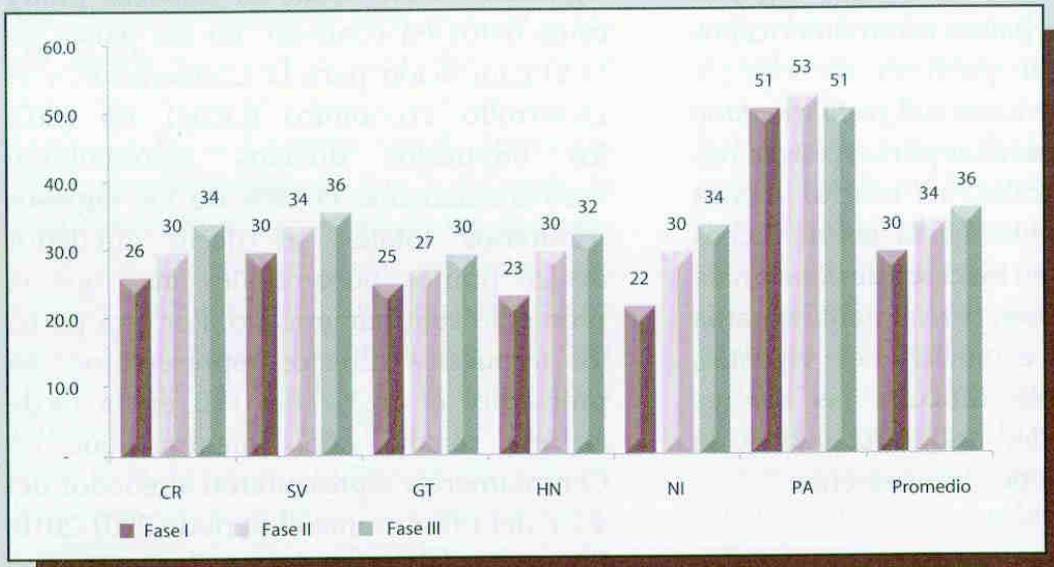
El aumento en la participación de los impuestos directos es innegable y significativo. No obstante, conviene poner estos datos en contexto. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde), en 2007, los impuestos directos representaron aproximadamente el 58% de los ingresos tributarios totales; es decir, alrededor de 22 puntos porcentuales más que el promedio centroamericano. Por otra parte, los impuestos directos representaron, en promedio, el 15.3% del PIB en la Ocde en ese mismo año, mientras que en Centroamérica representaron alrededor del 4.2% del PIB durante el período 2001-2010. En otras palabras, el peso de los impuestos directos en la recaudación es casi el doble en la Ocde que en el istmo centroamericano, mientras que en términos del PIB los países de la Ocde recaudan 3 veces más que los de la región. Es decir, a pesar del aumento en la proporción de impuestos directos, Centroamérica está aún muy lejos de contar con una presión y una estructura tributarias semejantes a las de los países desarrollados.

Si analizamos cada uno de los países y los agrupamos según sus características, pueden notarse dos tipos de estructura: Panamá y el resto de Centroamérica. En esta última, la estructura posee mayor similitud con la de América Latina, ya que los impuestos directos tienen una participación levemente inferior al 30%, mientras que en Panamá, durante los años 2001-2010, la mitad de los ingresos tributarios correspondió a impuestos directos. Otro aspecto interesante es que, respecto a los países de Centroamérica, excluyendo a Panamá, se observa cierta convergencia

43. El aumento al 37.7% en el año 2009, sin embargo, es engañoso, pues se debe a la baja en el IVA y los aranceles.



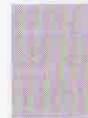
Gráfica 13: Centroamérica: participación de los impuestos directos en los ingresos tributarios (2001-2010) - (Porcentajes)



Fuente: Icefi, basado en datos oficiales.

Nota: Los datos corresponden a un promedio simple de las fases identificadas en el Capítulo 1 (véase la nota de la gráfica 12 para una descripción detallada de los años que corresponden por fase a cada país).

que pareciera sugerir una evolución muy similar de los sistemas tributarios en cada uno de estos países. Esta evolución resulta un tanto curiosa si se toma en cuenta que algunos países han evolucionado hacia sistemas simplificados de ISR basados en los ingresos brutos, en tanto que los demás han optado por seguir aplicando métodos tradicionales, basados en la determinación de la renta neta. Sin embargo, lo cierto del caso es que, por distintos caminos, todos los países de la región parecieran estar llegando a un balance similar entre impuestos directos e impuestos indirectos, lo que tal vez refleje, más que las características técnicas de los sistemas tributarios, un equilibrio de fuerzas políticas semejante en todos ellos.

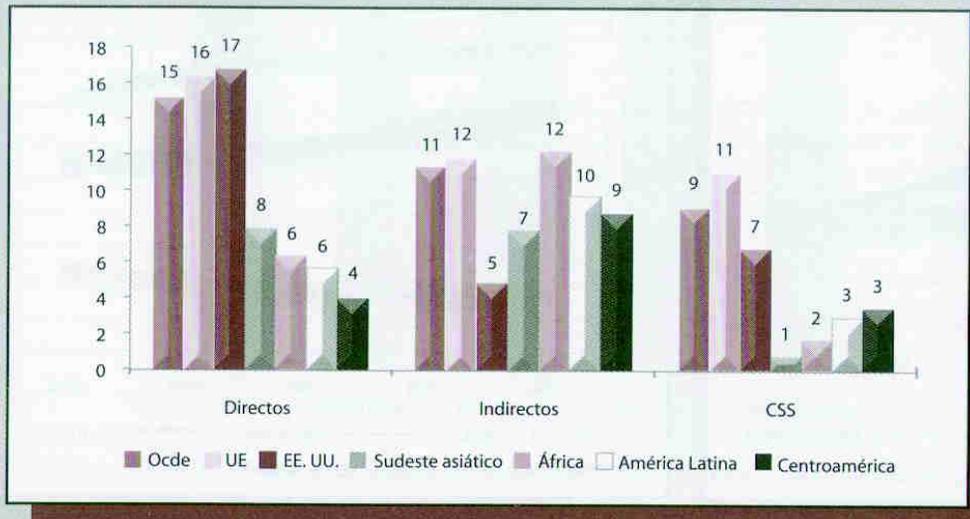


d. ¿Por qué la tributación directa es tan baja en Centroamérica?

La participación de los impuestos directos en la recaudación tributaria de la región es baja respecto a otros lugares, al igual que la recaudación de contribuciones a la seguridad social. Como puede verse en la gráfica 14, no se encuentran grandes diferencias en la recaudación de impuestos indirectos en América Latina y Centroamérica respecto a otras regiones del mundo, pero la recaudación de impuestos directos es una de las más bajas del mundo (Gómez-Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010). Entonces, al menos en lo que concierne a la recaudación proveniente de los impuestos indirectos Centroamérica no se encuentra



Gráfica 14: Comparación internacional de la carga tributaria y contribuciones a la seguridad social - (Porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, basado en datos oficiales para Centroamérica y Gómez-Sabaini, Jiménez y Podestá (2010).

Nota: Los datos de Centroamérica corresponden al promedio 2001-2010, para el resto de países es para los años 2007-2008.

muy lejos de los niveles que alcanzan los países desarrollados. Esto parecería indicar que, en principio, las administraciones tributarias de la región tienen las capacidades necesarias para gestionar con efectividad impuestos con un diseño moderno, semejante a algunos que existen en un país desarrollado.

A pesar de lo anterior, es necesario reconocer que la gestión del ISR tiene complicaciones adicionales y una dimensión internacional que plantea retos importantes. No obstante, pese a ello, la enorme distancia entre la recaudación proveniente de este tipo de impuesto en Centroamérica con relación a los países desarrollados difícilmente podría explicarse por un tema de gestión o capacidad administrativa. Esta capacidad,

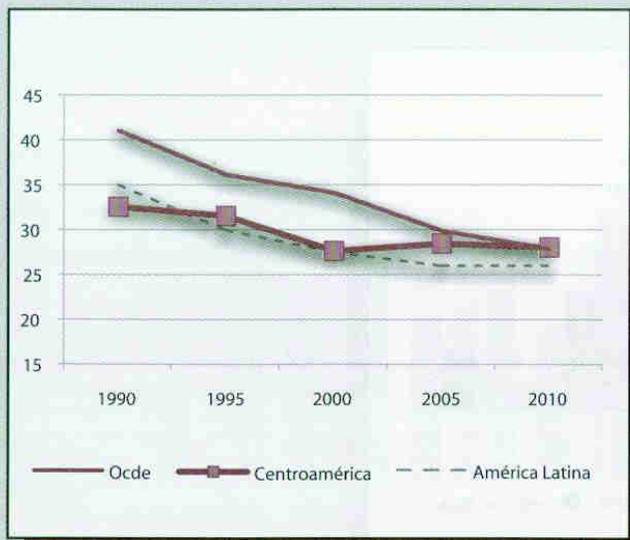
en todo caso, se puede adquirir como ha ocurrido con el IVA. El tema central, aunque es complejo, está en las características de los sistemas tributarios.

Una característica que podría explicar las diferencias es las tasas que se aplican a las empresas (personas jurídicas) o individuos (personas naturales o físicas). Dado que la globalización económica y la movilidad internacional del capital imponen severos límites a la capacidad de los países para determinar de manera independiente sus políticas fiscales, la política tributaria centroamericana no ha escapado de la tendencia hacia la reducción de las tasas marginales más altas del ISR, tanto corporativo como personal. Si bien la tendencia en la reducción de las tasas de

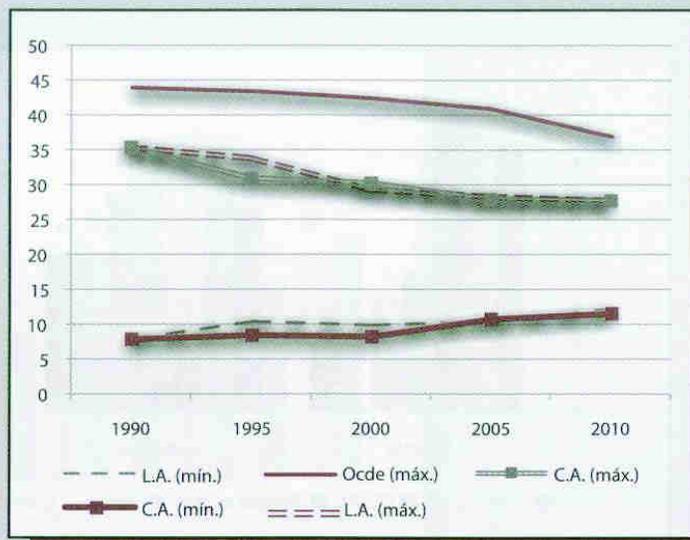


Gráfica 15: Ocede, Centroamérica y Latinoamérica:
evolución de la tasa promedio del ISR (1990-2010)

ISR empresarial



ISR personal



Fuente: Icefi, basado en datos de la Ocede, leyes fiscales y Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2008).

Nota: El dato para la Ocede comprende solamente los países que cuentan con datos desde 1990. La comparación tiene fines ilustrativos y no es particularmente precisa. En algunos países, de cualquier región, las empresas pueden reducir su tasa impositiva si cumplen con determinados requisitos, mientras que en otros la escala del impuesto es progresiva. Ninguno de estos detalles es tomado en cuenta en la gráfica.

Centroamérica no ha sido tan pronunciada como en los países de la Ocede, para el año 2010 las tasas promedio tienden a ser parecidas entre ambas regiones, al igual que para el promedio de América Latina.

Como puede verse en la gráfica 15, las tasas del ISR empresarial son muy similares en la Ocede, Latinoamérica y Centroamérica. Algunas diferencias se observan en las tasas máximas que aplican algunos países de la Ocede al ISR personal. Sin embargo, las diferencias no son tan grandes como para explicar las tremendas brechas entre la recaudación de los países desarrollados y los centroamericanos. Incluso, las tasas del ISR en Centroamérica son muy similares al promedio latinoamericano, pero en esos países la recaudación es mayor. Por ello, es necesario explorar con mayor detalle las causas de las diferencias, como la baja recaudación de las personas físicas o naturales, los esquemas generosos de incentivos fiscales

para la inversión y el problema de la evasión tributaria, entre otros.

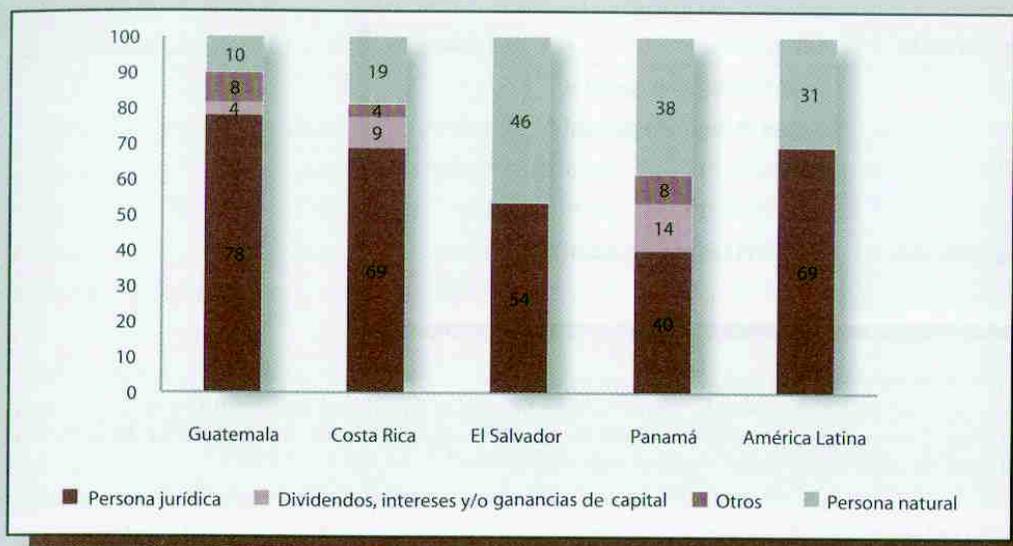
i. Baja participación de la recaudación de personas físicas

Una de las diferencias más grandes entre los sistemas tributarios de los países centroamericanos y los desarrollados es la baja importancia que tiene el ISR que pagan las personas naturales del primer grupo de países respecto al segundo. La comparación de ambos sistemas es interesante porque puede ayudar a identificar las *áreas de rezago* de los sistemas tributarios centroamericanos que son, al mismo tiempo, las áreas de mayor crecimiento potencial de la recaudación. Aunque no se dispone de información desagregada para todos los países, los datos disponibles son suficientemente ilustrativos.

En Centroamérica pueden distinguirse tres casos: uno similar al promedio latinoamericano, otro cercano a la Ocede y



Gráfica 16: Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Panamá y América Latina: estructura del ISR (circa 2008) - (Porcentajes del total de ingresos por concepto del ISR)



Fuente: Icefi, basado en datos de la SAT, ministerios de Hacienda de El Salvador y Costa Rica y Contraloría de Panamá.
Nota: Por efectos de redondeo, las cifras no pueden sumar exactamente el 100%.

uno intermedio. En el caso similar a América Latina están Costa Rica y Guatemala. En el primer país mencionado, el ISR pagado por las empresas representa entre 65-70% de la recaudación de impuestos directos, mientras que el ISR sobre las personas físicas oscila en alrededor del 20%.⁴⁴ Situación similar es la de Guatemala, aunque la recaudación del impuesto a personas físicas es menos importante, e incluso tiene un nivel más bajo como proporción del PIB. Según estimaciones del Icefi, la recaudación del ISR de personas físicas osciló entre 0.3 y 0.4% del PIB para los años 2006 a 2010. Mientras tanto, la recaudación proveniente de las empresas estuvo entre el 2.4 y el 2.8% del PIB.

En el caso de Panamá, los impuestos a las planillas y a las personas naturales representaban el 48% de la recaudación en 2003, mientras que su participación se vio

reducida al 33% en 2009. Por su parte, la recaudación proveniente de las personas jurídicas, que representaba el 30% del total en 2003, elevó su participación al 48%, en 2009. Es decir, Panamá, que tenía hasta hace pocos años una estructura que se asemejaba más a la de los países desarrollados, ha evolucionado rápidamente hacia una más parecida a la que tienen los demás países centroamericanos.

El caso intermedio es El Salvador, país en donde si bien la contribución que recae sobre las personas jurídicas también es la predominante, su peso relativo no es tan grande como en el caso de Costa Rica, pues oscila en alrededor del 52 o 53% del total, con una única excepción.

La explicación de la baja tributación de las rentas personales obedece a diferentes causas. En primer lugar, el ISR de las

44. Sin embargo, la naturaleza cedular del impuesto no permite determinar sobre quiénes recaen, por ejemplo, los impuestos sobre los rendimientos de títulos valores y los que recaen sobre la distribución de dividendos.



Cuadro 17: Centroamérica: tasas aplicadas a las ganancias de capital, intereses y dividendos

	Ganancias de capital	Intereses	Dividendos
Costa Rica	Exento**	Según el régimen general	5 / 15
El Salvador	Exento	Según el régimen general *	Exento
Guatemala	10	10	Exento
Honduras	10	10	10
Nicaragua	Según el régimen general	Según el régimen general *	Exento
Panamá	10**	10	10 / 20

Fuente: Icefi sobre la base de la legislación de los países centroamericanos.

Nota: Donde se menciona «según el régimen general» significa que la tasa es la misma que se aplica a las personas naturales o jurídicas, según sea el caso. * Existen algunas exenciones. **En algunos casos, si la ganancia de capital se deriva de una actividad habitual se paga el impuesto según el régimen general.

personas, con la excepción de Honduras,⁴⁵ es de carácter territorial; es decir, se aplica solamente a los ingresos generados dentro del territorio nacional. Ello abre una vía fácil para la elusión fiscal, pues este diseño impositivo no solo implica la renuncia a las rentas efectivamente generadas fuera del territorio,⁴⁶ sino que estimula la *colocación* fuera del territorio de rentas efectivamente generadas en éste. Tómese como ejemplo de ello las prácticas como el pago de remuneraciones que son depositadas en bancos del extranjero, principalmente entidades fuera de plaza (*off shore*). Este tipo de maniobra, que en principio podría ser detectada, corregida y castigada por medio de operaciones de control por parte de una auditoría fiscal, en la práctica queda fuera del alcance de las administraciones tributarias que, precisamente por operar bajo el principio de renta territorial, no han desarrollado el personal y los recursos, ni cuentan con el presupuesto adecuado

para un eficaz control de las transacciones internacionales y en sí de la fiscalidad internacional.

En segundo lugar, la exclusión de ciertas rentas personales de la base tributaria —y en particular la exclusión de las *ganancias de capital* y de los dividendos de la base tributaria, los cuales están exentos del cobro del impuesto— implica una renuncia adicional. Precisamente, una renuncia a una base que es de particular importancia como fuente de renta para las personas de más altos ingresos, ya que ni los trabajadores asalariados de bajos ingresos ni los trabajadores del sector informal se ganan la vida a merced de los tipos de ingreso mencionados que proceden del desarrollo de negocios.

En tercer lugar, el tratamiento preferencial de ciertas formas de renta —como los ingresos por intereses provenientes de títulos valores o, en algunos casos, si se gravan los dividendos— resta potencial recaudador al

45. En la práctica, sin embargo, este principio no se aplica en el cobro del ISR.

46. Esta situación podría suceder, de todos modos, si se aplicase el principio de renta mundial pero existiese una red de tratados para evitar la doble imposición.

impuesto sobre la renta de las personas.⁴⁷ En esto es donde pueden encontrarse mayores diferencias en las tasas aplicadas, más allá de lo mostrado en la gráfica 15.

ii. Exoneraciones fiscales

No existe evidencia acerca de que los incentivos fiscales sean un mecanismo eficaz para la atracción de IED y, más bien, el balance de la evidencia pareciera señalar que no lo son. Si se toma en cuenta un par de investigaciones, una de ellas a nivel internacional, realizada por el FMI (Klemm y Van Parys, 2009), es preciso indicar que no existe evidencia acerca de que los incentivos fiscales hayan provocado un incremento en los niveles de inversión nacional, ni en las tasas de crecimiento económico. En el caso de Centroamérica, un estudio realizado por el Icefi (2008) muestra que los incentivos fiscales son un ingrediente más, no el único, que favorece la atracción de la inversión extranjera directa (IED). A pesar de ello, se ha hecho un amplio uso de los incentivos fiscales como mecanismo para la promoción del desarrollo sectorial, por ejemplo del turismo, y para la atracción de IED (como las zonas francas).

Aunque las zonas francas y otros regímenes de incentivos fiscales han tenido algunos logros en la diversificación de las exportaciones o en la creación de empleo, lo cierto es que también generaron problemas desde el punto de vista de la equidad y la *boyancia* del sistema tributario; o sea, la respuesta que tiene la recaudación al dinamismo económico. En primer lugar, los problemas de equidad surgen porque estos regímenes implican que, por definición, empresas con rentas iguales tributarán bajo reglas desiguales. Además, los problemas

de *boyancia* surgen de la decisión de no gravar las utilidades generadas en determinados sectores de la economía y son tanto más graves cuanto más exitosos sean los programas de promoción de dichos sectores. En este sentido, entre mayor sea el dinamismo que esos sectores muestren, mayor será el porcentaje de la actividad económica nacional cuyas utilidades quedan excluidas de la base del ISR. Para compensar esta exclusión, es necesario o bien reducir el ámbito y alcance de la acción pública, o bien incrementar la presión tributaria sobre los sectores que sí tributan.

Esta dinámica muestra semejanzas importantes con la que llevó, en su momento, a la crisis del modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones. En aquel modelo, las divisas necesarias para financiar la importación de equipo e insumos para el naciente sector industrial eran generadas por el sector agroexportador tradicional, pero una estructura tributaria que se apoyaba de manera decidida en los impuestos al comercio exterior atentaba, justamente, contra el desarrollo de ese sector agropecuario.

Si el régimen de zonas francas es efectivo para atraer inversiones que de otra manera no hubieran tenido lugar, entonces el efecto tributario neto es positivo, suponiendo que la operación de la empresa genera el pago de otros tributos, aunque no se pague el ISR: impuestos locales, patentes de operación, contribuciones a la seguridad social y pago del ISR de los trabajadores, entre otros. Por el contrario, si se acogen al régimen empresas que de todas maneras hubieran invertido en el país, el régimen tiene un impacto tributario negativo.

47. Adicionalmente, algunos esquemas aplican una retención en la fuente, la cual constituye pago único y definitivo, sin que estos ingresos se sumen al resto del ingreso personal para determinar la alícuota marginal.



Recuadro 4

Las exoneraciones fiscales *escandalosas*

A pesar de que Centroamérica cuenta con bajos niveles de recaudación, el otorgamiento de tratos preferenciales para distintos sectores es muy común. Las razones para otorgar estos privilegios son diversas y, en algunos casos, se han otorgado exoneraciones fiscales bajo argumentos totalmente inválidos. A continuación se presentan algunos ejemplos.

La comida rápida en Honduras. Debido a la devastación que en 1998 sufrió Honduras como consecuencia del huracán Mitch, en 1998, se aprobó una *Ley de Incentivo al Turismo* (LIT), la cual incluyó como una actividad turística a las cadenas norteamericanas de comida rápida. Es difícil imaginar cómo esto habría podido estimular el flujo de visitantes extranjeros hacia este país centroamericano, pero es muy claro que provocó pérdidas importantes para el fisco hondureño. Estas exenciones no serán ampliadas, pero han existido quejas de los sectores beneficiados.

La bolsa agropecuaria en Nicaragua. En Nicaragua, quienes comercializan sus productos mediante una sociedad anónima privada que se llama Bolsa Agropecuaria no pagarán el ISR. Según el artículo 110 de la *Ley de Equidad Fiscal*, los productores de la Bolsa Agropecuaria tendrán «una retención definitiva del 1% sobre ventas», y eso será considerado como el pago total de su IR. Esto constituye un privilegio de consecuencias dramáticas que no existe, además, en ningún otro país de América Latina. De acuerdo con Báez, «si usted vende su producto en una empresa privada cuyo nombre es Bolsa Agropecuaria, tiene un régimen tributario privilegiado, pero si negocia con cualquier otra empresa del resto de Nicaragua no lo tiene».

La explotación minera en Guatemala. En Guatemala existe una ley enfocada a la promoción de las exportaciones no tradicionales y la IED, denominada *Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila*. Como un caso increíble, una empresa minera fue calificada por el Ministerio de Economía como una empresa exportadora bajo el régimen de admisión temporal, es decir aquellas empresas que reexportan materiales que son procesados en el territorio nacional. Está claro que el oro que se extrae del territorio nacional no era *re-exportado*. Posteriormente, la empresa minera solicitó pagar los impuestos correspondientes en Guatemala debido a la presión a la que fue sometida por parte de organizaciones de la sociedad civil.

Fuentes: Icefi y Báez (2009) para información sobre Nicaragua.

Si bien no existen estudios que permitan dar respuesta sólida a las interrogantes planteadas (y metodológicamente parece difícil resolver casos específicos, aunque sí se puede intentar llegar a conclusiones de orden general a partir de estudios estadísticos como los que se mencionaron anteriormente), en principio es posible calcular el costo o sacrificio fiscal asociado con los incentivos tributarios y, en particular, con las exoneraciones del pago del ISR. Por otra parte, en principio también es posible calcular el monto de los impuestos pagados como consecuencia de la operación de

las empresas que se manejan dentro del régimen de zona franca.

Por otra parte, no se dispone de cuantificaciones sobre los beneficios (fiscales y de otro tipo) generados por estos incentivos. El estudio sobre el caso de Intel, en Costa Rica, se refiere a una única empresa, por demás atípica, de manera que no pueden hacerse generalizaciones a partir de él.

Ahora bien, en los países para los cuales se dispone de estadísticas es obvia una línea de separación muy clara: en el caso de Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Guatemala, el gasto fiscal equivale a un



Cuadro 18: Centroamérica: estimaciones de gasto tributario (2002-2009)
(Porcentajes de la recaudación total)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica								43.0
El Salvador								39.5
Guatemala				70.5	67.6	66.4	70.9	75.0
Honduras				41.3	45.3			44.6
Nicaragua	42.7	39.5	42.1					
Panamá					5.6	3.6	3.8	2.8

Fuente: Icefi, basado en datos de la Universidad Nacional de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda de Costa Rica; Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala; Artana (2005); Ministerio de Hacienda de El Salvador (2010); Fosdeh (2011), basado en datos de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) de Honduras; y Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá.

porcentaje muy elevado de la recaudación total, mientras que en el caso de Panamá, por el contrario, representa un porcentaje muy moderado.⁴⁸ Sin embargo, no es posible hacer comparaciones directas, ya que los ingresos provenientes de la operación del Canal de Panamá le brindan al Gobierno una fuente de ingresos que no tiene parangón en ninguno de los demás países de la región.

En el resto de países, los gastos fiscales oscilan en alrededor de un monto que equivale a cerca del 40% de la recaudación total en Nicaragua y Costa Rica, y en alrededor del 70% para el caso de Guatemala. El sacrificio fiscal es entonces muy considerable y tendrían que ser muy grandes los beneficios generados por quienes reciben estos incentivos para que los regímenes respectivos pudieran pasar la prueba de un análisis de costo-beneficio.

Los países centroamericanos enfrentan grandes retos para racionalizar los incentivos fiscales. Incluso tienen obligaciones

para realizar cambios debido a que, por acuerdos con la Organización Mundial del Comercio (OMC), estará prohibido a partir del año 2015 que sean otorgados beneficios fiscales para promover exportaciones. Sobre esto han surgido reformas con visión distinta acerca de las soluciones al problema: un esquema que reconoce la necesidad de que las zonas francas aporten al país, otro esquema intermedio y el tercero que pretende, incluso, ampliar los beneficios fiscales existentes.

El esquema que reconoce la necesidad de que estos sectores aporten al desarrollo del país donde emprenden sus actividades se evidencia en los cambios realizados en Honduras y los que están en discusión en Costa Rica. En Honduras, como resultado de la reforma realizada al ISR en 2010, se gravan por primera vez, a una tasa del 10%, los dividendos distribuidos a personas naturales por las sociedades amparadas en regímenes especiales (zonas francas). En la misma línea, aunque no ha sido aprobado,

48. No obstante, algunos expertos señalan que la estimación de gastos tributarios en Panamá es bastante incompleta, por lo que el costo real puede ser mayor al que se presenta en el cuadro 18.



Recuadro 5

«Beneficiarios de exoneraciones, por favor regístrense»

Uno de los problemas del otorgamiento de incentivos fiscales en Centroamérica es la falta de control. Para ilustrar esta situación se citan dos ejemplos. El primero de ellos ocurre en Costa Rica, donde la Contraloría solicita al Ministerio de Hacienda una estimación del monto exonerado del ISR. La información es poco precisa, porque en un lapso de tres meses se proporcionaron tres distintas estimaciones sobre el monto exonerado en los años 2008 y 2009, las cuales oscilaban entre 0.8 a 1.2% del PIB en el año 2008, y de 1.1 a 1.6% en 2009. Esto evidencia las dificultades que conlleva poder controlar estos beneficios fiscales y determinar el impacto que tienen en la renuncia fiscal.

En la misma línea, el caso más dramático es el de Honduras. En el artículo 40 de la *Ley para el Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público*, se crea el registro de exoneraciones y regímenes especiales a cargo de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI). En este artículo se solicita a las «[...] personas naturales o jurídicas que gocen de exenciones o exoneraciones o que pertenezcan a un régimen especial [que se inscriban] gratuitamente en el Registro de Exoneraciones, conforme las condiciones, plazos y requisitos que con carácter general establezca dicha Institución. Esta disposición es de carácter obligatorio y requisito para seguir gozando de los beneficios otorgados».

La situación deriva en que existen más de 40 leyes distintas que otorgan exoneraciones fiscales, situación que es muy similar en otros países de la región. De acuerdo con un congresista nicaragüense, «no hay ley que no llegue a la Comisión de Economía y Finanzas que no lleve un confite fiscal». Esto también nos muestra situaciones que son indicio de la falta de controles que han tenido los regímenes de exoneraciones fiscales en Centroamérica.

la propuesta de reforma fiscal en Costa Rica incluye gravar los dividendos remesados por la empresas de zonas francas con la tarifa general del 15% e impuestos municipales (hasta US\$100 mil), a partir de 2015. No se gravaría la reinversión de dividendos y esta medida aplicaría solo a las empresas nuevas.

En los enfoques intermedios se han eliminado o racionalizado esquemas de incentivos. Esto sucede con la eliminación del *drawback* en El Salvador y con las reformas a la *Ley de Zonas Francas* aprobadas en Costa Rica en el año 2009. En el caso salvadoreño, existía un incentivo fiscal que consistía en un pago que el Gobierno hacía a los exportadores por un equivalente al 6% del total exportado. Debido a la necesidad de cumplir con los compromisos de la

OMC, el Gobierno de El Salvador eliminó esta medida.⁴⁹

En Costa Rica la reforma a *Ley de Zonas Francas* del año 2009 plantea ciertas condiciones para otorgar incentivos bajo el régimen de zonas francas: estar en un sector estratégico y localizarse en un área de bajo desarrollo. Para declarar a un sector como *estratégico*, se requiere que dicho sector cumpla con al menos una de las siguientes condiciones: contribuir al desarrollo social y a la creación de empleos permanentes; incorporar alta tecnología de forma que contribuya a la modernización del aparato productivo del país; realizar actividades de investigación y desarrollo; promover innovación y transferencia tecnológica; y promover incorporación de tecnologías verdes y ahorro de energía. Se establecen

49. En El Salvador, sin embargo, aún permanecen otros beneficios fiscales, como las zonas francas (sobre las cuales debe existir discusión posterior para cumplir con lo establecido por la OMC).



Cuadro 19: Centroamérica: tipos de reformas recientes a los esquemas de incentivos fiscales

Esquema	Casos
Las zonas francas deben aportar al desarrollo	Honduras: cobro del 10% a los dividendos distribuidos de zonas francas. Costa Rica: propuesta de cobrar 15% a los dividendos distribuidos de zonas francas.
Racionalizar los beneficios	El Salvador: eliminación del <i>drawback</i> . Costa Rica: mayores condiciones al otorgamiento de beneficios y tasa reducida del ISR a partir de 10 años. Panamá: cobro de impuestos a Zona Libre de Colón.
Ampliar los beneficios a otras actividades	Guatemala: en lugar de eliminar los beneficios para las exportaciones, se amplían las actividades dirigidas al mercado interno (Zolic, propuesta de leyes de zonas francas y maquila).

Fuente: Icefi.

tasas más reducidas de acuerdo con su ubicación geográfica (zonas de mayor o menor desarrollo relativo), las cuales serán del 5% durante los primeros ocho o doce años y del 15% para los períodos subsiguientes.

Y, en el otro extremo, un enfoque que le sigue apostando a las exoneraciones para atraer inversión, aún sin evidencia exitosa que lo apoye. Este es el caso de la ampliación de beneficios a cualquier actividad, tanto para exportación como para el mercado doméstico. Tómese como ejemplo lo que promueve Guatemala con la aprobación de la *Ley de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla* y las propuestas para reformar o aprobar nuevas leyes de zonas francas y maquila.

iii. Evasión del impuesto sobre la renta

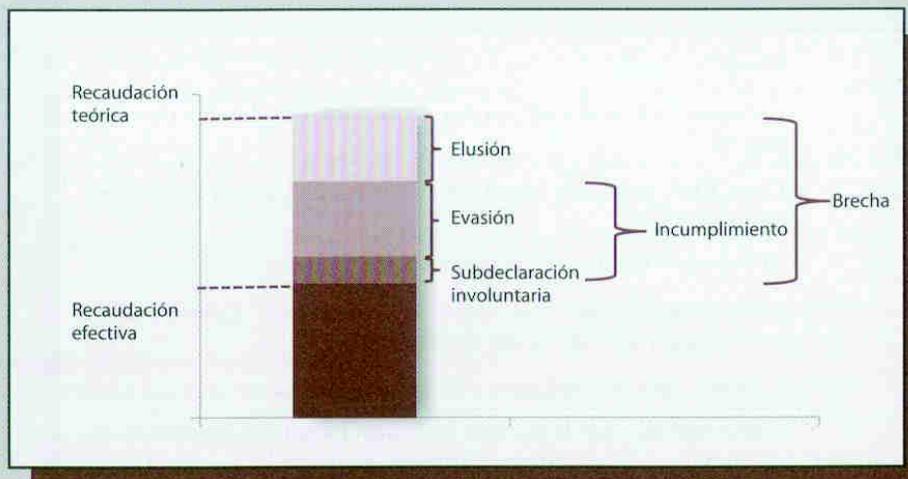
Otros factores que influyen en la baja recaudación del ISR son la evasión y elusión del impuesto. Estudios realizados

evidencian que estos fenómenos son de proporciones elevadas. Aunque existen distintas metodologías para estimar la evasión, en los estudios recientes sobre Centroamérica se ha utilizado la metodología de *brechas de recaudación* efectiva (lo que en la práctica concreta se recauda) y recaudación teórica (lo que debería recaudarse). Es decir, la proporción de impuestos que las personas y las empresas dejan de pagar. Por ello, el resultado incluye la elusión, es decir, la proporción de impuestos que se dejan de pagar utilizando medios legales. Estas brechas se explican porque los contribuyentes pagaron menos pues eludieron el pago del impuesto, haciendo uso de los mecanismos estipulados en la ley, o evadieron, es decir incumplieron con la ley para pagar menos.

De acuerdo con los resultados de los estudios, en El Salvador y Guatemala la



Gráfica 17: Distinción entre brechas de recaudación y evasión fiscal



Fuente: Jorrat y Podestá (2010).

brecha de recaudación del ISR es de 45.3 y 63.7%, respectivamente. En Costa Rica la brecha es mayor, ya que, según estimaciones del Ministerio de Hacienda, durante los años 2000-2007 la evasión ha estado en un promedio de 64 a 77% de la recaudación que potencialmente podría obtenerse.

En El Salvador la tasa de evasión de parte de las empresas es de 51%, mientras la brecha de recaudación del ISR por parte de las personas individuales alcanza el 36.3%, representando 2.2 y 1% del PIB, respectivamente. En ese país, las estimaciones realizadas sugieren que la evasión de empresas es mucho mayor que la de personas, como resultado de un importante componente de elusión tributaria. Algunas empresas reportan mayores costos y, por lo tanto, menores ganancias. En el caso de las personas, la evasión del ISR es resultado de no reportar ante la autoridad tributaria ingresos no laborales.

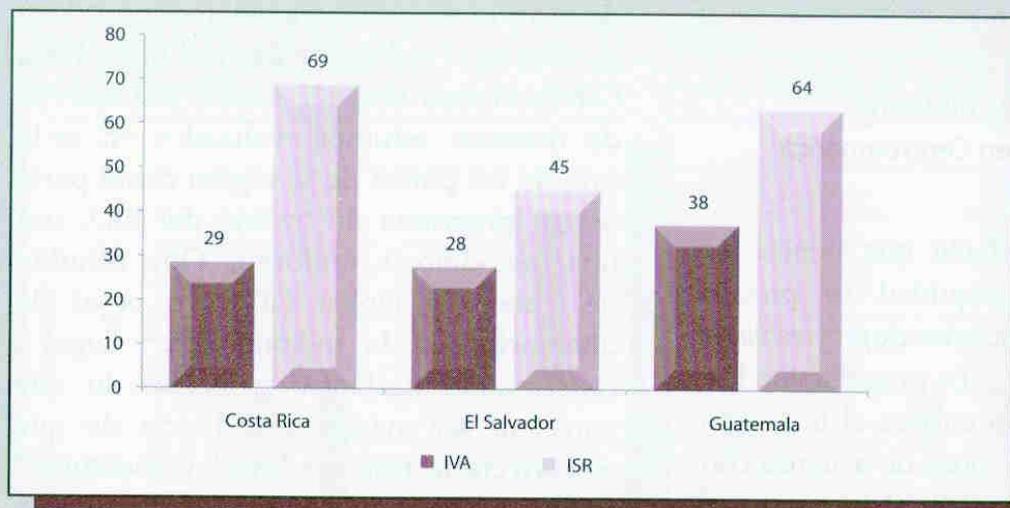
Guatemala, por su parte, es el único país de los estudiados en el que la brecha

de recaudación de las personas (69.9%) es superior a la de las empresas (62.8%). Lo anterior se explica, en buena medida, por la existencia de un amplio mercado laboral informal, el cual se encuentra alejado de la seguridad social, lo que no permite transformar en contribuyentes a aquellos ciudadanos que trabajan.

Como puede verse en la gráfica 18, la evasión fiscal estimada para el IVA es mucho menor que la del ISR. Esta situación se debe, entre otros factores, a la mayor complejidad de cobro y mayor facilidad de eludir el pago del ISR respecto al IVA. Además de los altos niveles de informalidad, la existencia de marcos legales inadecuados puede favorecer las prácticas de evasión. Estos marcos inciden en que la administración tributaria tenga capacidades restringidas, como las limitaciones existentes en el acceso a información bancaria y la débil aplicación de la justicia, de lo cual no escapan los casos de defraudación y evasión tributaria.



Gráfica 18: Costa Rica, El Salvador y Guatemala: evasión del ISR y del IVA (circa 2006)



Fuente: Icefi, con información basada en Gómez-Sabaini (2010) y Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Un estudio realizado por el Icefi (2008c) para el caso de Guatemala muestra que los procesos legales pueden durar hasta un lustro, los montos recuperados eran muy bajos y, además, existía inequidad en la selección de los casos, porque durante cinco años no fue condenado ningún caso de evasión superior a US\$ 100 mil. Además, durante los últimos años las mejoras en la administración tributaria, las reformas de política tributaria y los esfuerzos de recaudación se han concentrado en aumentar la recaudación del IVA, caso contrario del ISR, sobre el cual los esfuerzos han sido menores.⁵⁰

iv. Otros factores

Además de los factores expuestos anteriormente, es importante mencionar otras situaciones que influyen en la baja recaudación proveniente de los impuestos en general, especialmente del ISR. Sin ser exhaustivos, pueden mencionarse

las debilidades en la tributación de las empresas o personas jurídicas, la administración tributaria y otros factores políticos. En el caso de las empresas o personas jurídicas, el amplio recurso a las exoneraciones fiscales como instrumento para el fomento y atracción de IED ha tenido un costo considerable, aunque no frecuentemente cuantificado, como se analiza con anterioridad. Súmese a ello la falta de una normativa moderna para regular las transacciones entre empresas relacionadas (*precios de transferencia*); asimismo, es evidente que se ha renunciado a una parte considerable de la base tributaria potencial. A pesar de ello, las empresas son los principales contribuyentes del ISR.

Un punto de carácter más especulativo es que en países con una institucionalidad relativamente débil y un poder económico y político muy concentrado es posible que la administración tributaria enfrente

50. No existen estimaciones oficiales acerca de la evasión del IVA para Panamá, Honduras y Nicaragua. Tampoco se han realizado estudios recientes ni estimaciones oficiales sobre la evasión del ISR para esos países.

ciertas restricciones en sus esfuerzos para detectar y tasar todo el ingreso de los grupos de mayor ingreso.

e. Sistemas tributarios y equidad en Centroamérica

Para entender el efecto que tienen los impuestos sobre la equidad es preciso distinguir entre los conceptos de *progresividad* y *capacidad redistributiva*. La progresividad se refiere a la proporción en que el impuesto es pagado por las personas de acuerdo con sus niveles de ingreso.⁵¹ Si el impuesto es pagado en un porcentaje superior por las personas de mayores ingresos se le denomina *progresivo*, y si aquellos que tienen menos ingresos lo pagan en una mayor proporción se llama *regresivo*. Por su parte, la capacidad redistributiva se refiere a cómo cambia el *ingreso primario*⁵² como resultado del pago de los impuestos, lo que reduce el ingreso disponible. Lo anterior depende tanto de la progresividad del impuesto como del nivel de recaudación del mismo. Si un impuesto es progresivo, pero recauda muy poco, no alterará significativamente la distribución del ingreso. Entonces, la capacidad redistributiva depende de las dos variables: de un diseño progresivo del impuesto y de un nivel significativo de recaudación.⁵³

El impacto redistributivo de los sistemas tributarios en Centroamérica ha sido objeto de estudio en publicaciones recientes. Una de ellas es el trabajo de Barreix, Bes y Roca (2009), el cual también ofrece una síntesis de diversos estudios realizados en cada uno de los países de la región como parte de un programa de trabajo del BID, con una metodología uniforme. Otro estudio, de Cubero y Hollar (2008), a pesar de diferencias en la metodología,⁵⁴ llega a conclusiones bastantes parecidas, lo que pareciera ser evidencia indirecta de que es correcta la tesis de Engel y coautores⁵⁵ acerca del limitado impacto redistributivo del sistema tributario, aún bajo supuestos bastante diversos.

Como puede observarse, el sistema impositivo es regresivo en la mayor parte de los casos. Sin embargo, el cambio en el índice después de impuestos es muy similar en todos los casos, lo que se refleja en el bajo valor del cambio en el coeficiente de Gini, que mide la capacidad redistributiva, cuyo valor absoluto es inferior a un punto en todos los casos. En otras palabras, y en concordancia con las predicciones de la literatura sobre el tema, el impacto redistributivo del sistema tributario es mínimo, tanto en los casos en los que el sistema tributario es regresivo como en los casos en que es progresivo.

La progresividad de los sistemas tributarios en la región depende principal-

51. La progresividad de un impuesto o de un sistema tributario se mide a través del índice Kakwani, el cual sirve para comparar la concentración del impuesto respecto a la distribución del ingreso. Si el índice es mayor que cero quiere decir que la distribución del impuesto está más concentrada que el ingreso, por lo tanto es progresivo. Por el contrario, si el índice de Kakwani es menor que cero, el pago del impuesto se distribuye de forma más igualitaria o equitativa que el ingreso, y el impuesto es regresivo.

52. Véase la sección A.a de este capítulo, en la página 56.

53. La capacidad redistributiva se mide a través del índice Reynolds-Smolensky, el cual compara el cambio en la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini derivado de los impuestos o el impuesto en cuestión.

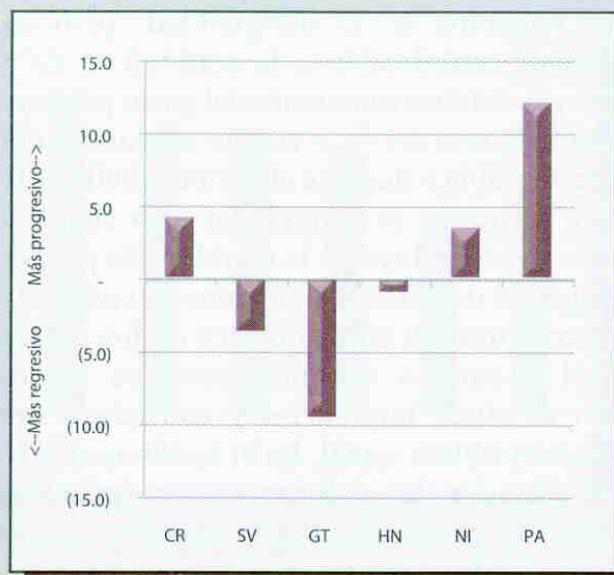
54. Sin embargo, la base del trabajo de Barreix *et al.* se diferencia del de Cubero y Hollar, quienes utilizaron el material que ya estaba disponible y que, por haber sido preparado de manera independiente no necesariamente estaba basado en un enfoque metodológico y en definiciones estandarizadas (lo que plantea problemas en cuanto a la comparabilidad de los datos y los indicadores computados en cada caso).

55. Véase la sección A.b de este capítulo, en la página 57.

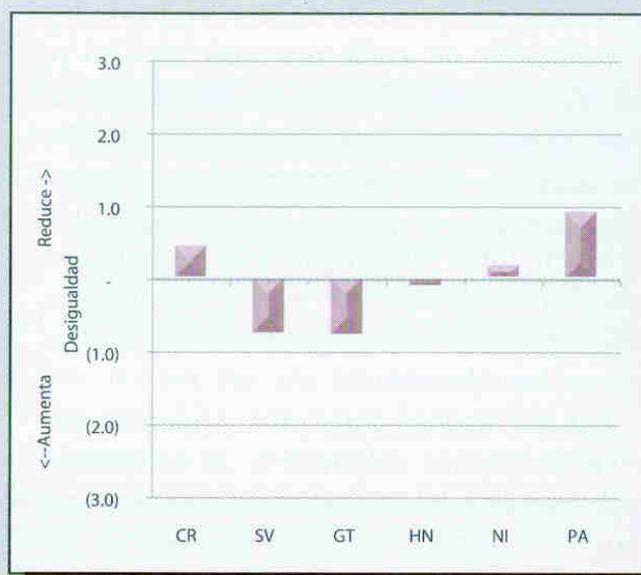


Gráfica 19: Centroamérica: progresividad e impacto redistributivo del sistema tributario

Progresividad / regresividad
(índice Kakwani)



Impacto distributivo (cambio en el Gini después de impuestos)



Fuente: Barreix, Bes y Roca (2010).

Nota: Las estimaciones de Costa Rica son para el año 2004; El Salvador, 2006; Guatemala, 2000; Honduras, 2005; Nicaragua, 2001 y Panamá 2003.

mente de la importancia de los impuestos generales al consumo o IVA para la recaudación tributaria al momento de la realización de los estudios mencionados. Por ejemplo, Panamá tiene la tasa más baja del IVA en la región y la recaudación más baja, mientras que Guatemala y El Salvador han tenido la mayor participación del IVA en los ingresos tributarios durante los últimos años. Además, si se contrasta el caso de El Salvador con Guatemala es interesante ver que la regresividad es mayor en el caso de Guatemala, pero la capacidad redistributiva es casi la misma. Esto se debe, en parte, a la menor recaudación de Guatemala, que reduce la capacidad redistributiva del sistema tributario.

Otro aspecto que reduce el impacto en la equidad de los sistemas tributarios en Centroamérica es la baja recaudación proveniente del ISR de las personas. Estos impuestos son teóricamente muy progresivos, pero tienen recaudaciones tan bajas que son insuficientes para compensar los impactos regresivos de la mayor participación del IVA. Adicionalmente, los tratamientos preferenciales para rentas del capital (como intereses, dividendos y ganancias de capital, que son recibidos por personas de mayores ingresos) debilitan la capacidad redistributiva de los sistemas tributarios de la región.

Existe un consenso bastante generalizado acerca de la incidencia de los impuestos

sobre la renta de las personas físicas o individuales, lo cual recae sobre dichas personas, quienes no pueden trasladar el impuesto a terceros. No sucede lo mismo en el caso de las empresas o personas jurídicas; en realidad, dependiendo de las condiciones de cada mercado específico, un ISR empresarial puede traducirse en menores rentas para los propietarios de la empresa, en menores salarios para sus trabajadores o en precios más altos para los consumidores. No es posible una conclusión general independiente de las condiciones específicas de oferta y demanda de los mercados relevantes.

Por las razones anteriores y además por consideraciones relativas a la movilidad del capital y la competencia internacional por la atracción de inversiones, se ha tendido a eliminar la progresividad en la estructura del ISR empresarial y a disminuir el nivel de las alícuotas, mientras que se ha reservado un componente de progresividad y alícuotas más altas en el caso de las rentas de las personas. Como resultado de ello, en términos generales en los países desarrollados el principal componente de los ingresos por concepto de ISR está constituido por el impuesto sobre la renta de las personas. Como se mostró al analizar la estructura del ISR en Centroamérica, no sucede lo mismo en esta región, en donde la recaudación del ISR tiene como componente principal el impuesto sobre las utilidades de las empresas.

En resumen, existen varios elementos importantes de reformas en el sistema tributario que pueden contribuir a mejorar la equidad en la región: la modificación de la relación entre impuestos indirectos y directos; mejores controles sobre la elusión y evasión fiscal, y la eliminación de exoneraciones injustificadas.



C. Estructura del gasto público en la región y la importancia del gasto social para reducir desigualdades

Los ingresos fiscales pueden prevenir incrementos en la desigualdad, pero su mayor contribución a la equidad se da a través del financiamiento del gasto público. En esta sección se revisa la evolución del gasto público durante el período 2001-2010, en particular el dirigido al área social y cómo éste influye en la equidad. En primer lugar, se describe a nivel general cuál es la estructura del gasto público en los países del istmo. La segunda parte se centra en el nivel, tendencias y estructura del gasto público social. En el tercer apartado se abordan los esfuerzos para impulsar nuevos programas de protección social en los países centroamericanos, como las transferencias monetarias condicionadas y los esquemas de pensiones no contributivas. Finalmente, se analiza cómo el gasto público social influye en la equidad.



a. Estructura del gasto público centroamericano

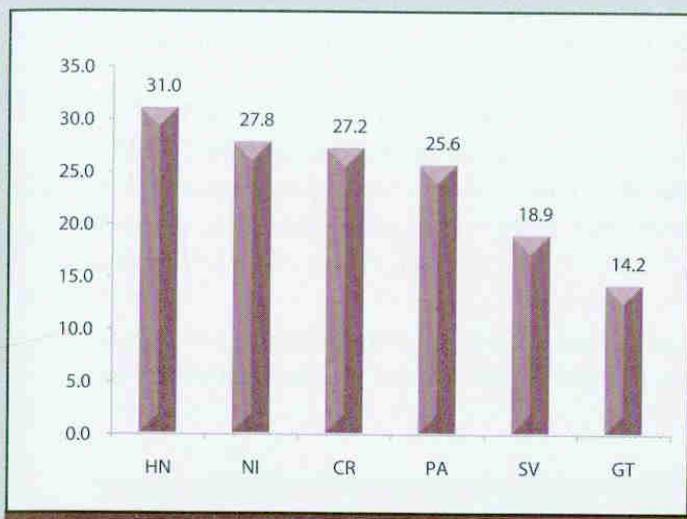
El tamaño de los gastos del SPNE, al igual que con los ingresos, muestra diferencias en los países centroamericanos. En este caso, sin embargo, Costa Rica, Nicaragua y Honduras tienen gastos cercanos al 30% del PIB; en Panamá el porcentaje desciende a 25% del PIB, mientras que en El Salvador los gastos son menores al 20% del PIB. En el caso de Guatemala, según el FMI (2011b), sus gastos equivalen al 14% del PIB para el período 2001-2010.

Como se puede ver en la gráfica 20, la estructura del gasto clasificado por categoría económica guarda grandes similitudes

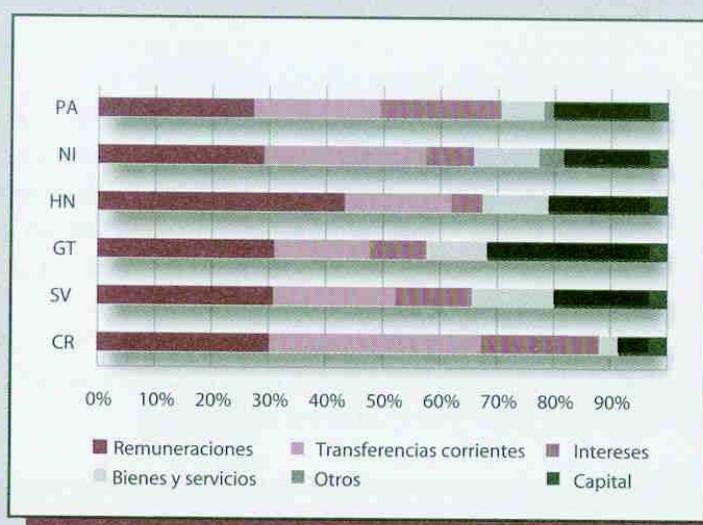


Gráfica 20: Centroamérica: gastos totales del SPNF

Como porcentaje del PIB (promedio 2001-2010)



Porcentajes de participación (promedio 2001-2010)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales y del FMI.

Nota: Los datos de Guatemala corresponden al gobierno general.

en los países centroamericanos, aunque cada uno de ellos se diferencia al darle mayor prioridad a ciertas categorías de gasto público. El principal rubro del gasto corresponde a los salarios, que absorben un poco menos de la tercera parte. Honduras se distingue del resto de países ya que las remuneraciones absorben alrededor del 43% del total. Esta situación está muy influenciada por las remuneraciones destinadas a la educación, porque tan solo las remuneraciones de la Secretaría de Educación representaban, en 2011, alrededor del 52%, según estimaciones basadas en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin).

Las transferencias corrientes, que constituyen el segundo rubro más importante,

absorben en promedio una cuarta parte del gasto total. En este caso, es Costa Rica quien tiene un gasto superior al resto de países. Ello obedece al pago de pensiones y transferencias a un grupo importante de instituciones con fines sociales.⁵⁶ Por el contrario, en Guatemala y Honduras la participación de las transferencias corrientes en el gasto total es la más baja. Otros rubros de gasto corriente, como los intereses, son mucho más importantes en Costa Rica y Panamá que en el resto de países, lo cual se debe a que estos países tienen los mayores niveles de deuda pública. Lo contrario ocurre con Honduras y Nicaragua, donde la deuda se redujo sustancialmente por los diferentes alivios de deuda multilateral

56. Según datos de la Contraloría, en el año 2010, las instituciones que recibieron mayor volumen de recursos de transferencias corrientes fueron las instituciones de educación superior, la Caja Costarricense de Seguridad Social, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (Imas).



Recuadro 6: ¿El gasto corriente es *malo* y el gasto de capital es *bueno*?

Es común escuchar opiniones que califican las bondades del gasto público en función de la proporción de inversión o gasto de capital que éste contiene. De hecho, se afirma que el presupuesto es malo porque tiene un porcentaje más bajo de inversión que de gasto corriente. También se discute sobre una dicotomía entre el gasto social y el gasto de capital.

Las anteriores aseveraciones son infundadas ya que, como puede verse en el cuadro de la página 87, el gasto corriente se dedica a una serie de funciones que son valoradas por las sociedades centroamericanas, como la educación, salud o seguridad, para mencionar algunas. Es falso, por lo tanto, asignar una calificación negativa al gasto corriente (remuneraciones, bienes y servicios, intereses y transferencias). Por otro lado, parte del gasto social también es gasto en infraestructura (como por ejemplo la construcción de hospitales, escuelas, centros de salud, entre otros).

Estas falsas creencias sobre el gasto corriente y el gasto de capital influyen en valoraciones poco objetivas acerca de los beneficios reales que puede brindar el gasto público, los cuales son independientes de esta dicotomía entre gasto corriente e inversión.

(continúa página siguiente)

recibidos y dado que su deuda externa actual es de carácter concesional.

Los gastos de capital tienden a ocupar una quinta parte del presupuesto de los países centroamericanos. También en este rubro se marcan dos situaciones extremas: la primera es la de Guatemala, país donde el gasto de capital es mayor, casi en un 30% del total. De este gasto, la parte más importante corresponde a transferencias a las municipalidades y a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, lo que explica en gran parte el mayor porcentaje de gasto de capital. La segunda es la situación de Costa Rica, donde sucede lo contrario puesto que el gasto del Gobierno en inversión física no llegó al 10% del gasto total en el período 2001-2010. Otro análisis de la inversión es su proporción con respecto al PIB. En cuanto

a ello, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá tuvieron, en promedio, niveles de inversión del 4.2% del PIB durante los años 2001 a 2010. Por el contrario, Costa Rica invirtió anualmente tan solo 1.4% del PIB, mientras que El Salvador lo hizo en un 3.1%.

Aunque existe una dicotomía inválida según la cual se considera que el gasto de capital es *bueno* y el gasto corriente es *malo* (véase el recuadro 6), la baja proporción y el nivel del gasto de capital contrastan con los grandes rezagos que tienen los países centroamericanos en cuanto a su infraestructura. Como podrá colegirse, esto los pone en una situación desventajosa respecto a sus niveles de competitividad comparados con los de otras regiones e impide que Centroamérica aproveche las potencialidades de su posición geográfica privilegiada. A su vez, como se vio

(Cont.)

Relación entre la clasificación económica y funcional del gasto público

	Remuneraciones	Bienes y servicios	Intereses	Transferencias	Inversión
Servicios públicos generales	X		X	X	X
Defensa	X	X			X
Seguridad	X	X		X	X
Asuntos económicos	X			X	X
Protección ambiental	X			X	X
Vivienda y servicios comunitarios		X		X	X
Salud	X	X		X	X
Recreación, cultura y religión	X	X		X	X
Educación	X	X		X	X
Protección social	X			X	

Fuente: Icefi, basado en Ilpes-Cepal (2011).

anteriormente, el acceso a la infraestructura es desigual en la región y crea barreras importantes para que todos los ciudadanos tengan acceso a mejores oportunidades.

Además, las necesidades de inversión en infraestructura serán crecientes en los próximos años debido a que la región ha sido y, con seguridad, será afectada por desastres asociados con fenómenos naturales. De acuerdo con estimaciones realizadas por la Cepal (Zapata y Madrigal, 2009), el costo de los desastres naturales durante el período que va de 2000 a 2007 fue de US\$ 1,022 millones anuales. El desastre ocasionado por la tormenta Agatha, en el año 2010, ascendió a 0.5% del PIB para El Salvador (Cepal, 2010c) y a 2.6% para Guatemala (Cepal, 2011).

A continuación, el análisis del gasto se hace con mayor énfasis en el gasto social debido a

los efectos que éste tiene sobre la equidad y que son importantes a la luz de los desafíos que enfrentan los países centroamericanos en cuanto a la promoción de sociedades más equitativas y prósperas. En el Capítulo 3 se retomará el análisis del gasto en sus categorías económicas, sus tendencias recientes y sus implicaciones para la sostenibilidad de la política fiscal en el futuro.

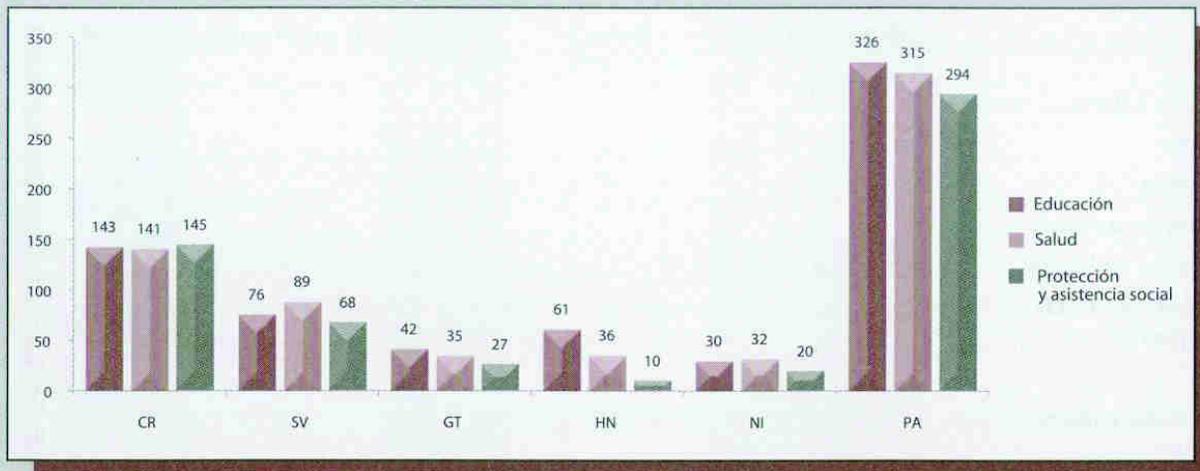


b. Bajos niveles de gasto social en una región con grandes desafíos sociales

Se argumenta que los niveles de gasto público social en Centroamérica son bajos. Para explorar el nivel y tendencias del gasto social en el período 2001-2010, se realizaron estimaciones del gasto público



Gráfica 21: Centroamérica: gasto *per cápita* en educación, salud y protección social (promedio 2001-2010) (US\$ del año 2000)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Nota: Los datos comprenden al sector público consolidado para Costa Rica y El Salvador, mientras que para el resto de países corresponden al gobierno central, más el seguro social (gasto en salud y pensiones).

social⁵⁷ en los países centroamericanos. Dichas estimaciones abarcaron los rubros de educación,⁵⁸ salud,⁵⁹ pensiones y asistencia social,⁶⁰ vivienda⁶¹ y otros (servicios recreativos, deportivos, culturales y religiosos). La compilación de estas cifras no es una tarea sencilla de realizar porque no es una práctica establecida, por parte de los países, contar con definiciones propias de gasto social. Además, los estándares

de clasificación de las categorías de gasto varían de acuerdo a cada uno de los países. Por lo mismo, aunque se estimaron cifras de gasto público social agregado con una metodología comparable, no es correcto ni aconsejable realizar comparaciones entre los niveles totales del gasto social. Por lo tanto, para ilustrar sobre los niveles de gasto público social, en este apartado se comparan solamente las categorías de educación,

57. Se efectuaron estimaciones propias del gasto público social con el fin de hacerlas más comparables. Se considera aquí como *social* el gasto realizado en los programas típicamente sociales: educación; salud; pensiones, asistencia social y otros programas de protección social; vivienda y otros servicios comunitarios; y otros (servicios recreativos, deportivos, culturales y religiosos). Se tomó en cuenta cuatro criterios relevantes para la estimación: solamente se utilizó información publicada por las fuentes primarias (en general los ministerios o secretarías de Hacienda o Finanzas, excepto en Panamá, en donde los datos corresponden a la Contraloría General de la República); las cifras se refieren al presupuesto ejecutado, es decir, los gastos realizados cada año; la prioridad fue obtener información sobre el sector público consolidado, pero si ello no era posible, se trató de estimar el sector público o, en su defecto, el gobierno central; en caso de existir alguna clasificación sectorial o funcional del gasto para el país, la misma fue utilizada, pero realizando los ajustes necesarios de acuerdo con la clasificación definida. Es importante mencionar que no en todos los casos fue posible obtener la información de la misma esfera de gobierno, de tal cuenta que para los casos de El Salvador y Costa Rica los datos corresponden al sector público consolidado; en Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua al gobierno central, más los seguros sociales.

58. Incluye la educación formal (preescolar, primaria, secundaria, superior) y la capacitación para el trabajo, así como los programas de becas si operan de forma independiente de las instituciones educativas.

59. Todos los niveles de atención de la salud (atención primaria, consulta externa y hospitalización), así como actividades relacionadas con la misma. Es importante destacar que, en el caso de las instituciones de seguridad social, se diferencia lo relativo a enfermedad y maternidad de lo referente a pensiones.

60. Incluye las pensiones y jubilaciones, así como los programas asistenciales. Se consideran aquí algunos programas o instituciones que buscan protección y desarrollo de las familias y sus miembros, como la niñez, mujeres, etc.

61. Se incluye vivienda y urbanismo, así como los programas de desarrollo municipal y los servicios a la comunidad, principalmente agua potable.

salud y protección social. Estas cifras están valoradas de manera *per cápita* en dólares del año 2000, para ser comparables entre países y a lo largo de la década.

Los países de Centroamérica se pueden clasificar en tres niveles según su gasto público social *per cápita* promedio entre los años 2001 y 2010. Destacan Panamá y Costa Rica, con un gasto elevado, mayor a US\$ 100 anuales en las categorías de educación, salud y protección social. En un segundo grupo está El Salvador, país que se encuentra en medio de las dos realidades centroamericanas porque, sin gastar tanto como los países anteriormente mencionados, posee niveles de gasto *per cápita* que son entre el doble y el triple que el resto de países de la región (Guatemala, Honduras y Nicaragua). En este último grupo, los niveles de gasto *per cápita* son sumamente bajos, ya que los de educación no superan los US\$ 4 al mes y los de salud y protección social no llegan a US\$ 3 al mes.

El nivel del gasto social *per cápita* puede asociarse con tres variables. Primero, existe una relación positiva entre niveles de gasto social por habitante y PIB *per cápita*, porque si se ordena a los países según ambas variables la posición es la misma: Panamá es primero, Costa Rica segundo y, así sucesivamente, hasta que Nicaragua queda de último.⁶² Por otro lado, existe una relación positiva entre niveles de ingresos del sector público y gasto social *per cápita*; ambas variables tienen bajos niveles en Guatemala y El Salvador e indicadores elevados en Costa Rica y Panamá. Sin embargo, esta relación no aplica para

Honduras y Nicaragua, que tienen casi un 30% del PIB de ingresos totales, pero niveles sumamente bajos de gastos sociales *per cápita*. Pareciera que, en el caso de los últimos países, el tamaño reducido de sus economías influye en generar pocos recursos para destinarlos al gasto social. Finalmente, otra relación importante, como puede verse en la gráfica 10 de la página 62, es que en los países donde mayor es el gasto social, la pobreza es más reducida. Esta relación es válida para toda la región centroamericana.

i. Evolución reciente del gasto público social

En este apartado se analiza el nivel y las tendencias del gasto público social en los países centroamericanos en el período 2001-2010, con base en las cifras estimadas de gasto público social. Como se aprecia en la gráfica 22, al comparar la fase III con la fase I, se observa que en todos los países centroamericanos se incrementó el nivel de gasto público social por habitante.⁶³ En particular, los niveles de gasto social *per cápita* se incrementaron sostenidamente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, ya que en cada una de las fases estos países gastaron cada vez más por habitante. Por otro lado, Honduras y Costa Rica presentan un patrón de sube y baja, porque en la segunda fase el gasto *per cápita* se contrae y en la tercera sube nuevamente.

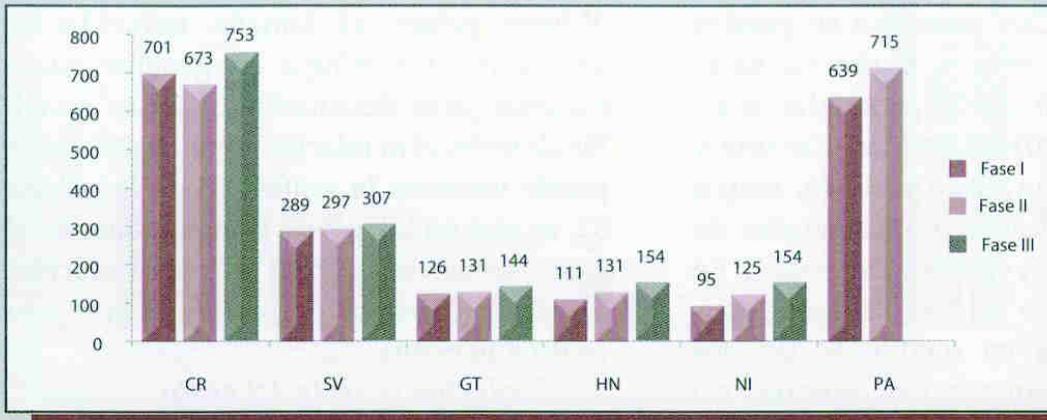
Durante la fase I, el crecimiento del gasto social fue bastante bajo en casi todos los países (menor o igual al 3%), con las excepciones de Nicaragua y Panamá (véase la gráfica 23). En la segunda fase, la de mayor expansión de las

62. De acuerdo con el nivel del PIB *per cápita*, el ranking es el siguiente: (1) Panamá, (2) Costa Rica, (3) El Salvador, (4) Guatemala, (5) Honduras y (6) Nicaragua.

63. El gasto público social *per cápita* incluye los rubros de educación, salud, protección social, vivienda y otros. Según las definiciones explicadas en las notas al pie de la 56 a la 60.



Gráfica 22: Centroamérica: evolución del gasto público social per cápita (2001-2010) - (US\$ del año 2000)

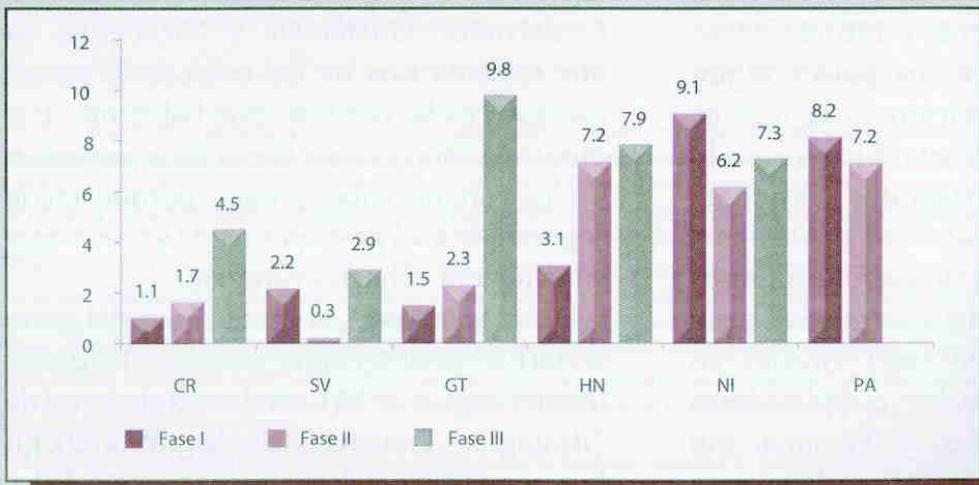


Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Nota: Los datos comprenden al sector público consolidado para Costa Rica y El Salvador, mientras que para el resto de países al gobierno central más el seguro social (salud y pensiones). La fase I comprende 2001-2002 para Costa Rica y Panamá; 2001-2003 para Honduras y Nicaragua; y 2001-2004 para El Salvador y Guatemala. La fase II abarca desde 2003-2007 para Costa Rica; 2003-2008 para Panamá; 2004-2007 para Honduras y Nicaragua; y 2005-2007 para El Salvador y Guatemala. La fase III comprende 2008-2010 para todos los países con excepción de Panamá, donde no se han publicado datos para los años 2009-2010.



Gráfica 23: Centroamérica: crecimiento real del gasto social (2001-2010) - (Porcentajes)



Fuente: Icefi, basado en datos oficiales.

Nota: Véase la nota de la gráfica 22 para una explicación sobre la cobertura del sector público de los datos y la duración de las fases en cada uno de los países.

economías centroamericanas, el gasto social solo se incrementó significativamente en Honduras, y en menor escala en Guatemala y Costa Rica. Por el contrario, en Nicaragua y Panamá se redujo la tasa de crecimiento del gasto social, mientras que en El Salvador prácticamente se estancó.

Durante la tercera fase, todos los Gobiernos realizaron esfuerzos contracíclicos, ya que la tasa de crecimiento promedio del gasto social para todos los países en esa fase fue de 7.1%, por encima inclusive de la tendencia del crecimiento económico de los últimos veinte años para la región (véase el cuadro 4 del Capítulo 1). El mayor esfuerzo fue el realizado por El Salvador, ya que el gasto social creció 2.9% a pesar de la caída de su PIB en -0.2%. Guatemala, por su parte, llevó a cabo un importante esfuerzo por incrementar el gasto en un período recesivo, comparado con el crecimiento de la primera fase recesiva y de expansión. Este crecimiento es particularmente significativo para un país que tiene el nivel más bajo de gasto.

El crecimiento del gasto puede responder a una mayor prioridad en el presupuesto (*prioridad fiscal o presupuestaria*), es decir que comprende una parte más importante dentro del gasto total; o a un aumento de recursos como proporción de la actividad económica (*prioridad macroeconómica*), lo cual se mide como su participación en el PIB. Como se puede apreciar en la gráfica 24, la prioridad macroeconómica muestra diferencias en los países: Costa Rica asigna la mayor cantidad de recursos (18.9% como promedio en el período) y Guatemala la menor (8.8% en promedio). Luego, se encuentran Nicaragua y Panamá, alrededor del 15% y con niveles cercanos al 12% están El Salvador y Honduras.

La *prioridad macroeconómica* del gasto público social fue creciente en todas las fases para Honduras y Nicaragua. Para el resto de países, se estancó durante la fase II, pero se recuperó en la fase III. Nótese que en la última fase la mayor participación del gasto social en el PIB se debió al incremento del gasto social a tasas más elevadas que en las fases anteriores y menores tasas de crecimiento de la actividad económica. En todo caso, debe destacarse que, en general, la tendencia de la prioridad del gasto público social fue creciente a lo largo de la década.

En lo que respecta a la *prioridad presupuestaria o fiscal* del gasto social, el panorama es más diverso que el de la *prioridad macroeconómica*. Nicaragua y Guatemala mostraron una tendencia creciente de prioridad fiscal del gasto social, como puede verse en la gráfica 24 de la página 90. En Costa Rica, la prioridad presupuestaria del gasto social se estancó durante la segunda fase, pero aumentó en la fase final. En El Salvador, la prioridad fiscal se redujo a lo largo de la década, así como en Panamá, donde solo se tiene información de las dos primeras fases. Finalmente, en Honduras la prioridad fiscal del gasto social aumentó en la segunda fase y se estancó en la tercera.

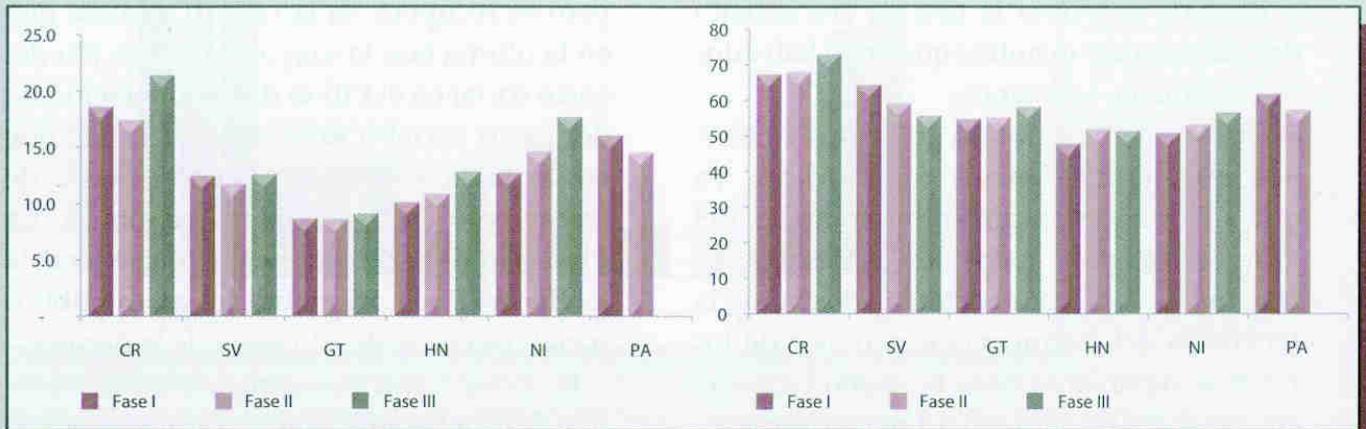
Si se analiza cada uno de los países, los datos disponibles de Panamá sugieren que, además de ser un país donde el gasto público social es importante con relación al PIB (*prioridad macroeconómica*) y es prioritario en el presupuesto, el gasto social creció a tasas elevadas durante la década anterior. Por otro lado, Costa Rica comparte la prioridad alta en términos macroeconómicos y fiscales, pero el gasto social creció en menos del 3% en términos reales durante la década



Gráfica 24: Centroamérica: prioridad del gasto social (2001-2010)

Prioridad macroeconómica
(Como porcentaje del PIB)

Prioridad presupuestaria
(Como porcentaje del gasto total)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Nota: Véase la nota de la gráfica 22 para una explicación sobre la cobertura del sector público de los datos y la duración de las fases en cada uno de los países.



Cuadro 20: Centroamérica: prioridad macroeconómica, fiscal y crecimiento del gasto público social

	Crecimiento anual promedio (2001-2010)		
	Alto (>6%)	Medio (3% – 6%)	Bajo (<2%)
Alta prioridad macroeconómica y alta prioridad fiscal	Panamá		Costa Rica
Media prioridad macroeconómica y media prioridad fiscal	Honduras y Nicaragua		El Salvador
Baja prioridad macroeconómica y media prioridad fiscal	Guatemala		

Fuente: Icefi.

anterior. Por su parte, Honduras y Nicaragua mostraron altos niveles de crecimiento, aunque su prioridad macroeconómica y fiscal es media. En estos países el gasto *per cápita* es bajo, como se vio anteriormente. En el caso de Guatemala, la prioridad macroeconómica sigue siendo baja, aunque el gasto social es prioritario dentro del presupuesto. En ese país, las tasas de crecimiento fueron de acuerdo al promedio de la región (5% anual). Finalmente, en El Salvador el gasto público social tuvo bajo crecimiento, con una prioridad media a nivel macroeconómico y fiscal.

La principal conclusión que permite extraer la comparación por fases de crecimiento del comportamiento del gasto social es un cambio significativo de la región, no solo en el sentido de proteger el gasto social en una etapa recesiva sino, más allá de ello, realizar un esfuerzo contra cíclico protegiendo gastos tan importantes como educación, salud y protección social, ya sea en la figura de programas contributivos como no contributivos. Es preciso notar que aunque Guatemala, Nicaragua y Honduras muestran un menor gasto público social, realizaron un significativo esfuerzo fiscal para aumentarlo. Sin embargo, el hecho más llamativo es que en todos los países el gasto social aumentó de la primera a la tercera fase.

ii. ¿Qué componentes del gasto público social son más importantes?

Respecto a la estructura del gasto social en el año 2008,⁶⁴ se observa que tres categorías son las predominantes: educación, salud y protección social. La distribución de estos tres componentes es bastante pareja en Costa Rica, El Salvador y Panamá, mientras

que en Honduras está bastante sesgada casi exclusivamente hacia la educación.

La educación es el rubro más importante en todos los países, los cuales destinan a ella aproximadamente un tercio de su gasto social. En esta línea, se observan dos casos extremos: El Salvador con la menor proporción de gasto en educación respecto al total y Honduras, en donde el sector absorbe aproximadamente el 60% del gasto social (véase la gráfica 25). En el último país mencionado, dicha situación se explica por el régimen salarial establecido en la *Ley del Estatuto Docente* aprobado en 1997.

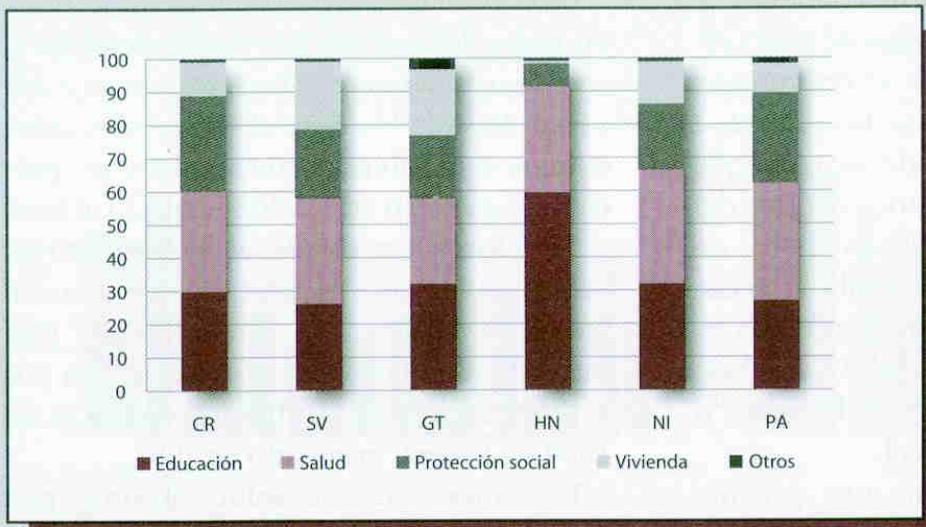
El componente de salud absorbe casi un tercio del gasto social en la mayoría de países. El país que tiene la menor participación es Guatemala, que orientó casi una cuarta parte del gasto social a salud (26%). Además, ese país gastó tan solo el equivalente al 2% del PIB durante los últimos diez años, incluyendo lo correspondiente al seguro social.

La protección social y asistencia social tienen una menor participación que la salud y la educación, con las excepciones de Costa Rica y Panamá, donde la cobertura de las cajas de seguro social es amplia. En Guatemala, El Salvador y Nicaragua, donde la cobertura es más baja, el gasto público social en esta área es alrededor del 20% del total. En el otro extremo se encuentra Honduras, país que tiene bajos niveles de gasto público en protección social: éste no llega ni siquiera al 10% del total del gasto social. Un aspecto novedoso es que si bien no han existido hitos importantes en reformas a los seguros sociales o a las pensiones en el período 2001-2010, sí han empezado a impulsarse nuevos programas

64. Es el último año donde existe información completa de gasto social para todos los países.



Gráfica 25: Centroamérica: estructura del gasto social (2008)
(Porcentajes del gasto social total)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

como transferencias condicionadas en efectivo y pensiones no contributivas.

iii. Evolución reciente de los componentes del gasto público social

De acuerdo con el criterio de la prioridad macroeconómica, el gasto público social en la región se incrementó en alrededor de 2 puntos del PIB, si se compara la fase III con la fase I. En Costa Rica, Nicaragua y Honduras se incrementó en más de 2 puntos del PIB, mientras que en Guatemala en casi 0.5 puntos del PIB, y en El Salvador prácticamente no se modificó.⁶⁵

De los componentes del gasto público social, se incrementó en mayor proporción la educación y la salud, como puede apreciarse en la gráfica 26. Estos componentes aumentaron su nivel como proporción del PIB en 1% en promedio. El mayor aumento se observó en Honduras (en 2% del PIB), mientras que Nicaragua y Costa Rica tuvieron incrementos similares, casi del 1%

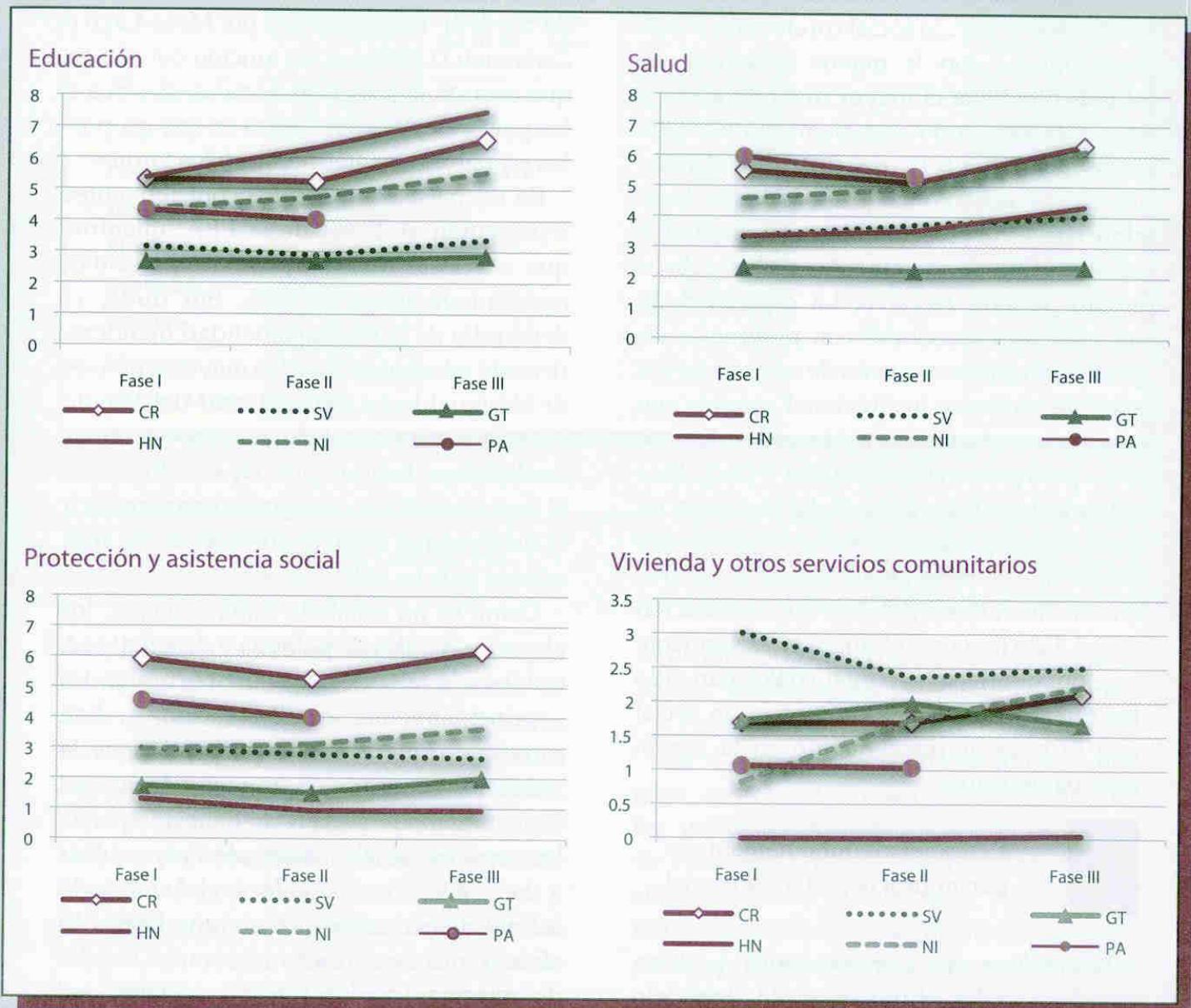
del PIB. En Guatemala y El Salvador, el gasto en educación solo aumentó en 0.2% del PIB. Los otros componentes que se analizaron, como las pensiones y asistencia social y vivienda, aumentaron en proporciones menores, entre 0.2 y 0.3% del PIB. El gasto en protección social aumentó en Nicaragua (0.7% del PIB), apenas creció en Costa Rica y Guatemala (entre 0.2 y 0.3% del PIB) y cayó en Honduras y El Salvador. Finalmente, el gasto en vivienda se incrementó solamente en Costa Rica y Nicaragua.

El mayor gasto social en un contexto de crisis es particularmente relevante para los países del CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), que poseen los mayores niveles de pobreza y desigualdad (véase la gráfica 26). Con dicho esfuerzo podrían amortiguarse los efectos adversos en el perfil educacional y de salud de la población ya que, como se indicó, en los países en donde existen encuestas periódicas

65. No se han publicado datos para Panamá en los años 2009 y 2010.



Gráfica 26: Centroamérica: tendencias de gasto social sectorial
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Nota: Véase la nota de la gráfica 22 para una descripción de los años que corresponden a los países por fase. En la tercera fase de Panamá, años 2009-2010, no se habían publicado aún datos para estimar el gasto social.

las tasas de pobreza se incrementaron debido principalmente a la caída del producto *per cápita*. En el sector de protección y asistencia social la situación es diferente: Costa Rica, que posee el seguro social (protección social contributiva) con la mayor cobertura, es el país que tiene el mayor nivel de gasto y que a la vez pudo incrementarlo de 2008 a 2009, de 5.5 a 6.4% del PIB. Para el resto de países no solo la proporción es baja, sino sus esfuerzos también son limitados en el sentido de incrementar dichos rubros en un período recesivo. La capacidad de un país para reaccionar con programas de protección en un momento de crisis es mayor si existe un marco institucional anterior que permita reaccionar con más rapidez. En este caso, para países como Panamá y Costa Rica extender beneficios a través del seguro social es más ágil que para el resto de países que deben iniciar programas nuevos o basarse en instituciones débiles de protección social. Este tema se retomará en la siguiente sección, donde se exponen cuáles han sido los nuevos programas de protección social que se están implementando en la región centroamericana.



c. Esfuerzos gubernamentales por ampliar la protección social

Los países de Centroamérica podrían dividirse en dos grupos respecto al modelo de protección social que han adoptado. Por un lado están Costa Rica y Panamá, cuyos sistemas de protección social, basados en contribuciones, se fundamentan en seguros sociales con coberturas amplias tanto de salud como de pensiones.

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua conforman el otro grupo de países en donde la protección social basada en los

seguros sociales es reducida y el gasto tanto en salud como en pensiones y asistencia social es bajo. El cuadro 21 presenta algunas de las características mencionadas de acuerdo con la división realizada por Mesa-Lago y Bertranou (1998) que, en función del año en que crearon sus seguros sociales, clasifica a los países de América Latina en tres grupos: los pioneros, los intermedios y los tardíos.

En los países del CA4 los contribuyentes representan el 23.6% de la PEA, mientras que en Costa Rica y Panamá representan aproximadamente un 66%. Sin duda, el desarrollo de la institucionalidad democrática está relacionado con los mayores niveles de desigualdad e ineffectividad del Estado en proveer igualdad de condiciones a sus ciudadanos. Lehoucq (2011) concluye que el gasto social y su efectividad para reducir la desigualdad están en función de los años que un país ha sido democrático.

Como se ha señalado anteriormente, los elevados niveles de pobreza y desigualdad, unidos a la falta de acceso a oportunidades —principalmente de educación—, han provocado que una alta proporción de la población se inserte en un mercado laboral en condiciones precarias. En este marco, los seguros sociales diseñados para cubrir a la población ocupada en el mercado formal tienen coberturas muy bajas. El círculo vicioso se incrementa ante la falta de reformas de los seguros sociales que les acondicionen a una situación distinta a aquella para la cual fueron diseñados.

Si bien es necesario que los países del CA4 realicen reformas a los seguros sociales fundamentadas en las condiciones de cada una de las sociedades, es preciso que, dados los niveles de pobreza y vulnerabilidad, los Gobiernos implementen programas de protección social de otra índole (no

**Cuadro 21:** Centroamérica: cobertura de los seguros sociales

	Contribuyentes (como porcentaje de la PEA) ¹	Beneficiarios (como porcentaje de la población mayor de 65 años) ²	Cobertura ^{2,3}	Cobertura ^{2,4}	Gasto seguro social (porcentaje del gasto social) ^{1,5}
1. Intermedios					
Costa Rica	70.0	41.3	74.4	75.2	40.7
Panamá	62.4	41.5	47.6	69.4	45.2
2. Tardíos					
El Salvador	23.0	16.2	20.8	50.7	19.7
Guatemala	24.5	15.4	20.1	58.7	16.8
Honduras	19.2	5.3	7.1	54.5	10.8
Nicaragua	18.8	...	...	...	29.0
América Latina	32.7	35.2	43.3	69.8	

Fuente: Icefi, basado en datos oficiales y Rofmann, Lucchetti y Ourens (2008).

1/ Circa 2010, con excepción de América Latina que corresponde a 2006; 2/ circa 2006; 3/ porcentaje de personas de más de 65 años que viven en un hogar en donde al menos una persona recibe beneficios; 4/ porcentaje de personas de más de 65 años que viven en un hogar en donde al menos una persona recibe beneficios de pensiones o que una persona mayor de 65 años está ocupada; 5/ incluye pensiones y salud.

contributivos y que atiendan diferentes tipos de riesgo en distintos estados del ciclo de vida de los ciudadanos), aún si los mismos son una mezcla de mínimas atenciones de programas más integrales orientados a la población más vulnerable: ancianos, mujeres y niños en situación de pobreza. Los programas de pensiones no contributivas y de transferencias monetarias condicionadas deben entenderse como un esfuerzo de los Gobiernos por ampliar la protección social a sus habitantes, pero es necesario que se complementen con reformas a los seguros sociales y con mayores esfuerzos por ampliar la cobertura con calidad de la educación en todos los países.

A continuación se revisan las principales características de los dos nuevos programas de protección social más importantes creados en los últimos años y que han sido

implementados en la mayoría de países de la región, señalando sus principales desafíos.

i. Programas no contributivos de pensiones

Estos programas han adquirido una gran relevancia en los últimos años en los países centroamericanos (con excepción de Nicaragua), por lo que merecen especial atención. Como se mencionó, respecto a la implementación de sus seguros sociales, cuatro países de Centroamérica fueron clasificados por Mesa-Lago como de implementación tardía. Los resultados son una baja protección de personas mayores de 65 años, quienes actualmente se sitúan en situación de pobreza.

Según Carrera, Castro y Sojo (2009), en Guatemala, Honduras y Nicaragua entre el 85 y el 88% de la población no tiene ningún tipo de cobertura social, por lo que programas de pensiones no contributivos son especialmente importantes en estos países.

**Cuadro 22:** Centroamérica: programas de pensiones no contributivas

País	Nombre	Pensión actual	Beneficiarios	Monto invertido
Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones (RNC)	¢70,125	88,164 (2010). Más del 60% son personas adultas mayores en situación de pobreza que no cotizaron para un régimen de pensiones contributivo, aunque también incluye a personas con discapacidad que no tienen pensión y no pueden trabajar.	En 2010: ¢71,952 millones (cerca de US\$ 137 millones), lo que representa un 0.47% del PIB
El Salvador	Pensión básica universal	US\$ 50 mensuales por persona	A finales de 2010: 7,207. Población de 70 años cumplidos o más, de escasos recursos económicos o que viva en situación de abandono, que no reciba otro tipo de pensión (propia o heredada) y que resida en cualquiera de los municipios catalogados en pobreza extrema severa.	US\$ 4 millones (2010)
Guatemala	Aporte económico del adulto mayor	40% del salario mínimo establecido para los trabajadores del sector agrícola	Para 2010: 103,177 personas. Personas guatemaltecas de origen, de 65 años de edad y más, que carezcan de recursos económicos y estén en pobreza extrema.	US\$ 56 millones (2010)
Honduras	Bono de la tercera edad	Bono anual de L600 (cerca de US\$ 32)	61,500 beneficiarios para 2010. Población mayor de 60 años de edad y que se encuentra en situación de extrema pobreza (con ingresos mensuales menores a L400 y con al menos tres necesidades básicas insatisfechas).	US\$ 1.95 millones (2010)
Panamá	Programa «100 a los 70»	B/.100 (US\$ 100) mensuales a las personas de 70 años y más de edad que no cuenten con jubilación ni pensiones	Para 2010: 83,000 adultos mayores. A partir de 2010 se modificó el criterio: la persona que esté en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad o riesgo social.	US\$ 8.3 millones mensuales (US\$ 99.6 al año en 2010)

Fuente: Icefi, con base en información oficial.

En Costa Rica, el programa está dirigido principalmente a las personas adultas mayores en situación de pobreza que no cotizaron para un régimen contributivo de pensiones, aunque también se destina a personas con discapacidad que no tienen pensión y no pueden trabajar. En El Salvador, como parte de la conformación de un sistema de protección social universal (SPSU), la administración del presidente Funes (2009-2014) creó el programa Pensión Básica Universal que, a finales de 2010, contaba con alrededor de 7,000 beneficiarios. La meta para 2014 es lograr una cobertura de 37,000 personas.

En Guatemala, un programa de pensiones no contributivas denominado Programa del Adulto Mayor fue creado por ley en el año 2005. La ejecución del mismo ha estado llena de tropiezos, especialmente por el tema presupuestario. En Honduras, existe el Programa de Asignación Familiar (Praf). Inició en octubre de 1993 y consiste en un bono anual de L600 (aproximadamente US\$ 30).

En Panamá se trata de un programa especial de transferencia económica a los adultos mayores que consiste en la entrega de US\$ 100 mensuales a las personas de 70 años y más de edad sin jubilación ni pensiones. En 2010 se modificó el criterio de selección de beneficiarios, incluyendo la condición de que la persona esté en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad o riesgo social. A mediados de 2010, se estimaba que el programa beneficiaba a 83,000 adultos mayores, con un costo mensual de US\$ 8.3 millones.

ii. Programas de transferencias monetarias condicionadas

En años recientes se ha difundido el uso de programas de transferencias

monetarias condicionadas (TMC), que consisten en la entrega de dinero a familias de escasos recursos con el requisito de que éstas cumplan con condiciones básicas para mejorar su capital humano. Tales condicionalidades se denominan *corresponsabilidades*, como el uso de servicios de educación y de salud.⁶⁶

Las TMC han ganado popularidad a nivel mundial en años recientes y, de hecho, surgen en América Latina como resultado de años de reflexión y de ensayos con distintos programas sociales. En sus inicios estuvieron enfocados a paliar la pobreza. Luego buscaron intentar construir sistemas de protección social, dada la baja cobertura de los seguros sociales y, en general, enfrentar la falta de una política pública estratégica dirigida al área social. El propósito de estos programas es doble: por un lado, aliviar en el corto plazo la pobreza, mejorando el consumo de alimentos de las familias beneficiadas. Por otro, romper en el largo plazo con el círculo intergeneracional de la pobreza, dotando de mayor capital humano a las familias pobres a través del cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de la familia y del Estado.

Fiszbein y Schady (2009), basados en un análisis de evaluaciones realizadas alrededor del mundo al respecto de los programas de TMC, concluyen que éstos permiten incrementar los niveles de consumo de la población pobre; contribuyen a amortiguar en los hogares pobres los efectos del desempleo, las enfermedades catastróficas y crisis repentinas de ingresos; favorecen el incremento en la matriculación escolar de los beneficiarios; generan que un mayor número de beneficiarios visite centros de salud. Sin embargo, existe evidencia sobre

66. Una explicación sencilla del tema puede encontrarse en Cecchini, Leiva, Madariaga y Trucco (2009).



Recuadro 7

Aspectos importantes en el diseño de un programa de transferencias monetarias condicionadas

Los resultados obtenidos a partir de la implementación de las TMC dependen de distintos factores. A continuación se señalan algunos de los elementos de diseño más importantes y las principales implicaciones para obtener buenos resultados:

- **Definición de objetivos.** Son importantes para comunicar a la ciudadanía lo que se pretende alcanzar con su implementación y para que las evaluaciones tengan, desde el inicio, claridad acerca de los aspectos que se medirán.
- **Normas de operación claras.** La implementación y gestión de las TMC requieren de una gama amplia de detalles de gestión y operación (focalización, condiciones de salida, sanciones, quejas y reclamos, formas de pago, entre otras), por lo que las reglas deben ser claras no solo para la institución encargada, sino también debe realizarse un esfuerzo para que los beneficiarios las conozcan de forma sencilla, así como la mayoría de ciudadanos y, sobre todo, los opositores políticos.
- **Focalización.** De métodos efectivos de focalización dependen los resultados, las metas y coberturas que los programas se planteen. Los criterios de focalización deben ser claros y accesibles para las familias y debe dotarse a nivel comunitario de mecanismos ágiles de quejas y denuncias, para reducir los errores de exclusión e inclusión.
- **Diseño adecuado del bono/beneficio.** Esto involucra dos factores. El primero es el monto de la transferencia, el cual, según el consenso establecido, no debería ser superior al 20% del salario mínimo para no desincentivar el trabajo. El segundo es si el beneficio será por familia o por niño. Esto está relacionado con los objetivos que el programa se haya trazado alcanzar y, por lo tanto, debe estar fundamentado en un diagnóstico sobre los principales problemas que enfrenta, sobre todo, la niñez.
- **Establecimiento de corresponsabilidades.** Uno de los aspectos más importantes es exigir que los Gobiernos cumplan con lo que les corresponde. Ello porque se implementan programas sin prever la mayor dotación de servicios, sobre todo por la falta de infraestructura social. Esta es la principal razón por la cual los resultados son ambiguos en materia de impacto en indicadores finales.
- **Monitoreo y evaluación.** La experiencia de México muestra que su programa de TMC pudo trascender la administración gubernamental en la que se creó gracias a que desde el inicio se previó la realización de una evaluación seria e independiente del impacto del programa. Sus resultados positivos evidentes son señalados como elementos fundamentales para que en el momento de un cambio de gobierno, el entrante no realice un «borrón y cuenta nueva».
- **Otros.** Transparencia en el acceso a la información; registro de beneficiarios; contar con un sistema de quejas y denuncias; formación de capacidades de las familias beneficiarias y el dinamismo en la transformación del diseño en función de las condiciones cambiantes.

Fuente: Icefi.



Cuadro 23: Centroamérica: programas de transferencias monetarias condicionadas (2007-2010)

País	Programa	Inicio	Objetivo	Condicionalidades		Rubros anuales					
				Educación	Salud			2007	2008	2009	2010
Costa Rica	Avancemos	2006	Prevenir la deserción escolar en educación secundaria.	Sí	Sí	Presupuesto	% de PIB	0.15%	0.29%	0.35%	...
						Beneficiarios	Individuos	92,664	117,679	150,598	...
El Salvador	Comunidades Solidarias (antes Red Solidaria)	2005	Mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y capacidades.	Sí	Sí	Presupuesto	% de PIB	0.28%	0.32%	...	0.09%
						Beneficiarios	Hogares	47,714	89,000	...	92,753
							Individuos	229,027	423,640	...	...
Guatemala	Mi Familia Progresá	2008	Contribuir a generar capital humano en familias de extrema pobreza con niños menores de 15 años y madres gestantes, promoviendo la inversión en educación, salud y nutrición.	Sí	Sí	Presupuesto	% de PIB	...	0.03%	0.29%	0.32%
						Beneficiarios	Hogares	...	280,996	477,476	814,625
							Individuos	...	1,545,500	2,627,306	4,658,146
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	2006	Contribuir con la ruptura del ciclo inter-generacional de la pobreza a través de la creación de oportunidades, desarrollo de capacidades y competencias en la educación, la salud y la nutrición de las familias en extrema pobreza.	Sí	Sí	Presupuesto	% de PIB	...	...	...	0.07%
						Beneficiarios	Hogares	...	...	...	81,911
							Individuos	...	...	...	409,555
Panamá	Red de Oportunidades	2006	Programa de transferencias condicionadas con énfasis en la reducción de la pobreza extrema. El programa cuenta con un componente especial para las zonas rurales e indígenas (Programa de Bonos Familiares para la Compra de Alimentos).	Sí	Sí	Presupuesto	% de PIB	0.14%	0.19%	...	...
						Beneficiarios	Hogares	50,833	70,599	76,590	...
							Individuos	223,665.2	398,807	336,996	...

Fuente: Icefi, con base en información oficial.

el reducido impacto de los programas en los resultados finales tanto de educación como de salud: desarrollo cognitivo o altura de los niños para su edad, entre otros. Estos resultados ambiguos generalmente están relacionados con la escasa oferta pública de servicios y con un limitado esfuerzo por elevar la calidad de los mismos por parte de los Gobiernos. De esa cuenta, dichos resultados deben verse como desafíos para el futuro, sobre todo si se quiere mejorar este tipo de programas en Centroamérica.

En el cuadro 23 se presentan las principales características de los TMC existentes en la región. Como puede verse, con la excepción de Nicaragua que cerró su programa, al año 2010 todos los países de Centroamérica tenían vigentes programas de esta índole. Existen diferencias de diseño: la excepción es Costa Rica, que condiciona la transferencia solamente a educación, dado que está orientado a incrementar la cobertura y retención en la educación secundaria. En el resto de países, las condicionalidades abarcan el uso de servicios de salud y educación.

Honduras implementó un programa de subsidio a las familias a través del Programa de Asignación Familia (Praf), en los noventa. A finales del año 2006, bajo el gobierno de Manuel Zelaya, se crea el programa Red Solidaria, que tenía todas las características de un programa de transferencias condicionadas. A partir del año 2010, se implementa el programa Bono 10,000, con características similares a las de su predecesor, ahora con incrementos en el monto de la transferencia y en los niveles de cobertura. Asimismo, se propone darle un mayor seguimiento a los controles de educación y salud.

El Salvador implementó el programa Red Solidaria durante la administración del presidente Saca. La administración Funes continuó con el programa, ampliándolo no solo en las áreas rurales sino también urbanas. El nombre del nuevo programa es Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas. Finalmente, Guatemala es el último país que implementó este tipo de programas, en el año 2008.



d. Incidencia: ¿quién se beneficia del gasto social en Centroamérica?

Como se discutió anteriormente, el gasto social puede contribuir a mejorar la equidad. En Centroamérica se han realizado análisis que identifican quiénes hacen uso de los programas de educación, salud y protección social. El estudio más reciente a nivel regional con una metodología comparable es el de Barreix, Bes y Roca (2009). Los resultados de este estudio son similares a otros análisis realizados a nivel de país y con metodologías distintas.

En general, las estimaciones del gasto público social en los países centroamericanos indican que es progresivo, es decir que beneficia en una mayor proporción a los más pobres. El impacto redistributivo, o su contribución a mejorar la equidad, es mayor que en el caso del sistema tributario. El coeficiente de Gini mejora entre 1 y 7 puntos. El impacto redistributivo del gasto social más importante es observado en Costa Rica y Panamá, lo cual se explica principalmente por un diseño progresivo del gasto social que, unido a niveles mayores, permite tener un efecto significativo en la equidad (Barreix, *et al.*, 2009).

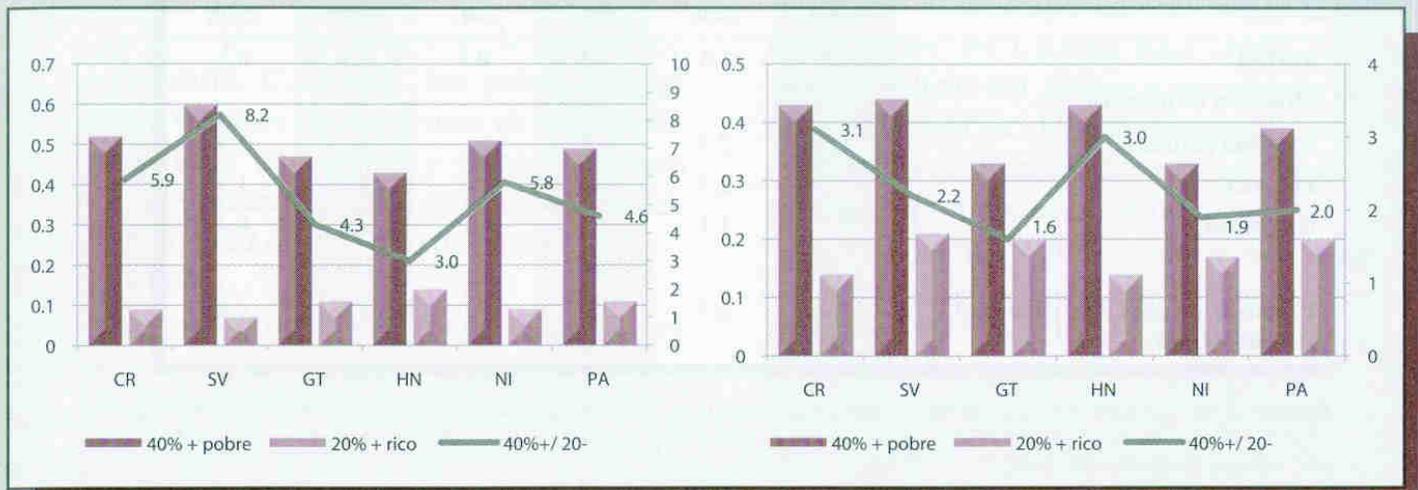
Los gastos más progresivos, es decir que benefician en mayor proporción a los hogares



Gráfica 27: Centroamérica: incidencia del gasto público en educación y salud (circa 2006)

Gasto en educación pre-escolar, primaria y secundaria

Gasto en salud



Fuente: Barreix, Bes y Roca, 2009.

de menos ingresos, son en la educación y la salud. En la gráfica 27 puede apreciarse que el 40% más pobre recibe una proporción significativamente mayor de gasto que el 20% de población que se ubica en los mayores deciles de ingreso, en todos los países de la región. En el siguiente apartado se analiza con más detalle cómo influyen estos tipos de gasto social en la equidad.

i. Educación

El gasto en educación es más progresivo que el gasto en salud y, al cuantificar la distribución de sus beneficios, tiene efectos de mejorar la equidad. La mayor capacidad redistributiva del gasto público en educación respecto al de salud se debe a que el primero absorbe una proporción importante de recursos destinados al ámbito social en todos los países. Lo anterior fundamenta el argumento de que la educación es uno de los pilares para la reducción de la pobreza y la

desigualdad. De hecho, la ampliación de la cobertura en educación mediante un mayor nivel de inversión en la misma es una de las razones por las cuales la desigualdad se redujo en algunos países de América Latina (Brasil, México, Argentina y Perú) (López Calva, 2010).

Lo anterior está relacionado con una amplia literatura que muestra que el gasto en educación no solo ha mejorado su orientación hacia los hogares más pobres, o sea aquellos ubicados en los menores deciles de ingreso, sino también puede generar cambios en la distribución del ingreso de dichos hogares. Centroamérica ha mostrado avances respecto a la progresividad y capacidad redistributiva del gasto en educación. En el cuadro 24 se observan los avances en cada uno de los países en años de escolaridad promedio de la población, mostrando las diferencias entre dos cohortes



Cuadro 24: Centroamérica: avance educativo (circa 2007)

(Diferencia de años de escolaridad de las personas de entre 15 a 24 años y las de 15 años y más)

	CR	SV	GT	HN	NI	PA
	2009	2008	2006	2007	2005	2008
TOTAL	0.5	1.5	1.1	0.5	1.1	0.5
Situación de pobreza						
Extrema pobreza	1.3	2.3	1.1	--	1.3	1.9
Pobreza	1.5	2.2	1.6	--	1.4	1.7
No pobres	0.3	1.1	1.1	--	1.2	0.4
Promedio de años de escolaridad (15 años y más)	8.4	6.9	5.0	7.0	6.0	9.4

Fuentes: Icefi, con base en: Guatemala, *Encovi 2006*; Honduras, *EHPM 2007*; El Salvador, *EHPM 2008*; Nicaragua, *EMNV 2005*; Costa Rica, *EHPM 2009* para lo relativo a escolaridad y *Base de datos del Banco Mundial* para lo relativo a alfabetismo; Panamá, *ENV 2008*.

(la de 15 años y más con la población entre 15 y 24 años). Todos los países muestran un avance mayor entre la población pobre que el promedio de la población.

Sin embargo, a pesar de los avances mencionados en educación, la región enfrenta desafíos por extender la oportunidad de acceso a educación en igualdad de condiciones a la población. Por ejemplo, en Centroamérica los factores socioeconómicos de una generación representan el doble de influencia sobre la escolaridad de la generación siguiente, en comparación con los niveles de correlación que muestran los Estados Unidos de América (EE. UU.). La correlación entre los antecedentes familiares de la generación anterior y los niveles de educación de la subsiguiente es de 0.21 en los EE. UU., mientras que en el istmo va de 0.41 en Panamá a 0.61 en El Salvador (PNUD, 2010).

Entre países es importante resaltar las diferencias respecto a la *progresividad* del

gasto en educación: en un extremo, con la mayor capacidad progresiva, se sitúa El Salvador, luego se encuentran Costa Rica y Nicaragua, le siguen Guatemala y Panamá y, por último, Honduras, país en donde se observa no solo la más baja proporción de gasto orientado a los más pobres (43%), sino también la más alta proporción (14%) en la región de gasto orientado a los más ricos.

Respecto a los logros para reducir la desigualdad, el índice de desigualdad del ingreso (coeficiente de Gini) antes del gasto en educación es mayor que el resultante después de la aplicación del gasto, siendo Costa Rica y Panamá quienes logran los mejores resultados, ya que reducen el coeficiente de desigualdad en 3 puntos aproximadamente. El Salvador Honduras y Nicaragua logran reducciones aproximadas de 1 punto. Por último se encuentra Guatemala.

Finalmente, los resultados de la educación terciaria son opuestos a los del resto de niveles educativos porque en todos los países es regresiva. Este resultado estaría relacionado con el bajo acceso que los jóvenes tienen a la educación secundaria. De hecho, los países con las menores tasas de cobertura de educación secundaria (Honduras y Guatemala) son los que presentan los más altos grados de regresividad de este tipo de gasto.

ii. Salud

La provisión de servicios de salud es el principal instrumento para dotar a las personas de una vida prolongada y saludable. Al gozar de una buena salud, los seres humanos pueden desarrollar sus capacidades plenamente. De lo contrario, si existen grandes exclusiones en materia de acceso a los servicios de salud, se ha comprobado que los hogares orientan una cantidad mayor de recursos en proporción a sus ingresos, por no contar con sistemas públicos de salud; toman decisiones que provocan pérdida de ingresos futuros, que van desde destinar menos tiempo a actividades productivas hasta dejar de enviar a sus hijos a la escuela, dado el uso prioritario de los recursos ante una enfermedad.

Contar con sistemas integrados de salud pública de cobertura universal es importante, sean éstos financiados mediante mecanismos contributivos o no contributivos. La salud es el bien público que, basado en los principios de solidaridad, equidad y universalidad, puede proveerse a través de seguros públicos de salud. Este mecanismo permite distribuir de forma eficiente los riesgos de salud y de ingresos. Sin embargo, los sistemas de aseguramiento público de la salud,

o sistemas contributivos, pueden ser una opción gradual para países con altos niveles de pobreza, en donde una proporción elevada de su población se incorpora al mercado laboral informal en condiciones de ingreso bajo como para poder realizar un aporte a un seguro de salud. En este caso, los sistemas públicos no contributivos, financiados con impuestos, pueden lograr mejores resultados.

La provisión de los servicios de salud en Centroamérica se caracteriza, con la excepción de Costa Rica y Panamá, por la fragmentación de sus sistemas y por la baja cobertura de atención integral al derecho de la salud. En Costa Rica y Panamá la provisión se otorga principalmente por conducto de los seguros sociales; sin embargo, en los países que conforman el CA4 la salud es otorgada de forma fragmentada para quienes cotizan por los seguros sociales, cuyas coberturas no alcanzan el 20% de la población, y por los ministerios o secretarías de Salud, quienes registran coberturas teóricas de aproximadamente 60% (lo cual puede ir desde solamente atención primaria hasta solo atención terciaria) (Carrera, Castro y Sojo, 2009).

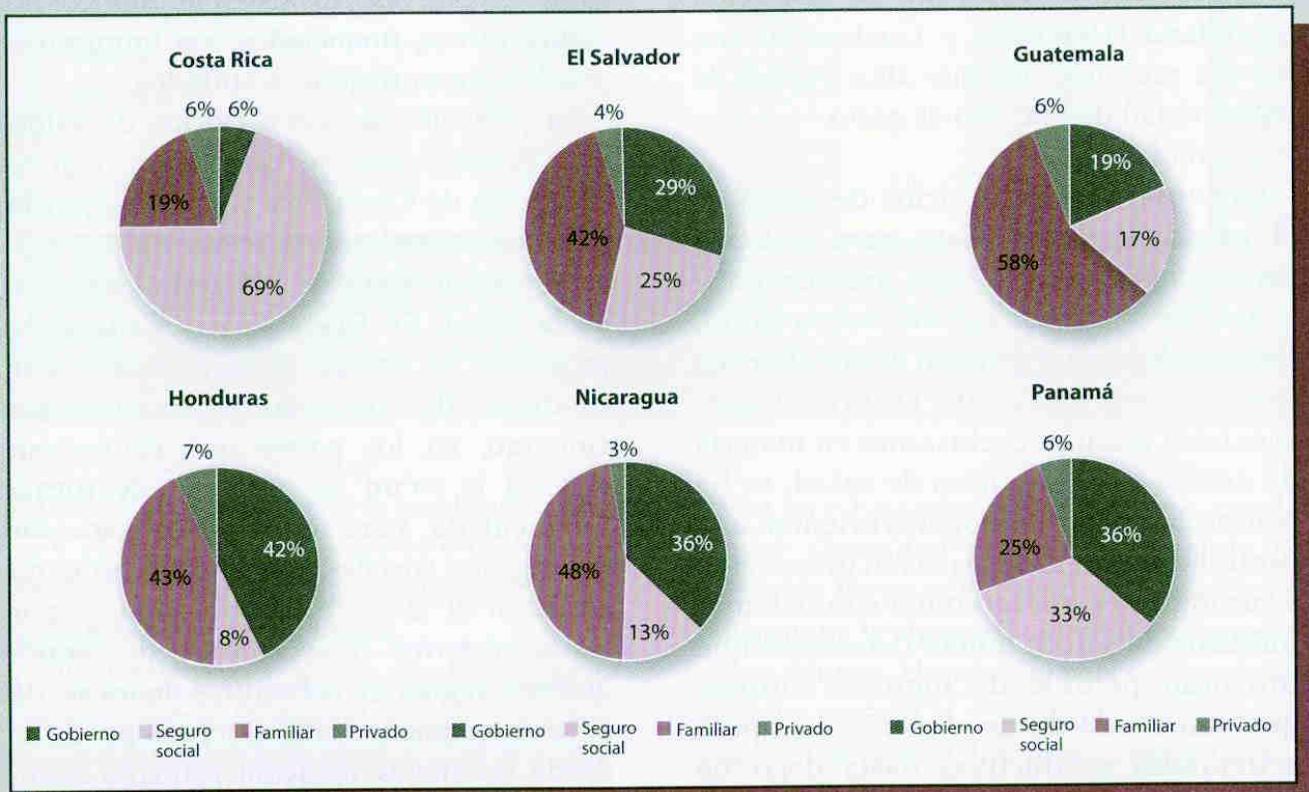
El impacto en la equidad del gasto público social está en función, entre otros, de cómo las familias cubren sus gastos de salud; dentro de ello se incluye en qué tanto se benefician de sistemas de salud no contributivos, prestados a través de los ministerios, secretarías de Salud u otros, o bien por servicios prestados por el seguro social. El recuadro 8 muestra cómo la estructura de financiamiento se diferencia para dos grupos de países: los que cuentan con seguros sociales de cobertura amplia (Costa Rica y Panamá) y el resto de países



Recuadro 8

Estructura del financiamiento de la salud en Centroamérica

Si se hace uso de información proveniente de encuestas de hogares puede evidenciarse cuál es el esfuerzo que los hogares están realizando, comparado con el esfuerzo público, para financiar el cumplimiento del derecho a la salud. La región gasta en promedio 7.1% del PIB en salud, la mayoría de países (con la excepción de Guatemala, con el menor nivel de gasto, de 5.2%) gasta cantidades similares.



Sin embargo, la cantidad de recursos que la sociedad en su conjunto destina no siempre está relacionada con los resultados; por ejemplo, la sociedad costarricense destina 7.2% de su PIB a salud, inferior al 8.3% que destinaba Nicaragua (circa 2007). Sin embargo, según el *Perfil del sistema de salud* elaborado por la OPS para el año 2009, Costa Rica habría logrado en 2007 una cobertura contributiva del seguro de salud del 87.6% de la población total. Nicaragua presenta una cantidad similar de población (87.7%) de su población total, según las encuestas de hogares, pero sin cobertura del seguro social o cualquier otro tipo de seguro. Los hogares son los principales financistas de la salud en los países del CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Una de las características que la OPS señala, respecto a países que hacen recaer un mayor peso en los hogares en el financiamiento de su salud, es la ineficiencia del uso de recursos, ya que el riesgo de enfermedad es uno de los riesgos que pueden distribuirse de mejor forma si son administrados de forma concentrada: otorga mejores beneficios a menores costos. Como ejemplo, un hogar pobre, al enfrentar una enfermedad, gasta más en promedio de su ingreso que un hogar que no es pobre, por la falta de acceso oportuno a los servicios de salud.

Fuente: Carrera, Castro y Sojo (2009).



Recuadro 9

Una aproximación sobre las debilidades de la institucionalidad social en Centroamérica

En las secciones anteriores se abordaron elementos del gasto social como el nivel, estructura y tendencias, así como su incidencia en la equidad, donde se muestra que en algunos países es recomendable aumentar los recursos destinados al área social y mejorar su asignación, lo cual puede contribuir a la reducción de desigualdad y pobreza. Sin embargo, una mayor asignación del gasto social es insuficiente si no se atienden debilidades endémicas de la intervención pública como la ausencia de objetivos claros, la baja eficiencia, la falta de articulación entre entidades públicas, el clientelismo y la corrupción.

Más allá de lo que podría contribuir el incremento de los niveles de gasto social a la equidad, la manera en la cual se organizan y ejecutan las políticas públicas influye en los resultados que puedan alcanzarse. Es importante advertir que el diseño de las políticas públicas responde a distintos factores, como las relaciones de poder existentes en los Estados democráticos y la debilidad de las instituciones que implementan las políticas. En este sentido, la forma en la que el poder es ejercido a través de las instituciones políticas, económicas y sociales de un país condiciona las posibilidades de desarrollo sustentable y equitativo (Straface y Page, 2009).

A partir de la revisión de las metodologías que se han desarrollado para analizar la institucionalidad social se elaboró un cuestionario, dirigido a especialistas de las políticas de gasto social de los países centroamericanos, para explorar su percepción sobre la institucionalidad y las características de la política social. También se incluyeron dimensiones sugeridas por otros autores consultados en la literatura.

A manera de ilustración se presentan las principales debilidades identificadas. En la formulación de políticas, se percibe que se carece de mecanismos efectivos para darle voz a los pobres y vulnerables de manera preferencial. Sobre la implementación de las políticas sociales, la falta de estabilidad de éstas en el tiempo y que sus ajustes responden a decisiones políticas sin un adecuado fundamento técnico. Además, se carece de mecanismos para evaluar las políticas sociales, en particular hacen falta oficinas de gobierno con capacidades adecuadas para evaluar políticas sociales y un sistema de evaluación de políticas sociales institucionalizado en un alto nivel. Además, se percibe que los programas de las políticas sociales cuentan con una contraloría o vigilancia social baja. Finalmente, las principales debilidades de la región centroamericana corresponden a que en baja medida los servidores públicos de los programas sociales son reclutados y promovidos a través de un sistema basado en el mérito; la inexistencia de sistemas de rendición de cuentas apropiados y transparentes y criterios claros para definir premios y castigos.

Principales debilidades identificadas en la institucionalidad social en Centroamérica

	Mayor debilidad relativa en la región
Formulación de políticas	Darle voz a los pobres
Implementación de políticas	Falta de estabilidad en el tiempo y que sus ajustes no responden a criterios técnicos
Evaluación	Escasos mecanismos de evaluación
Características de la institucionalidad	Esquemas de reclutamiento y promoción de servidores públicos

Fuente: Icefi, basado en encuesta realizada a expertos sobre política social.

que conforman el CA4. Existen dos aspectos que establecen las diferencias en los resultados: a) las coberturas, mencionadas anteriormente, y b) el gasto que los hogares orientan a la salud.

Tomando en consideración las bajas coberturas de los esquemas públicos de dotación de salud, los resultados del análisis de incidencia muestran que aun cuando el gasto en salud es progresivo, lo es en magnitud mucho menor que el gasto en educación. En Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá aproximadamente el 40% del gasto está orientado al 40% de personas más pobres. Los menores niveles de progresividad los presenta Guatemala.

La capacidad redistributiva del gasto de salud es mayor en Costa Rica y Panamá, con leves mejoras para Honduras y Nicaragua y con ningún efecto para El Salvador y Guatemala. Esto está relacionado con la mayor cobertura que tienen los servicios públicos de salud.

En general, el gasto en salud muestra menor capacidad progresiva que el gasto en educación, así como efectos menos visibles para redistribuir. Los resultados están relacionados con la menor orientación de recursos públicos (un problema de nivel) al sector, con la orientación fragmentada del gasto de los seguros sociales relacionada con su baja cobertura dada la estructura del mercado laboral, principalmente en los países del CA4 (problema de orientación), y con problemas de organización y articulación de un sistema integrado de salud (problemas institucionales y de eficiencia).



D. Conclusiones

El gasto público eficiente y transparente puede ser una herramienta redistributiva más poderosa que los impuestos en el corto plazo. Sin embargo, en el largo plazo un sistema tributario progresivo puede hacer una contribución muy importante para evitar mayores grados de desigualdad. La estructura de los ingresos tributarios ha ido cambiando lentamente, pues se observan mayores niveles de impuestos directos que a inicios de la década. No obstante, la predominancia de los impuestos indirectos, como el IVA, hace que los sistemas tributarios sean regresivos.

Existen tres tipos de estructuras de ingresos fiscales en la región. La primera se caracteriza por ingresos bajos y concentrados principalmente en impuestos, como es el caso de Guatemala y El Salvador. La segunda tiene ingresos elevados, pero depende de la cooperación externa en mayor proporción que el resto. También existe una tercera estructura donde los ingresos son elevados, pero los ingresos tributarios y las donaciones externas son menos importantes.

El ISR ha ido aumentando a paso lento, pero el aporte de este impuesto permanece bajo por el reducido aporte del ISR personal, los altos grados de evasión del impuesto y las amplias exoneraciones fiscales que son otorgadas, entre otros factores.

La estructura del gasto público clasificado por categoría económica guarda grandes similitudes en los países centroamericanos,

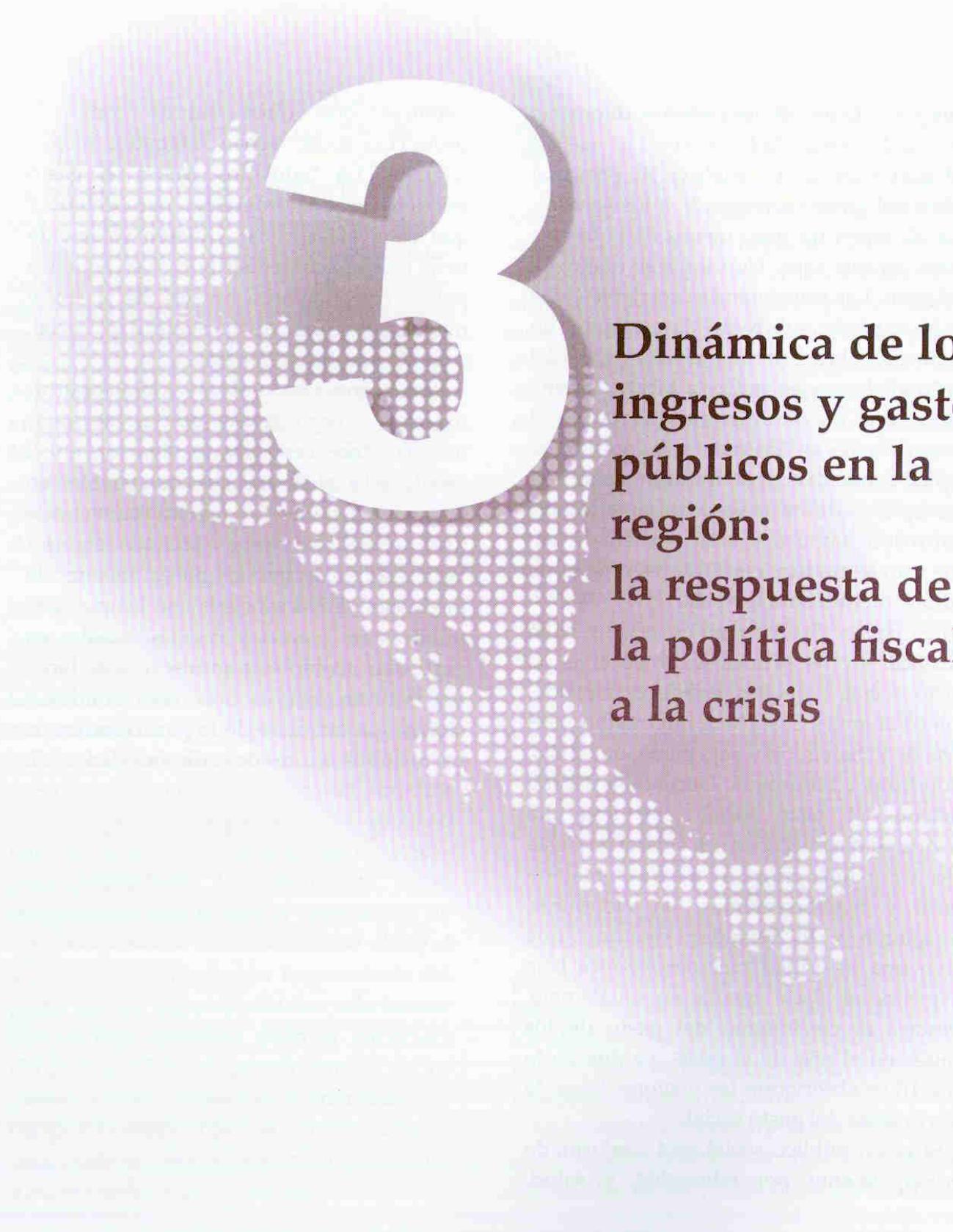
aunque cada uno de los países se diferencia en darle prioridad mayor a ciertas categorías de gasto público. El principal rubro del gasto corresponde a los salarios, que absorben un poco menos de la tercera parte; en este caso, Honduras se distingue del resto. Las transferencias corrientes, que es el segundo rubro más importante, en promedio absorben una cuarta parte del gasto total, aunque en Costa Rica y Panamá tienen una mayor importancia que en el resto de países. Finalmente, los gastos de capital tienden a ocupar una quinta parte del presupuesto de los países centroamericanos, con mayor importancia en Guatemala, sin que esto se traduzca en mejores niveles de infraestructura para ese país.

Los países de Centroamérica se pueden clasificar en tres grupos según su nivel de gasto social. Aquellos donde es elevado, como Panamá y Costa Rica; intermedio, en el caso de El Salvador; y bajo para Guatemala, Honduras y Nicaragua. Durante la década reciente, el gasto social tuvo una alta prioridad macroeconómica y fiscal en Costa Rica y Panamá; prioridad media en materia fiscal y macroeconómica en Honduras, Nicaragua y El Salvador; mientras que tuvo una prioridad macroeconómica baja y prioridad fiscal media en Guatemala. Destaca el crecimiento del gasto de los países en el año de la crisis, ya que en la fase III se observaron las mayores tasas de crecimiento del gasto social.

El gasto público social está conformado principalmente por educación y salud,

mientras que otros rubros como la protección social tienen asignados menos recursos. En todos los países, el gasto público social es progresivo pero debido a que los niveles de gasto difieren; solamente tiene un impacto redistributivo en aquellos países con mayores niveles de gasto y mayor cobertura de la seguridad social, como Costa Rica y Panamá.

Para avanzar en la promoción de oportunidades y capacidades de las personas no sólo debe centrarse la atención en el monto del gasto social, sino que también en otras dimensiones fundamentales como la institucionalidad. Se recomienda abordar la necesidad de que los países mejoren la institucionalidad asociada con las políticas públicas en general y con las sociales en particular. Como se argumentó a lo largo del informe, esta es una tarea política y técnica que requiere de la participación de los distintos actores de cada sociedad.



3

Dinámica de los ingresos y gastos públicos en la región: la respuesta de la política fiscal a la crisis

El objetivo de este capítulo es analizar la dinámica de los ingresos y gastos públicos en los últimos diez años, así como su vinculación con el crecimiento económico. Por ello, en primer lugar, se revisa cuál fue la evolución de los ingresos fiscales y sus distintos componentes.

A continuación se analizan los cambios en el nivel del gasto público y los tipos de gasto público que se modificaron a lo largo de la década. Especial énfasis se pone en el impacto de la crisis de 2008-2009 sobre las finanzas públicas de los países de la región, así como las medidas contra cíclicas adoptadas por los Gobiernos. Finalmente, se revisa cuál es el panorama de la deuda actual y se discuten algunos escenarios para buscar un financiamiento sostenible del gasto público.



A. Mejora en los ingresos, ¿una alegría duradera?

La situación de los ingresos del sector público en Centroamérica mostró una mejora durante los años 2001-2010 respecto a la década anterior. En promedio, los ingresos totales del gobierno central (GC) y del sector público no financiero (SPNF)⁶⁷ aumentaron en más del 2% del PIB, como se puede apreciar en el cuadro 25. Además, la variabilidad de los ingresos⁶⁸ se mantuvo relativamente constante en todos los países.

Aunque en general no se puede calificar de excesiva a la volatilidad de los ingresos fiscales, aún es significativa para algunos países, ya que esto significa que los ingresos fiscales pueden variar anualmente entre un 3 a un 12%. La mayor volatilidad de los ingresos se encontró en Nicaragua, ya que la variación oscila entre 7 y 12% de los ingresos con relación al PIB.

Las mejoras más notorias en los ingresos fiscales a lo largo de la década se observaron en Nicaragua y Honduras. Esto fue resultado del aumento de los ingresos durante la fase de expansión,⁶⁹ ya sea con una medición que cubra al gobierno central o al SPNF. En el resto de países también se observó una mejora importante de los ingresos, aunque con menor intensidad.

En la tercera fase, bajo la sombra de la *Gran Recesión*, los ingresos totales se estancaron,⁷⁰

como puede apreciarse en la gráfica 28. De todos los países centroamericanos, el más afectado durante la fase recesiva fue Guatemala, pues fue el único en el que los ingresos fiscales cayeron.



a. Las mejoras en los ingresos van de la mano de la carga tributaria

La tendencia de la carga tributaria⁷¹ hasta el año 2007 había sido de un incremento sostenido (véase la parte izquierda de la gráfica 29). Tal tendencia no es en modo alguno evidente en el caso de Guatemala⁷² y la evolución en Panamá es muy distinta: no un alza gradual pero continua, sino un periodo de estabilidad, un alza discreta y un nuevo período de estabilidad (derecha de la gráfica 29).

A pesar de las mejoras observadas en la recaudación de impuestos, Guatemala y Panamá siguen teniendo las cargas tributarias más bajas de la región. No obstante, la situación entre uno y otro país es bastante distinta, porque el segundo cuenta con otros ingresos fiscales.⁷³ En el otro extremo, llama la atención que Honduras y Nicaragua, los países más pobres de la región, sean también los que tienen la mayor presión tributaria. No teniendo estos países estructuras tributarias significativamente distintas que el resto de

67. La única excepción fue Panamá, donde los ingresos del SPNF se redujeron como proporción del PIB.

68. La variabilidad excesiva en los ingresos fiscales tiene efectos negativos, ya que afecta el manejo presupuestario y provoca necesidades de mayor endeudamiento.

69. Las fases que atravesaron las economías centroamericanas, cuya caracterización se expuso en el Capítulo 1, son explicadas de nuevo en la gráfica 30.

70. Estos promedios no reflejan la caída de 2009 porque durante el año 2008 los ingresos aún eran elevados y se recuperaron levemente en 2010. Esto no ocurrió en Guatemala, porque hacia 2010 los ingresos no se habían recuperado.

71. La definición utilizada de carga tributaria no incluye contribuciones sociales.

72. Debe advertirse que Guatemala registra los ingresos por regalías petroleras y por la coparticipación en la producción de hidrocarburos (0.2% del PIB en 2009), como parte de los ingresos tributarios. Si estos ingresos se registraran como ingresos no tributarios, la carga tributaria de Guatemala en 2009 sería de 10.2% y los ingresos no tributarios de ese año serían de 0.5% del PIB. Esta corrección no cambiaría sustancialmente la estructura del financiamiento del gasto público.

73. Sobre la estructura de los ingresos fiscales véase el Capítulo 2.



Cuadro 25: Centroamérica: evolución de los ingresos totales (1991-2000 respecto a 2001-2010) - (Porcentajes del PIB)

Ingresos totales	Gobierno central				SPNF			
	1991-2000	2001-2010	1991-2000	2001-2010	1991-2000	2001-2010	1991-2000	2001-2010
	Promedio		Variabilidad (2)		Promedio		Variabilidad (2)	
Costa Rica	12.4	14.2	0.03	0.06	22.6	25.7	0.05	0.03
El Salvador	11.5	13.4	0.06	0.08	16.1	16.8	0.06	0.07
Guatemala (1)	10.5	12.0	0.08	0.05	...	12.2	...	0.05
Honduras	15.1	17.5	0.06	0.08	26.0	29.7	0.09	0.06
Nicaragua	14.1	21.4	0.12	0.11	23.3	29.5	0.07	0.12
Panamá (3)	17.7	17.3	0.06	0.10	26.3	24.5	0.09	0.08
Promedio	13.5	16.0	0.07	0.08	21.1	23.1	0.07	0.07

Fuente: Icefi, con base en datos oficiales y del FMI.

Nota: (1) Los datos del SPNF de Guatemala, que son estimados por el FMI, corresponden al gobierno general. (2) Coeficiente de variación, medida de dispersión calculada como una razón entre la desviación estándar dividida entre la media. (3) Los datos de Panamá solo abarcan 1993-2000 para el período 1991-2000.

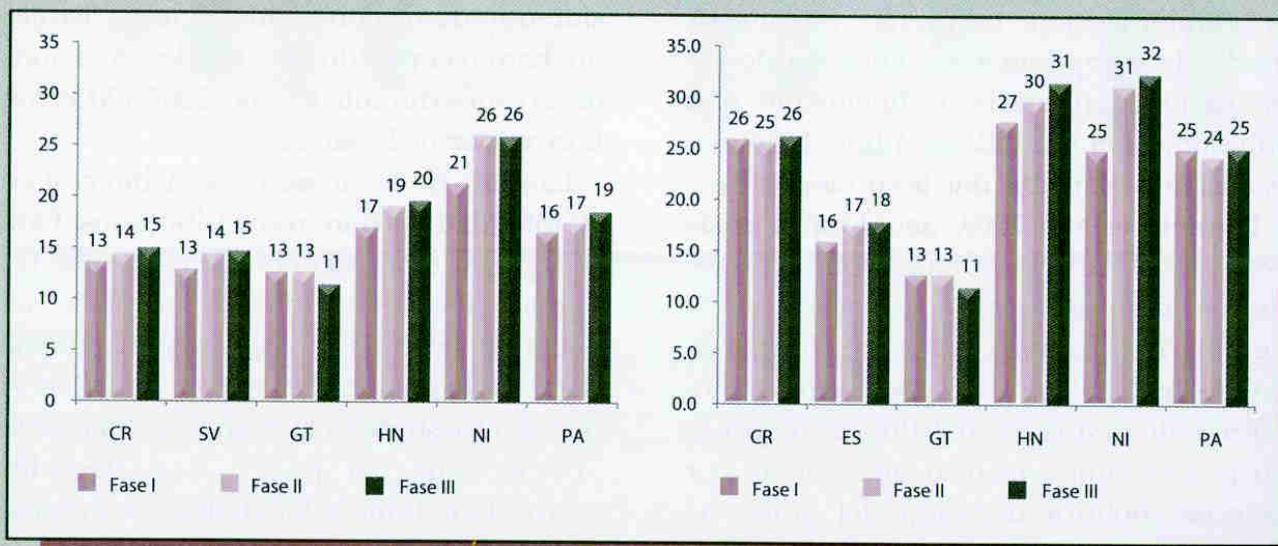


Gráfica 28: Centroamérica: ingresos y donaciones del gobierno central y del SPNF - (Porcentajes del PIB)

Promedios por fases de 2001 a 2010

Gobierno central

SPNF



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales y del FMI.

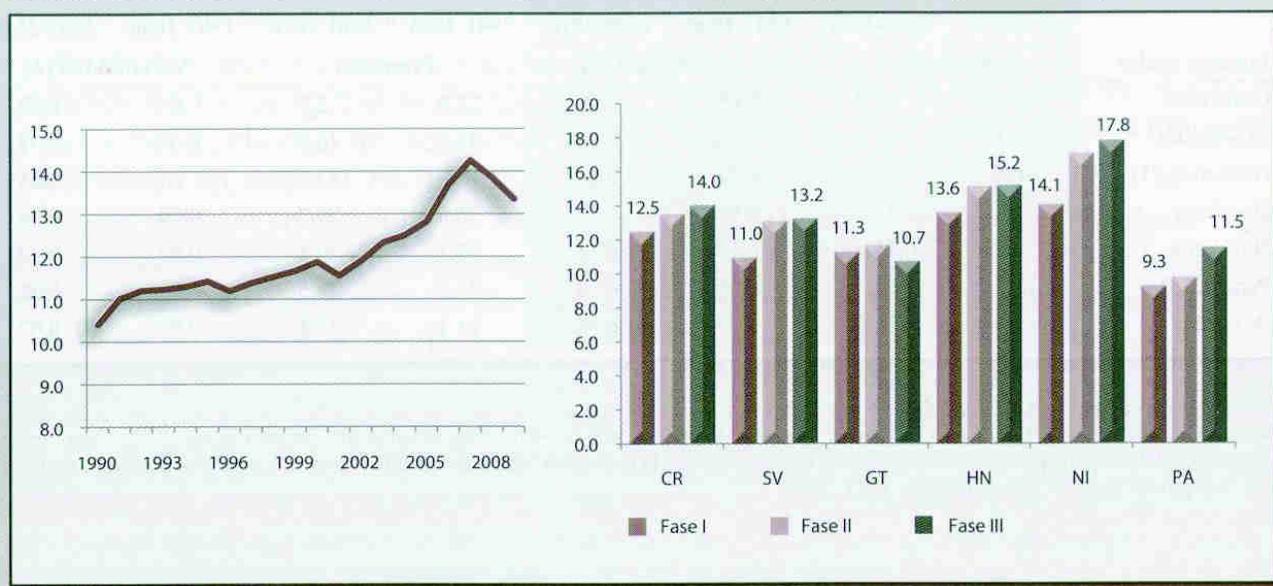
Nota: La fase I comprende 2001-2002 para Costa Rica y Panamá, 2001-2003 para Honduras y Nicaragua, y 2001-2004 para El Salvador y Guatemala. La fase II abarca desde 2003-2007 para Costa Rica, 2003-2008 para Panamá, 2004-2007 para Honduras y Nicaragua, y 2005-2007 para El Salvador y Guatemala. La fase III comprende 2008-2010 para todos los países, con excepción de Panamá, que solo abarca el período 2009-2010. Los datos de Guatemala reportados como SPNF corresponden al gobierno general.



Gráfica 29: Centroamérica: evolución de la carga tributaria
(Porcentajes del PIB)

Promedio centroamericano (1991-2010)

Promedio por país, por fases (2001-2010)



Fuente: Icefi, con base en datos de ministerios de Hacienda y Bancos Centrales.

países de la región, esto podría atribuirse a una de tres causas, o a una combinación de ellas: un grado más alto de eficacia de la administración tributaria; un mayor grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias o, finalmente, una subestimación del PIB. La última hipótesis parece más plausible que las otras dos.⁷⁴

Durante el año 2009, debido a la crisis económica, se observaron contracciones de los ingresos fiscales de entre 1 y 2% del PIB. El caso más severo fue Honduras, donde la baja en los ingresos del SPNF representó casi el 3% del PIB, tanto por la crisis económica mencionada, como por la crisis política derivada del golpe de Estado de junio de ese año. En su orden,

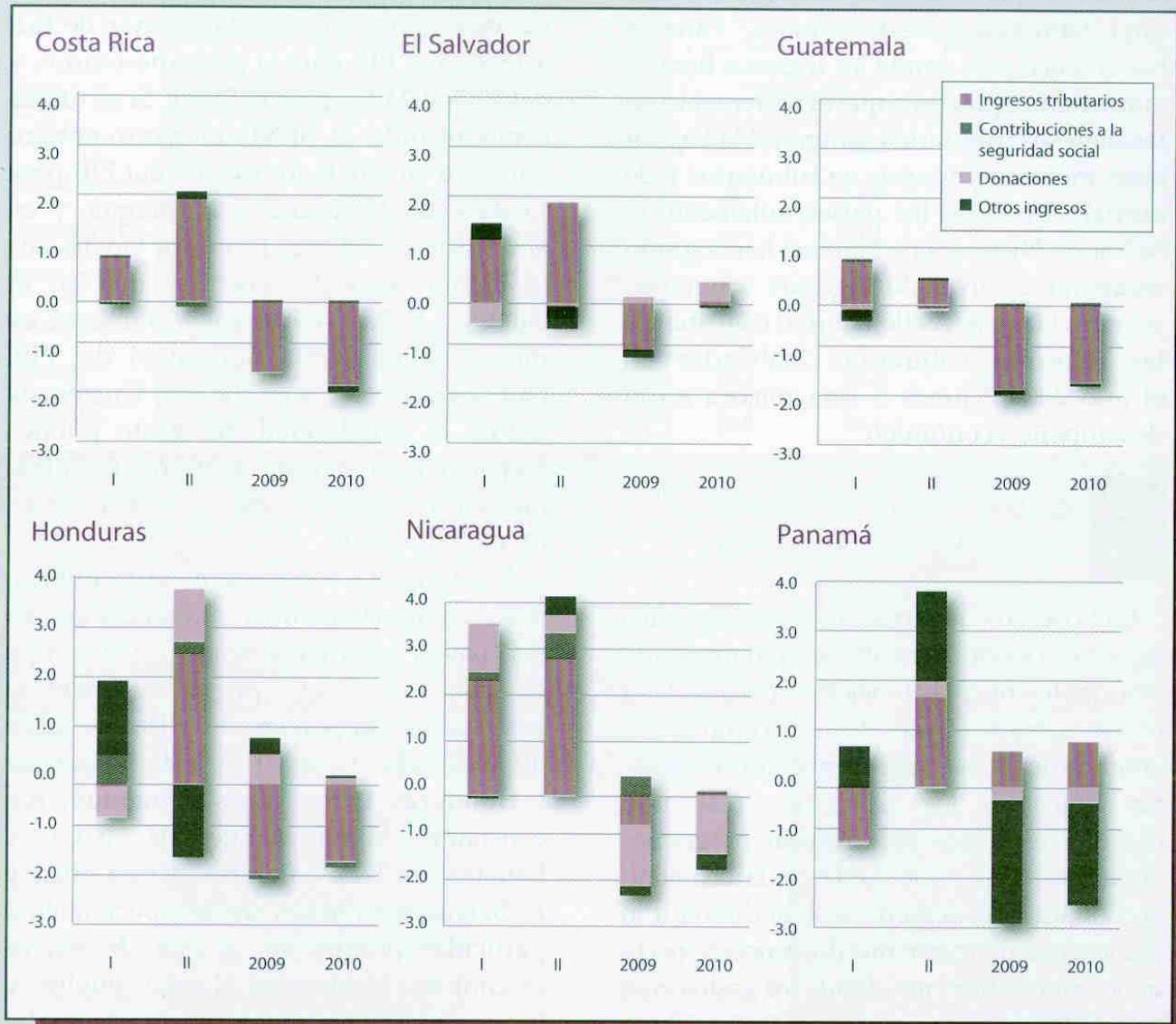
Nicaragua, Guatemala y Costa Rica fueron los más afectados ese año, con una baja de entre 1 y 2 puntos del PIB. Los efectos han sido duraderos porque los ingresos fiscales no han recuperado los niveles máximos observados durante los años 2007 o 2008, con la excepción de El Salvador.

La caída de los ingresos se debió casi en su totalidad a los ingresos tributarios. Para desagregar el impacto de la crisis sobre los ingresos fiscales se utiliza la medición del gobierno central, la cual está disponible para todos los países. Estos resultados, que se muestran en la gráfica 30, permiten apreciar que los países más afectados fueron Honduras y Guatemala, en donde los ingresos fiscales se desplomaron a la

74. Sobre la subestimación del PIB, el economista Herman Hess puso en evidencia, hace ya varios años, importantes problemas de subestimación del PIB en Costa Rica, que solo han sido parcialmente corregidos. No sería sorprendente que en Honduras y Nicaragua existieran problemas similares.



Gráfica 30: Centroamérica: cambio de los ingresos totales del gobierno central respecto al período anterior (2001-2010) - (Cambio en puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Nota: Los cambios están calculados con respecto al inicio y el fin de las fases. Para Costa Rica, los cambios se miden así: fase I (2002 vs. 2000), fase II (2007 vs. 2002). Para Guatemala y El Salvador: fase I (2004 vs. 2000), fase II (2007 vs. 2004). Para Honduras y Nicaragua: fase I (2003 vs. 2000), fase II (2007 vs. 2003). En Panamá, los cambios se miden así: fase I (2002 vs. 2000), fase II (2008 vs. 2002). Los cambios de los años 2009 y 2010 se miden con respecto al valor del año 2007 (antes de la crisis).

par de la carga tributaria, que cayó en casi 2 puntos del PIB. En su orden le siguieron Costa Rica y El Salvador. Por su parte, en Nicaragua también se observó una importante baja en las donaciones.⁷⁵ Panamá fue el único país donde los ingresos fiscales aumentaron, gracias a que el incremento en los ingresos tributarios compensó la baja en otros ingresos (ingresos no tributarios y de capital). De todos los países, solamente El Salvador, Nicaragua y Panamá han logrado recuperar el nivel de ingresos tributarios previo a la crisis. A ello habrían contribuido las reformas tributarias realizadas en el año 2009,⁷⁶ junto a una mejora en el desempeño económico.

B. Un gasto público creciente pero atado al ciclo económico

En la década que finalizó, el gasto público siguió creciendo. Esta alza estuvo motivada principalmente por la mejora experimentada en los ingresos fiscales, la cual, como se vio anteriormente, se interrumpió con la crisis. Sin embargo, los Gobiernos realizaron distintos esfuerzos para realizar programas anticrisis luego de la caída en la actividad económica que, si bien no se ajustaron a lo planeado, sí marcaron una diferencia respecto a escenarios anteriores donde los gastos eran recortados ante una crisis económica. Como se verá a continuación, la orientación de los programas de gasto tendrá consecuencias económicas y fiscales en el futuro.

a. El gasto público crece en Centroamérica

El gasto total del sector público se incrementó respecto a la década anterior, de 16.2 a 18.3% del PIB para el gobierno central, y del 22.5 al 24.1% para el SPNF. Si se utiliza como medida el SPNF, el gasto público aumentó en alrededor del 3% del PIB para Costa Rica, Honduras y Nicaragua, y en alrededor de 2% del PIB para Guatemala (gobierno central),⁷⁷ mientras que en El Salvador y Panamá el gasto aumentó en menos de un punto porcentual del PIB. Otro aspecto relevante fue que Guatemala redujo la variabilidad del gasto público respecto a la década anterior, mientras que en los demás países se mantuvo en niveles similares.

A lo largo de la década, el gasto público tuvo comportamientos diferenciados en los países centroamericanos. Un grupo de países aumentó progresivamente el gasto como proporción del PIB a lo largo de la década. Tal es el caso de Nicaragua y Honduras. Otros países lo mantuvieron constante, como Guatemala (GC) y Panamá (SPNF). Mientras, Costa Rica y El Salvador tuvieron un comportamiento particular porque en la fase de mayor crecimiento moderaron el gasto público y lo aumentaron en la fase recesiva de finales de la década.

Durante la fase contractiva, el ritmo de crecimiento del gasto público se mantuvo

75. La información sobre cooperación internacional publicada por el Gobierno de Nicaragua ha tenido problemas de cobertura, principalmente en el registro de la cooperación internacional procedente de Venezuela. Esta situación empezó a solucionarse a partir del año 2010 véase en FMI (2011b).

76. La baja de los ingresos fiscales motivó que los Gobiernos de Nicaragua y El Salvador llevaran a cabo reformas fiscales en el año 2009; Honduras lo hizo en 2010. Por su parte, Panamá llevó a cabo sendas reformas en 2009 y 2010 para financiar proyectos de inversión como la ampliación del Canal de Panamá. Véase el Capítulo 4.

77. No hay información disponible para Guatemala sobre el SPNF y los datos que se presentan comprenden al gobierno general y proceden de estimaciones del FMI. Esta información está disponible desde el año 2000.

**Cuadro 26:** Centroamérica: evolución del gasto total (1991-2010) - *(Porcentajes del PIB)*

	Gobierno central				SPNF			
	1991-2000	2001-2010	1991-2000	2001-2010	1991-2000	2001-2010	1991-2000	2001-2010
Gasto total	Promedio		Variabilidad (2)		Promedio		Variabilidad (2)	
Costa Rica	15.3	16.7	0.08	0.09	23.9	27.2	0.07	0.08
El Salvador	14.2	15.8	0.06	0.07	18.3	18.9	0.06	0.08
Guatemala (1)	11.7	14.2	0.14	0.04	14.3	14.2	...	0.04
Honduras	19.4	21.1	0.10	0.09	27.3	31.0	0.08	0.08
Nicaragua	18.5	22.7	0.12	0.04	24.3	27.8	0.10	0.11
Panamá	18.1	19.3	0.15	0.05	25.4	25.6	0.05	0.03
Promedio	16.2	18.3			22.2	24.1		

Fuente: Icefi, con base en datos oficiales y del FMI.

Nota: (1) Los datos de Guatemala reportados como SPNF corresponden al gobierno general. (2) La variabilidad es medida a través del coeficiente de variación.

**Cuadro 27:** Centroamérica: evolución del gasto total del gobierno central y del SPNF (2001-2010) - *(Porcentajes del PIB)*

	Gobierno central			SPNF		
	I	II	III	I	II	III
Costa Rica	17.4	15.9	17.5	27.7	25.7	29.4
El Salvador	15.4	14.9	17.1	18.1	18.1	20.8
Guatemala	14.2	14.2	14.1	14.2	14.2	14.1
Honduras	20.3	19.9	23.3	29.2	30.0	34.2
Nicaragua	22.1	23.0	22.9	24.6	27.5	31.3
Panamá	19.1	19.2	20.3	26.0	25.4	26.2

Fuente: Icefi, con base en datos oficiales y del FMI.



Recuadro 10

Los planes anti crisis

Algunos países centroamericanos anunciaron planes económicos para contrarrestar los efectos de la crisis económica. A continuación se resume su contenido y sus implicaciones para la política de gasto público.

En Costa Rica, el «Plan Escudo» consistió en un plan de protección social y estímulo económico enfocado en cuatro pilares: familias, trabajadores, empresa y sector financiero. Las medidas de mayor impacto presupuestario fueron las destinadas a las familias: el aumento del 15% en las pensiones del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), incremento del bono familiar de vivienda, ampliación de los beneficiarios del programa de transferencias monetarias «Avancemos» y revisión del procedimiento para fijar la tarifa del petróleo. Respecto a los beneficios para los trabajadores se mencionan programas de becas, la promoción de una ley de protección del empleo, ampliación del plazo de cobertura del seguro de salud de la CCSS a desempleados e inversión en infraestructura educativa. También se incrementaron salarios a funcionarios públicos. Otras medidas importantes fueron la implementación de la depreciación acelerada de activos para reducir la carga impositiva de las empresas y el trámite de préstamos externos para contingencias. Además, se llevó a cabo un programa de construcción y rehabilitación de carreteras.

En El Salvador, el «Plan Global Anticrisis» comprendió cuatro componentes: apoyo a la producción y generación de empleo; sistema de protección social universal y políticas sociales estratégicas; fortalecimiento de las finanzas públicas; y políticas de Estado. Dentro de las medidas de protección social y de política social que tuvieron incidencia en aumentar el gasto público pueden mencionarse la ampliación y fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias, ampliación del Programa de Alimentación Escolar, dotación gratuita de uniformes y útiles escolares a estudiantes de centros educativos públicos, garantía y extensión temporal de servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, eliminación de cuotas para acceder a servicios de salud pública y dotación de medicamentos esenciales. Además, las medidas de fortalecimiento de las finanzas públicas incluyeron una reforma gradual para racionalizar los subsidios, lo cual se ha venido desarrollando desde el año 2010. De acuerdo con análisis realizados, estos subsidios están mal diseñados y son regresivos (PNUD, 2010).

En Guatemala, el PNERE lo integran diez áreas de trabajo: política fiscal contra cíclica, seguridad, empleo, protección social, políticas sectoriales prioritarias, agenda de competitividad, política monetaria, política financiera, política bancaria, integración centroamericana y transparencia y calidad del gasto público. Dentro de la amplia cantidad de medidas propuestas, de las que fueron ejecutadas y tuvieron impacto en el presupuesto pueden mencionarse: inversión en infraestructura vial, contratación de nuevos docentes (35,000 según el Plan), regularizar contratos de maestros (cerca de 30,000), inversión en infraestructura social (escuelas y centros de salud), programa de transferencias monetarias condicionadas «Mi Familia Progres» y otros impulsados por el Consejo de Cohesión Social.

En Nicaragua, el «Plan de Defensa de la Producción, el Crecimiento y el Empleo» tuvo como prioridades la estabilidad financiera y cooperación externa, inversión pública, apoyo a la producción e inversión privada, la promoción del empleo solidario y el fomento de la austeridad fiscal.

Fuente: Icefi.

y, en algunos casos, se incrementó. Esto provocó que para la mayoría de países la relación entre gasto público y PIB se elevara. Tal situación tuvo distintas consecuencias, entre ellas, servir de amortiguador ante la crisis económica y elevar los déficits fiscales y el endeudamiento público en la región. Una determinante del alza en el gasto público a finales de la década fue la respuesta de los Gobiernos ante la crisis del año 2009, lo cual se presenta en la siguiente sección.

b. El gasto público frente a la crisis: entre lo planeado y lo posible

El patrón del gasto público en el año 2009 está relacionado con el impulso de planes y programas públicos para contrarrestar los efectos de la crisis económica. La mayoría de países presentó una propuesta de planes anti crisis. En todos los países del istmo, con excepción de Honduras y Panamá, se hicieron públicos los planes económicos anti crisis elaborados. Guatemala anunció el «Programa Nacional de Emergencia y Reactivación Económica» (PNERE); en Costa Rica se presentó el «Plan Escudo»; en Nicaragua el «Plan de Defensa de la Producción, el Crecimiento y el Empleo del año 2009» y El Salvador el «Plan Global Anticrisis» (2009-2014). En ellos, el tema medular fue la ejecución del gasto público orientado a la protección social, el blindaje del gasto social y la generación de empleo mediante programas de construcción de vivienda e infraestructura y reforestación. En la práctica, cabe mencionar que la caída en los ingresos públicos mencionada en la sección anterior influyó en que la ejecución de estos planes anti crisis no estuviera acorde con lo planeado. En algunos casos

específicos, como en Guatemala, la ejecución del plan anti crisis se vio entorpecida por serias dificultades en la aprobación de sus fuentes de financiamiento en el Congreso de la República (préstamos externos).

Los buenos deseos expresados en los planes anti crisis se toparon con una realidad diametralmente opuesta, pues la mayoría de los países, con excepción de Honduras y Panamá, solo pudo responder a la crisis aumentando el gasto corriente, sin provocar un incremento de la inversión pública (Icefi, 2010a). De hecho, el incremento más significativo de la inversión pública se observó en Panamá, país que no anunció un plan anti crisis.

Los salarios y transferencias fueron los componentes del gasto público que más aumentaron en los países centroamericanos. Esta situación se debe al tipo de programas que se impulsó en los países, como transferencias directas a los hogares y subsidios, además de aumentos salariales y contratación de nuevos docentes, bajo los lineamientos de los planes anti crisis (véase el recuadro 10). Como puede verse en el cuadro 28, en el caso de Costa Rica, Guatemala y Honduras el rubro principal del aumento del gasto público fueron las remuneraciones, seguido de las transferencias. Mientras que en Nicaragua y El Salvador ambos rubros también fueron los más importantes, pero con orden distinto.

El aumento en los rubros de salarios y transferencias, o sea gasto corriente, tiene dos posibles implicaciones. Un aspecto positivo es que el gasto se destinó al área social (véase Capítulo 2). Por el contrario, en experiencias pasadas, frente a una desaceleración o crisis económica el gasto social era sacrificado de manera bastante visible (Icefi, 2009). Al contrario, en esta ocasión este tipo de gasto aumentó, aunque



Cuadro 28: Centroamérica: evolución del gasto público del gobierno central, según categoría económica (2007-2010) - (Porcentajes del PIB)

	I	II	2007	2008	2009	2010	I	II	2007	2008	2009	2010
	Costa Rica						El Salvador					
Total	17.4	15.9	14.9	15.3	17.5	19.8	15.4	14.9	15.1	15.8	17.6	17.9
Remuneraciones	5.1	4.8	4.4	4.6	5.6	6.0	5.1	4.5	4.4	4.5	5.2	5.2
Bienes y servicios	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	2.0	2.2	2.2	2.4	2.6	2.8
Intereses	3.2	3.3	3.3	3.2	3.5	3.7	1.7	2.4	2.5	2.4	2.5	2.3
Transferencias	5.8	5.6	5.6	6.2	7.3	8.6	3.0	3.2	3.3	3.6	4.4	4.3
Gasto de capital	1.4	1.1	1.3	1.8	1.8	2.4	3.6	2.6	2.6	2.8	2.9	3.2
	Guatemala						Honduras					
Total	14.2	14.2	14.7	13.7	14.2	14.6	20.3	19.9	22.1	22.8	24.7	22.7
Remuneraciones	4.7	4.1	3.9	3.9	4.5	4.7	8.8	8.5	9.2	9.3	11.2	10.5
Bienes y servicios	1.4	1.2	1.8	1.9	1.9	1.9	2.2	2.4	3.0	2.6	3.1	2.4
Intereses	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4	1.5	1.4	1.1	0.6	0.8	0.7	1.2
Transferencias	2.3	2.6	2.7	2.1	2.3	2.4	3.4	3.7	4.1	5.0	4.2	4.9
Gasto de capital	4.4	4.9	4.8	4.5	4.1	4.1	4.6	4.1	5.2	4.9	5.3	3.8
	Nicaragua						Panamá					
Total	22.1	23.0	23.1	22.4	23.6	22.7	19.1	19.2	19.4	20.1	20.3	...
Remuneraciones	5.9	6.4	6.9	7.3	8.1	7.6	5.7	5.2	5.0	4.8	4.9	...
Bienes y servicios	2.7	2.4	2.4	3.2	2.6	2.5	1.3	1.5	1.3	1.6	1.5	...
Intereses	2.5	1.8	1.5	1.2	1.4	1.4	4.2	4.2	3.9	3.3	3.1	...
Transferencias	5.4	6.7	7.3	6.5	7.5	7.4	4.7	4.2	4.0	4.1	4.1	...
Otros gastos corrientes	0.8	1.0	1.1	1.3	1.2	1.1	0.5	0.3	0.2	0.3	0.4	...
Gasto de capital	4.8	4.7	3.8	2.9	2.9	2.7	2.7	3.9	4.9	5.9	6.3	...

Fuente: Icefi, basado en datos oficiales.

con menor intensidad en Nicaragua. Ese aumento fue particularmente significativo en Guatemala, donde el gasto social todavía no supera el nivel del 10% del PIB. En esta ocasión, el impulso a programas sociales como un medio para contener los efectos de la crisis habría contribuido a evitar un deterioro mayor en las condiciones de vida de la población, e incluso a evitar que las brechas sociales se ampliaran.

Una segunda implicación, menos positiva, es que el tipo de gasto que se incrementó es de carácter recurrente. Por ejemplo, los aumentos salariales no pueden revertirse fácilmente porque generan compromisos para presupuestos futuros, tanto por el mantenimiento de la planilla como por efectos indirectos en prestaciones laborales que puedan estar ligados al salario y a la existencia de escalafones, como ocurre en el caso del magisterio. En el caso de los programas de subsidios o transferencias, de la misma manera, una vez establecidos son difíciles de dismantelar, no solo por los efectos sociales negativos que puede implicar su retiro, sino también porque la población beneficiada defenderá su permanencia, por lo que recortarlos en el futuro podría resultar políticamente inviable.

Los planes no fueron cumplidos respecto a la inversión física, la cual se estancó o cayó. La excepción más notable fue la de Panamá, debido al proyecto de expansión del Canal, cuya construcción representó un verdadero plan de impulso económico frente a la crisis. En contraste, los recursos destinados a la inversión pública disminuyeron en Nicaragua, y aún más en Guatemala. En este último país, durante el año 2010 se observó un colapso de la infraestructura terrestre debido a la tormenta tropical

Agatha, especialmente de carreteras de construcción muy reciente.

El sacrificio de la inversión pública puede provocar también efectos negativos. En primer lugar porque la región centroamericana tiene grandes rezagos en la cobertura y calidad de la infraestructura. Además, la región ha estado expuesta recientemente a desastres causados por fenómenos naturales, los cuales han destruido o dañado el acervo de infraestructura existente. Por otro lado, las carencias de infraestructura son otro síntoma de la desigualdad existente en los países centroamericanos. Al reducirse la inversión se ha descuidado la ampliación de la infraestructura a zonas rurales. Por lo tanto, el recorte a la inversión pública perjudica la competitividad de los países centroamericanos, sus posibilidades de crecimiento económico e influye negativamente en la equidad.

En el marco de la crisis, parece evidente que la relación entre las variables fiscales y el ciclo económico fue determinante, de forma positiva para el gasto público, pero negativa en el lado de los ingresos. Este tema se discutirá en la siguiente sección.



C. Relación entre variables fiscales y crecimiento económico

La política fiscal ha sido tradicionalmente pro cíclica en la región centroamericana (véase el recuadro 11). Esta situación es similar a la región latinoamericana, como lo muestra una serie de estudios que han encontrado una relación fuerte entre el ciclo económico y las variables fiscales.⁷⁸ En general, cuando se da una crisis económica

78. Véanse Gavin y Perotti (1997) y Martner, R. (2006).



Recuadro 11

Política fiscal: pro cíclica, contra cíclica o neutra

Recientemente se escuchan con frecuencia distintos términos respecto a si la política fiscal tiene un carácter contra cíclico, pro cíclico o neutro. En términos generales, una política fiscal se define como contra cíclica si las tasas impositivas disminuyen (aumentan) y el gasto gubernamental aumenta (disminuye) en malos (buenos) tiempos económicos. Se denominan contra cíclicas las variables que tienden a disminuir durante la fase de expansión y a aumentar durante la contracción. Así, una política de gasto público es contra cíclica cuando el Gobierno aumenta el gasto con el fin de estimular el dinamismo del mercado interno, contrarrestando una fase de contracción económica, ya sea una desaceleración o recesión. De esta forma, la política fiscal modera los efectos del ciclo económico.

Por el contrario, una política fiscal pro cíclica puede amplificar los efectos del ciclo económico. La política fiscal es pro cíclica si las tasas impositivas aumentan (disminuyen) y el gasto del Gobierno disminuye (aumenta) en malos (buenos) tiempos. Finalmente, una política fiscal puede ser neutral o acíclica cuando las tasas de los impuestos y el gasto del Gobierno permanecen constantes a lo largo del tiempo. En cierta forma, este tipo de política no amplificaría ni moderaría los efectos del ciclo económico (Abdih, Lopez-Murphy, Roitman y Sahay, 2010).

El aumento o disminución del gasto no se refiere al aumento o disminución que tiene año con año, sino que se refiere a cambios respecto a una tendencia de largo plazo. Como puede apreciarse en la gráfica de ejemplo a continuación, si el gasto público crece (línea gris) por encima de la tasa del crecimiento potencial o tendencia de largo plazo de la economía (línea punteada), en una fase de contracción del PIB (línea roja), estaríamos hablando de un gasto contra cíclico. De la misma manera, la definición de buenos y malos tiempos se refiere a la situación cuando la economía se encuentra en una fase de expansión, por encima de la tendencia de largo plazo de la economía o su producto potencial.

PIB,
Gasto público



Fuente: Icefi.

se afectan negativamente los ingresos fiscales, lo cual se traslada inmediatamente a un ajuste en el gasto público, sobre todo en el gasto social y la inversión pública. Esta sección se ocupa de analizar cuáles fueron las principales relaciones entre el ciclo económico y las variables fiscales, a la vez que se describirá cuáles fueron los componentes que contribuyeron a las variaciones en el gasto público e ingresos, principalmente durante la fase de crisis reciente.

a. Los ingresos fiscales son sensibles al ciclo económico

Se ha identificado en diferentes estudios la existencia de una fuerte relación entre ingresos tributarios y ciclo económico. En el caso de los países en desarrollo, como los de Centroamérica, donde la recaudación tributaria depende de impuestos indirectos (véase capítulo 2), también existe una relación entre las importaciones y la carga tributaria. Por ejemplo, un estudio reciente de Li y López-Murphy (2010) encuentra una asociación estadística fuerte entre caídas en las importaciones y bajas en los ingresos tributarios.

En Centroamérica, la influencia de las importaciones en la recaudación impositiva se da porque entre un 30 a un 50% de los impuestos depende de importaciones de bienes como el IVA,⁷⁹ derechos arancelarios e impuestos sobre combustibles⁸⁰ (lado derecho de la gráfica 31). Del análisis de las fases de la década anterior ante una caída en las importaciones, se observó una baja en la carga tributaria. Esto puede verse en

la parte izquierda de la gráfica 31, donde en la última fase, que puede distinguirse por puntos blancos, se observaron fuertes caídas en las importaciones, de entre 10 y 20%, las cuales se tradujeron en una baja de entre 1 a 3 puntos del PIB de la carga tributaria.

La baja en las importaciones provocó que, durante el año 2009, los impuestos generales al consumo como el IVA o el ITBMS cayeran con mayor intensidad, excepto en Panamá. Por lo mismo, los impuestos sobre el comercio exterior fueron el segundo rubro que se contrajo. A ello se sumó una caída en los impuestos a los derivados del petróleo, cuyo consumo se vio afectado por la escalada en los precios de esos productos⁸¹ y menores niveles de actividad económica. Además de los derivados del petróleo, las importaciones que tuvieron mayores caídas fueron la maquinaria y equipo, el hierro y acero y los vehículos. Estos bienes forman parte de la base imponible de impuestos, como el IVA, aranceles, impuestos a los derivados del petróleo y vehículos. Por ello, ante una baja tan fuerte en las importaciones, de entre 20 y 30% para la mayoría de países, es comprensible que la carga tributaria se haya desplomado.

El ISR no se vio tan afectado por la crisis de 2009 ya que en los peores casos cayó de forma moderada en Honduras, Guatemala y Costa Rica, pero se mantuvo sin cambio en El Salvador e, incluso, se incrementó en Panamá y Nicaragua. Una posible explicación de la menor baja del ISR puede estar relacionada con que la mayor parte del impuesto proviene de las empresas y

79. El IVA tiene un componente cobrado sobre importaciones y otro sobre el consumo doméstico.

80. Donde la mayor parte corresponde al IVA, luego a los combustibles y, en último lugar, a los aranceles.

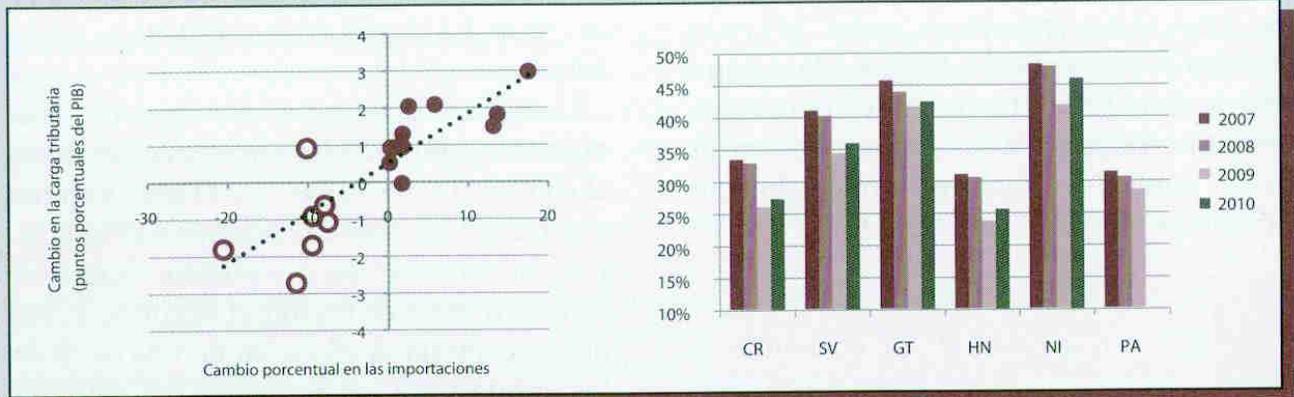
81. Los impuestos aplicados a los derivados del petróleo son de suma fija. Es decir, el impuesto es un valor fijo en unidades monetarias (dólares, por ejemplo) por los galones de combustible consumidos. Como no son un porcentaje del precio, lo importante para determinar la recaudación son las unidades consumidas (galones, por ejemplo) de combustible. Lo esperado ante un incremento en el precio es que se reduzca la cantidad consumida y, por lo tanto, la recaudación del impuesto.



Gráfica 31: Centroamérica: relación entre ingresos tributarios e importaciones

Cambio en la carga tributaria e importaciones
(Porcentajes)

Impuestos relacionados con importaciones
(2007-2009) - (Porcentajes del total de ingresos tributarios)

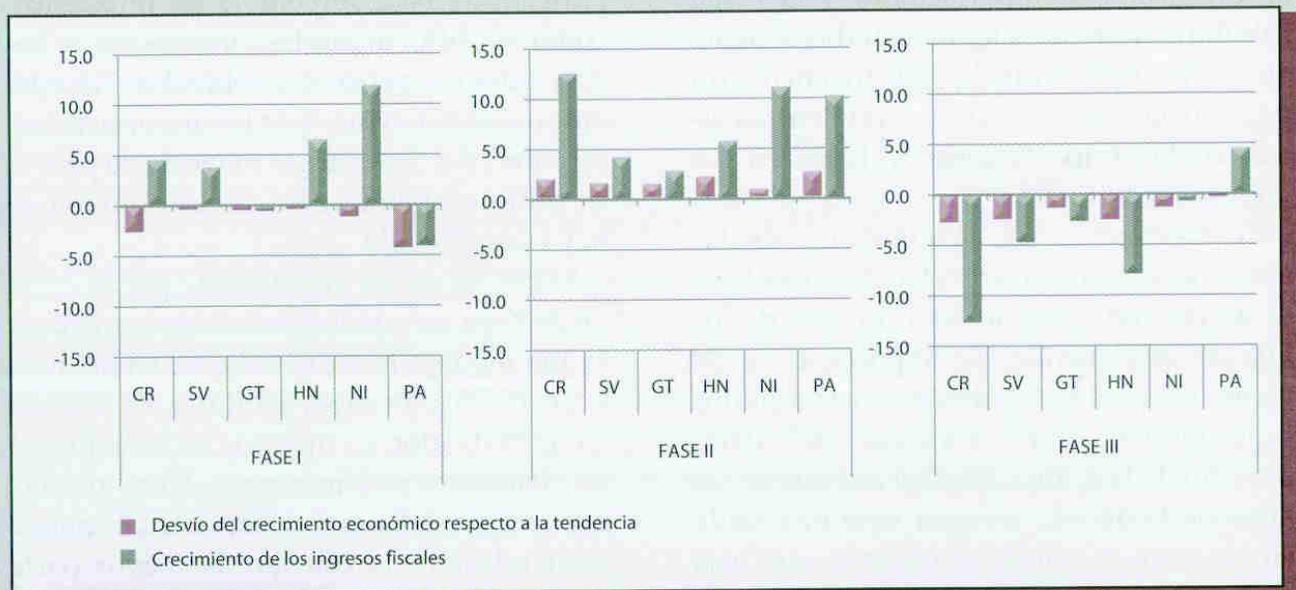


Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Nota: Los datos de la gráfica de la izquierda corresponden a las fases identificadas en cada país durante la década anterior, según se expuso en el capítulo I. Los datos sobre la fase I y II corresponden a los círculos negros; los círculos blancos identifican a la fase III. Los datos de Panamá no estaban disponibles para el año 2010.



Gráfica 32: Centroamérica: crecimiento de los ingresos fiscales respecto a la tendencia del crecimiento económico (2001-2010) - (Porcentajes)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Nota: Las fases corresponden a las identificadas en el Capítulo I. El crecimiento de los ingresos fiscales excluye las donaciones y la definición del sector público corresponde al SPNF, con excepción de Guatemala.

gran parte de estos impuestos se recolecta a través de mecanismos como impuestos auxiliares cuya base son los ingresos brutos o activos, los cuales son menos sensibles al ciclo económico que las utilidades. Otra causa posible son efectos rezagados en la recaudación del ISR, ya que éste se calcula sobre la base de estados financieros del año anterior.⁸² Como resultado de la baja mayor en los impuestos indirectos, se observó un ligero aumento de la participación de los impuestos directos en la recaudación total. En resumen, en promedio en la región, el 60% de la caída de la recaudación estuvo explicada por el IVA, el 20% por los impuestos al comercio exterior, tan solo el 5% por el ISR y el resto por otros impuestos.

La identificación del vínculo entre el ciclo económico e ingresos fiscales puede hacerse comparando el componente cíclico del crecimiento real⁸³ de los ingresos fiscales respecto al componente cíclico del crecimiento real de la economía. Ello es equivalente a la diferencia entre las variables observadas contra la tendencia de largo plazo de la economía en los últimos 20 años, o PIB tendencial.⁸⁴ Por ejemplo, en una fase expansiva, el crecimiento observado de la economía es superior a la tendencia de largo plazo. En este caso, si la tasa de crecimiento de los ingresos es mayor a la tendencia, el comportamiento de los ingresos sería de carácter pro cíclico.

Esta situación se ilustra en la gráfica 32, en la cual puede verse que, en general, los

ingresos fiscales tienden a ser procíclicos en los países centroamericanos, porque cuando el crecimiento de la economía está por debajo o por encima de la tendencia, esto influye en los ingresos fiscales. Tanto en la fase II como en la fase III los ingresos fiscales estuvieron influenciados por la dinámica del crecimiento económico, ya que cuando las economías crecieron por encima de su tendencia de largo plazo, los ingresos aumentaron y lo contrario sucedió cuando la economía estaba creciendo por debajo de dicha tendencia.⁸⁵ Por lo tanto, es claro que existe un vínculo muy importante entre los ingresos fiscales y el estado de la economía. Esta situación también se experimentó en el pasado en la región centroamericana, cuando los ingresos fiscales dependían aún más del comercio exterior debido a que se cobraban, en esa época, impuestos a las exportaciones.⁸⁶

Haciendo uso del análisis descrito anteriormente se compararon los valores del crecimiento real de distintos tipos de ingresos fiscales: ingresos totales sin incluir donaciones, donaciones e impuestos. Los resultados se presentan en el cuadro 30. Es notorio que, durante el año 2009, los ingresos fiscales, principalmente los ingresos tributarios, fueron pro cíclicos. Cabe notar que las donaciones tuvieron un comportamiento contra cíclico, ya que aumentaron en El Salvador, Guatemala y Honduras, lo cual contribuyó con recursos importantes que sustituyeron otras fuentes de financiamiento.⁸⁷

82. Por ejemplo, en el año 2009 se utilizaron los estados financieros del año 2008. La caída más fuerte se habría sentido con las menores utilidades del año 2009 que fueron reportadas hasta el año 2010.

83. El crecimiento en términos reales compara cifras que tienen un poder adquisitivo similar. En este caso, las cifras en términos reales se estimaron usando el deflactor implícito del consumo gubernamental.

84. Véase nota al pie núm. 14 del Capítulo 1.

85. En este análisis hay que tomar en cuenta que otros factores como las reformas tributarias, mejoras administrativas, recursos legales (como las inconstitucionalidades en Guatemala) u otras medidas de política tributaria también influyen en los ingresos fiscales.

86. Para saber más sobre el caso centroamericano véase Bulmer-Thomas (1988).

87. En el caso de Nicaragua, dos factores podrían haber influido en que los ingresos no tuvieran un carácter contra cíclico. Primero, los problemas de registro de la cooperación y la reducción en la cooperación brindada por los integrantes del Grupo de Apoyo Presupuestario.



Cuadro 29: Centroamérica: cambio en los ingresos tributarios respecto al período anterior (2000-2010) - (Porcentajes del PIB)

	I	II	2009	2010	I	II	2009	2010	I	II	2009	2010
	Costa Rica				El Salvador				Guatemala			
Carga tributaria	12.6	14.9	13.5	13.2	11.5	13.6	12.6	13.6	11.5	12.1	10.3	10.5
	Cambios (en puntos del PIB)											
ISR	0.4	0.8	0.2		0.1	1.3	0.0	0.0	0.3	0.5	-0.2	-0.2
IVA	0.1	2.2	-1.9		0.6	0.9	-0.9	-0.2	0.8	0.4	-1.0	-0.8
Comercio	0.0	0.2	-0.4		0.1	-0.1	-0.3	-0.3	-0.1	-0.3	-0.3	-0.3
Otros	0.2	-1.0	-0.3		0.5	0.0	0.3	0.4	-0.2	-0.1	-0.2	-0.3
	Honduras				Nicaragua				Panamá			
Carga tributaria	14	16.4	14.6	14.8	15.21	18	17.5	18.3	8.9	10.7	11.4	11.6
	Cambios (en puntos del PIB)											
ISR	0.2	2.1	-0.4	-0.5	1.6	1.5	0.7	0.5	-0.6	1.1	0.7	0.3
IVA	0.2	1.0	-0.7	-0.6	3.3	1.5	-0.6	-0.3	-0.2	1.0	0.0	0.6
Comercio	-0.8	0.1	-0.5	-0.4	-3.7	0.0	-0.3	-0.2	-0.3	0.3	-0.2	-0.3
Otros	0.3	-0.6	-0.3	-0.1	-0.9	-0.1	-0.4	0.1	-0.1	-0.6	0.2	0.4

Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Nota: Las fases corresponden a las identificadas en el Capítulo 1. En la nota de la gráfica 31 se explica cómo fueron estimados los cambios para cada una de las fases en los respectivos países.



Cuadro 30: Centroamérica: patrones cíclicos de los ingresos fiscales (2009)

	Ingresos totales (sin donaciones)		Donaciones	Ingresos tributarios
	Gobierno central	SPNF	Gobierno central	Gobierno central
Costa Rica	Pro cíclico	Pro cíclico	...	Pro cíclico
El Salvador	Pro cíclico	Pro cíclico	Contra cíclico	Pro cíclico
Guatemala	Pro cíclico	...	Contra cíclico	Pro cíclico
Honduras	Pro cíclico	Pro cíclico	Contra cíclico	Pro cíclico
Nicaragua	Pro cíclico	Pro cíclico	Pro cíclico	Pro cíclico
Panamá	Contra cíclico	Pro cíclico	Pro cíclico	Contra cíclico

Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.



Recuadro 12

¿Política fiscal contracíclica en la *Biblia*?

El célebre relato de cómo el Patriarca José interpreta los sueños del faraón egipcio, contenido en el capítulo 41 del libro del *Génesis*, expresa las ideas básicas de la política contra cíclica, a disposición de la humanidad por milenios.

El relato comienza cuando el Faraón soñó que se encontraba a la orilla del río Nilo y del agua salían 7 vacas gordas y hermosas que se pusieron a pacer en la orilla, pero entonces salieron del agua otras 7 vacas, feas y flacas, que devoraron a las primeras. El Faraón despertó y al volver a dormir soñó que de una caña de trigo brotaban 7 espigas hermosas y llenas de grano, pero tras ellas brotaban otras 7 espigas vacías y quemadas por el viento del desierto, que devoraron a las primeras. Al día siguiente, el Faraón se encontraba nervioso y atormentado por sus sueños, pero por más que preguntaba a sus adivinos y a todos los sabios de Egipto, ninguno sabía cómo interpretarlos.

El Faraón mandó a llamar a José, por recomendación del copero (el encargado de servirle el vino al Faraón, es decir, alguien de mucha confianza). José, quien se encontraba preso (purgando injustamente una pena) y tenía antecedentes de gran habilidad interpretando los sueños, se presentó ante el monarca, quien le dijo: «He tenido un sueño y no hay quién me lo interprete, y he oído hablar de ti, que en cuanto oyes un sueño lo interpretas». José respondió a su vez: «No yo; Dios será el que dé una respuesta favorable al Faraón». El Faraón le relató a José el sueño, acotando «se lo he contado a los adivinos, y no ha habido quién me lo explique».

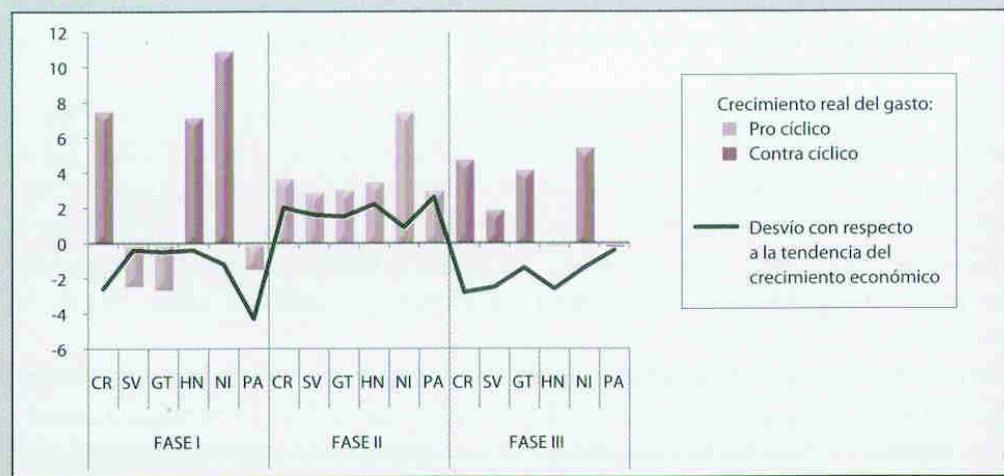
José dijo al Faraón: «El sueño del Faraón es uno solo. Dios ha dado a conocer al Faraón lo que va a hacer. Las 7 vacas hermosas son 7 años, y las 7 espigas hermosas son 7 años; el sueño es uno solo. Las 7 vacas flacas y malas que subían detrás de las otras son otros 7 años, y las 7 espigas secas y quemadas del viento solano son 7 años de hambre. Vendrán 7 años de gran abundancia en toda la tierra de Egipto [fase de expansión o auge en el ciclo económico], y detrás de ellos vendrán 7 años de escasez [fase de contracción o recesión del ciclo económico], que harán que se olvide toda la abundancia en la tierra de Egipto, y el hambre consumirá la tierra. No se conocerá la abundancia en la tierra a causa de la escasez, porque ésta será muy grande. Ahora, pues, busque el Faraón un hombre inteligente y sabio, y póngalo al frente de la tierra de Egipto. Nombre el Faraón intendentes que visiten la tierra y recojan el quinto de la cosecha de la tierra de Egipto en los años de abundancia [impuestos altos y ahorro en expansión económica]; reúnan el producto de los años buenos que van a venir y hagan acopio de trigo a disposición del Faraón, para mantenimiento de las ciudades, y consérvenlo para que sirva a la tierra de reserva para los 7 años de hambre que vendrán sobre Egipto [incremento en el gasto público y la asistencia social en contracción económica], y no perezca de hambre la tierra».

Todos parecieron conformes con las palabras de José y el propio Faraón, impresionado por ello, lo puso al frente del Gobierno de Egipto. La profecía se cumplió: la tierra produjo muchísimo durante los 7 años de abundancia y José almacenó gran cantidad de trigo. Luego de los 7 años de abundancia, comenzaron los de escasez. Hubo hambre en todos los países, menos en Egipto. Egipto logró sobrevivir la hambruna debido a que adoptó una política contra el ciclo económico: ahorro en el período de expansión, gasto adicional en el período de contracción.



Gráfica 33: Centroamérica: crecimiento real del gasto público respecto a la tendencia del crecimiento económico (2001-2010)

(Porcentajes)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Nota: Las fases corresponden a las identificadas en el Capítulo I. Los datos de Guatemala corresponden al gobierno central; para el resto de países, la cobertura gubernamental es del SPNF.



b. Gasto público ligeramente contra cíclico durante la crisis

El análisis de la relación entre ciclo económico y gasto público puede hacerse de la misma manera que se hizo con los ingresos en la sección anterior. En la gráfica 33 se identifica, en las barras oscuras, a las fases donde el gasto público fue contra cíclico; mientras que las barras de tono claro corresponden a las fases donde el gasto fue pro cíclico. En la fase I (desaceleración), el gasto público no tuvo un patrón definido para los países centroamericanos, para algunos fue pro cíclico (El Salvador, Guatemala y Panamá) y para otros fue contra cíclico (Costa Rica, Honduras y

Nicaragua). Posteriormente, en la fase II (expansión), para todos los países la mejora en la actividad económica se tradujo en una fuerte expansión del gasto público. En el caso de Costa Rica, Honduras y Nicaragua, si bien el crecimiento del gasto fue pro cíclico, estos países redujeron el crecimiento del gasto respecto a la primera fase.

En la fase final o recesiva claramente pueden identificarse cuatro países donde el gasto fue contra cíclico: Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador. En Panamá y Honduras, el gasto fue prácticamente neutral, porque creció igual o ligeramente menos que la tendencia de largo plazo de la economía.⁸⁸ En este sentido, sí se habría observado una correspondencia entre los

88. Los datos de la gráfica 33 comprenden la definición del SPNF. Sin embargo, si se toman en cuenta los datos del gobierno central, Guatemala, El Salvador y Costa Rica siguen teniendo un gasto contra cíclico, mientras que Nicaragua tuvo un gasto neutral y en Honduras y Panamá fue pro cíclico.

países que contaban con un plan anti crisis y aquellos que no lo anunciaron.

La incidencia del ciclo económico sobre los ingresos y gastos se refleja en el déficit fiscal. El resultado final no solo depende de cómo respondan los ingresos fiscales ante cambios en el entorno económico, sino también de la reacción que se observe en el gasto público. Todo ello también incide en el endeudamiento público, lo cual será discutido en la sección que sigue a continuación.



D. Déficit, superávits o lo que el ciclo económico decida



a. No hay que culpar (solo) al gasto por los déficits

El promedio del déficit fiscal en la región aumentó ligeramente del 2.1 al 2.3%, en los períodos 1991-2000 y 2001-2010, respectivamente. Esta situación no se explica exclusivamente por el aumento en el gasto público. Prueba de ello es que tres países con niveles de gasto público distintos, como Guatemala, El Salvador y Panamá, tuvieron déficits fiscales promedio muy similares durante los años 2001-2010 (véase el cuadro 31).

Lo anterior sucede porque el déficit se debe no solo a la relación entre ingresos y gastos del sector público en un período fiscal dado, o el *balance primario*, sino también al pago de intereses de la deuda pública. Este último refleja los pagos que deben realizarse por la deuda de ejercicios fiscales de períodos pasados, lo cual es resultado del nivel de la deuda y del costo

al cual está contratada. Mientras tanto, el balance primario es igual a la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, sin incluir el pago de intereses. Por lo tanto, aún con resultados similares en los países mencionados, las causas son distintas. Por ejemplo, en El Salvador el pago de intereses fue más importante para determinar el déficit del gobierno central en 2001-2010, ya que el *balance primario* fue casi cero, pero el pago de intereses (2.0) llevó el déficit al 1.9 (véase el cuadro 31). Honduras es un caso distinto porque la determinante principal fue el balance primario del gobierno central en 2001-2010, al ser deficitario (-2.6), mientras que el pago de intereses fue menos importante (0.9) en explicar el resultado del déficit de 3.6.⁸⁹

El balance primario mencionado se relaciona con los esfuerzos que realizaron los países centroamericanos para movilizar recursos fiscales congruentes con el financiamiento de los niveles de gasto público alcanzados. Durante la década anterior, solamente Costa Rica y Panamá generaron superávit del balance primario, es decir que sus ingresos fueron superiores al nivel de gasto público distinto del pago de intereses. Sin embargo, para Panamá fue insuficiente contar con un superávit primario, ya que el monto pagado por intereses se elevó e influyó en un mayor déficit global.

En el tamaño del déficit también influyen los distintos tipos de ingresos fiscales que se tienen a disposición. Ello explica, por ejemplo, que en algunos países, en distintos niveles de gobierno, como el SPNF y el gobierno central, el déficit del SPNF sea

89. Una tercera razón puede ser la disponibilidad de financiamiento. Sin esta última es imposible aumentar los gastos por encima de los ingresos.



Cuadro 31: Centroamérica: evolución del déficit fiscal promedio (1991-2000 y 2001-2010) - (Porcentajes del PIB)

	Déficit global =				Balance primario				(-) Pago de intereses			
	Gobierno central		SPNF		Gobierno central		SPNF		Gobierno central		SPNF	
	1991-00	2001-10	1991-00	2001-10	1991-00	2001-10	1991-00	2001-10	1991-00	2001-10	1991-00	2001-10
CR	-2.9	-2.4	-1.3	-1.7	0.6	1.0	2.2	1.7	3.5	3.4	3.5	3.4
SV	-1.9	-1.9	-2.2	-3.6	-0.2	0.2	-0.3	-1.4	1.6	2.1	1.9	2.2
GT (1)	-1.3	-2.0		-2.0	0.0	-0.6			1.2	1.4		
HN (1)	-3.4	-3.6		-2.9	-0.3	-2.6			3.0	0.9		
NI	-1.3	-2.1	-1.5	-1.4	0.8	-0.2	0.8	0.5	2.2	1.9	2.4	1.9
PA	-1.8	-1.9	0.8	-1.4	1.6	1.9	2.7	2.3	3.4	3.8	1.9	3.7
Promedio	-2.1	-2.3	-1.1	-2.2	0.4	-0.1	1.4	0.8	2.5	2.3	2.4	2.8

Fuente: Icefi, con base en datos oficiales y del FMI para el SPNF de Guatemala y Honduras.

Nota: (1) En el caso de Guatemala y Honduras, el dato del SPNF corresponde al gobierno general.

menor o mayor. Para aquellos países que cuentan con ingresos de otras fuentes (ingresos no tributarios, por ejemplo), como Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá, el déficit del SPNF es menor al del gobierno central. Lo contrario sucede en El Salvador, donde el déficit global y el balance primario empeoran.

b. Una fuerte relación entre el déficit y el desempeño económico

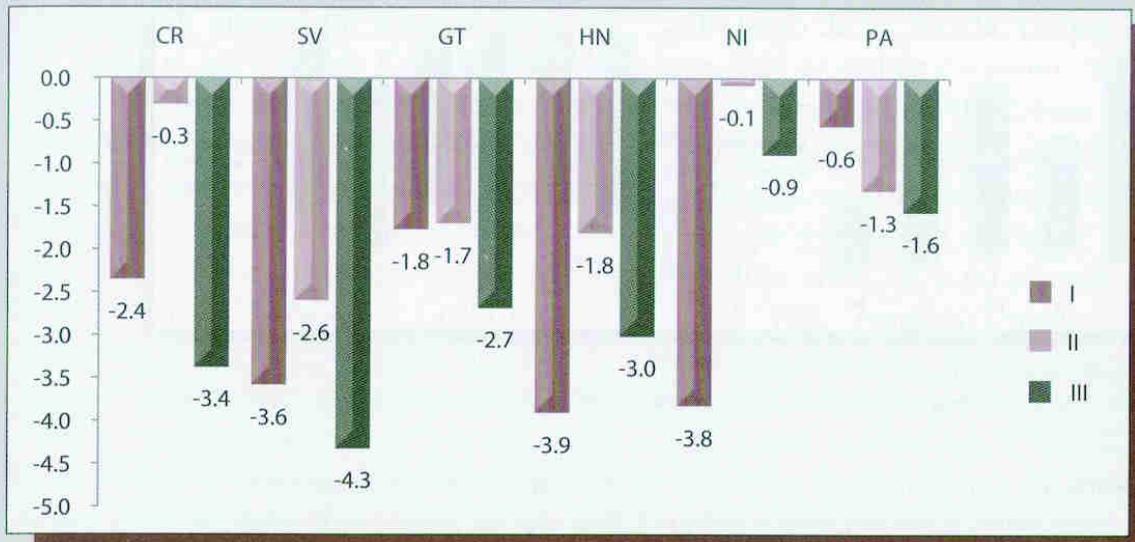
El rango de los resultados globales del SPNF fue altamente variable a lo largo de la década. Desde un extremo positivo, casi todos los países tuvieron superávit fiscal, con la excepción de El Salvador y Guatemala; pero al otro extremo solamente Guatemala no rebasó un nivel de déficit fiscal mayor al 4.5%, incluso Nicaragua y

Honduras tuvieron déficits superiores al 6%. Estos efectos diversos son congruentes con la volatilidad que mostró la actividad económica —lo cual se discutió en el Capítulo 1— y con la fuerte vinculación entre las variables fiscales y el desempeño económico, como se vio en las dos secciones anteriores.

La fuerte relación entre la evolución de la economía y el resultado del sector público durante el período 2000-2010 es evidente al observar la gráfica 34. En primer lugar, en los períodos de mayor crecimiento el déficit se redujo, con la única excepción de Panamá. Segundo, por el contrario, los períodos de crisis tuvieron efectos negativos, con impactos de mayor intensidad en la crisis reciente para Costa Rica y El Salvador, y en menor grado para Nicaragua, Honduras y Guatemala. En tercer lugar, derivado de



Gráfica 34: Centroamérica: evolución del déficit fiscal del SPNF (2001-2010) - (Porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales y del FMI para Guatemala.
Nota: Los datos de Guatemala corresponden al gobierno central.

la crisis, algunos países como El Salvador, Costa Rica y Guatemala registraron déficits no observados en períodos anteriores.

c. Déficit fiscal en tiempos de crisis

Como puede observarse en la gráfica 35 (lado derecho), el crecimiento de los gastos no fue determinante en aumentar el déficit fiscal en 2009. Por ejemplo, Nicaragua y Panamá registraron déficit de menor tamaño, gracias a que la crisis no golpeó de forma tan severa sus ingresos fiscales, lo cual contrasta con el elevado déficit de Honduras, país donde el gasto no creció considerablemente pero los ingresos se desplomaron. Solamente para Costa Rica y Nicaragua el incremento en el déficit fue derivado principalmente del mayor gasto público, mientras que para la mayoría de

países el incremento en el déficit fue un problema de caída en los ingresos fiscales (Guatemala, Honduras y Panamá).

Por su parte, en El Salvador el incremento en el déficit fue impulsado tanto por menores ingresos como por mayor gasto público. Es de notar que en El Salvador ya se había incrementado el déficit fiscal durante el año 2008, en gran parte debido a un incremento considerable en el gasto público, principalmente por el aumento en los subsidios y por una baja en los ingresos tributarios.

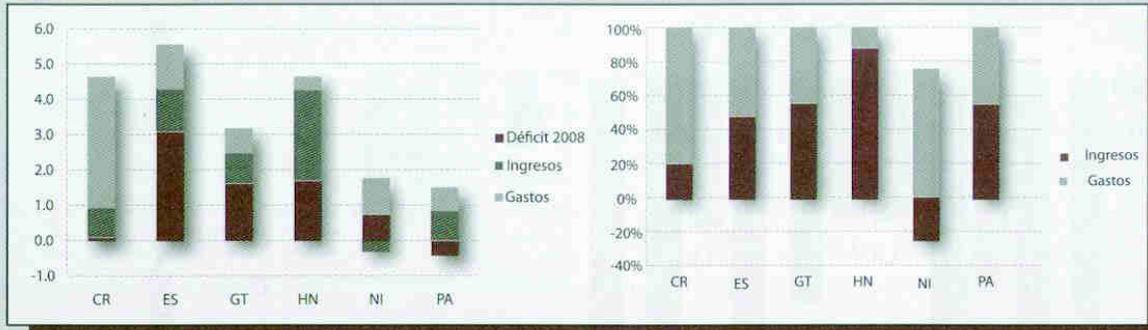
El financiamiento del déficit fiscal fue realizado con una mezcla de endeudamiento público externo —fundamentalmente préstamos— e interno. Esto significó un cambio en la estructura de las fuentes de financiamiento del gasto público respecto a lo observado en años previos, período en el cual se reemplazaron los ingresos tributarios perdidos con recursos del crédito público.



Gráfica 35: Centroamérica: déficit fiscal y su relación con los ingresos y gastos (2009) - (Porcentajes del PIB)

(Porcentaje del PIB)

(Porcentaje del déficit)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Nota: La definición de sector público corresponde al SPNF, con la excepción de Guatemala. El Salvador incluye déficit con pensiones y fideicomisos.



Cuadro 32: Centroamérica: estructura de las fuentes de financiamiento del gasto público del gobierno central (2009) - (Porcentajes del gasto total)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Promedio
Porcentajes del total de gastos							
Ingresos tributarios	47.3	64.0	72.8	59.5	58.6	43.5	57.6
Ingresos no tributarios	15.4	6.3	1.8	6.4	16.3	24.8	11.8
Contribuciones a la SS	22.3	8.1	2.1	5.0	17.1	23.3	13.0
Ingresos de capital	0.1	0.0	0.0	0.1		2.3	0.5
Donaciones	-	3.7	1.1	7.6	11.0	0.4	4.0
Financiamiento del déficit							
Deuda	15.0	21.6	23.3	29.0	8.0	6.1	17.1
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Nota: Los datos de Costa Rica, Nicaragua, Guatemala y Honduras corresponden al gobierno central y, en el caso de Panamá y El Salvador, al SPNF.

En el cuadro 32 puede observarse que para todos los países, con excepción de Panamá y Nicaragua, el financiamiento de los gastos con deuda⁹⁰ estuvo en alrededor de una quinta a cuarta parte del total.

Otra acción importante para dotar de financiamiento al sector público fue la concesión de créditos a los Gobiernos por parte de los organismos internacionales

como el FMI, BID, Banco Mundial, BCIE, entre otros. En general, los fondos que fueron aprobados para los países de la región desde finales del año 2008 hasta mediados del año 2009 estuvieron destinados principalmente a proteger la estabilidad financiera, así como al apoyo presupuestario. Por ejemplo, se suscribieron con el FMI acuerdos de derecho de giro (*stand by*) precautorio

90. En Guatemala, parte del déficit durante el año 2009 fue financiado con saldos de caja provenientes de recursos de deuda de períodos fiscales anteriores.

durante el año 2009 con Guatemala, Costa Rica y El Salvador por montos de US\$ 750, 935 y 800, respectivamente. Durante el año 2010, el FMI aprobó un acuerdo *stand-by*, así como el Servicio de Crédito *Stand-by* (SCS)⁹¹ a Honduras por US\$ 200 millones. Estos acuerdos sirvieron para evitar mayor desconfianza sobre las pequeñas economías centroamericanas, altamente vinculadas con EE.UU. Sin embargo, los acuerdos *stand by* para Guatemala y Costa Rica ya vencieron y no fue necesario utilizar los recursos aprobados.

En la siguiente sección se presenta cuál es la situación del endeudamiento en los países centroamericanos, desde los inicios de la década hasta el incremento del déficit fiscal derivado de la crisis.

E. Panorama de la deuda

Durante el período 2001-2010, se observaron cambios en la deuda pública. En primer lugar, el saldo promedio de la deuda pública como proporción del PIB se redujo respecto a la década anterior, excepto en Guatemala y Panamá para el gobierno central y para el SPNF en El Salvador (véase el cuadro 33). En segundo lugar, se observaron cambios en la estructura de la deuda pública, ya que el endeudamiento externo redujo su participación en el endeudamiento total. Adicionalmente, algunos países mejoraron su calificación de riesgo país. Lo anterior podría llevar a pensar que las finanzas públicas se fortalecieron durante la década anterior y que estaban mejor preparadas ante cualquier situación adversa o choque externo. Sin embargo, en este capítulo se

analiza si estas mejorías pueden traducirse en cambios sostenibles.

La deuda pública mejoró su situación a lo largo de la década, ya que del año 2000 a 2007 se redujo en promedio en 9 puntos porcentuales del PIB. El caso más destacado es el de los países altamente endeudados (Honduras y Nicaragua), donde gracias a los programas de alivio de deuda ésta se redujo entre 30 y 90 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. También se observaron bajas importantes en los saldos de deuda de Panamá y Costa Rica, gracias a mayor crecimiento económico e ingresos fiscales al alza. El otro grupo de países, El Salvador y Guatemala, aumentó su deuda con relación a la producción doméstica.

La reducción inicial en los niveles de deuda habría permitido sobrellevar mejor la crisis, al generar un espacio para financiar el gasto público a través de la deuda. Por tal motivo, en la fase de crisis, la deuda con relación al PIB aumentó, como puede apreciarse en la gráfica 37, ya que en promedio en los países de la región la deuda creció en casi 5 puntos porcentuales del PIB desde 2007 o 2008, hasta el año 2010.

La evolución del nivel de la deuda estuvo acompañada de cambios en su composición, como la reducción en el endeudamiento externo. Esto tiene consecuencias positivas, como una menor exposición al riesgo cambiario, aunque la deuda externa tiende a tener tasas de interés más reducidas que la deuda interna. La excepción a la reducción en la deuda externa se observó en Panamá porque es una plaza financiera mundial (al estar el país dolarizado no existe un riesgo de devaluación; además,

91. De acuerdo con el FMI, el acuerdo del tipo SCS fue creado recientemente como parte de una reforma integral de las facilidades crediticias del FMI para países de bajos ingresos y ofrece financiamiento en condiciones concesionales.



Cuadro 33: Centroamérica: deuda pública (1991-2010)
(Porcentajes del PIB)

País	Gobierno central						SPNF					
	1991-2000			2001-2010			1991-2000			2001-2010		
	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa
CR	40.2	20.0	20.2	34.9	24.1	10.8	41.8	26.9	14.9	39.4	24.7	14.7
ES	36.4	10.0	26.4	37.1	12.1	25.1	29.1	8.4	20.7	39.7	12.2	27.5
GT	17.4	6.9	10.6	21.2	8.0	13.2	21.7	6.9	14.9	21.8	8.0	13.8
HN	55.6	3.6	52.0	39.5	5.5	34.0	71.4	2.6	71.2	38.8	4.2	34.6
NI	191.3		191.3	81.3	18.5	64.7	195.9		195.9	82.0	18.5	65.4
PA	57.8	17.5	40.3	58.9	12.9	46.0	77.0	17.6	59.4	59.6	13.2	46.3

Fuente: Icefi, con base en datos de la Cepal.



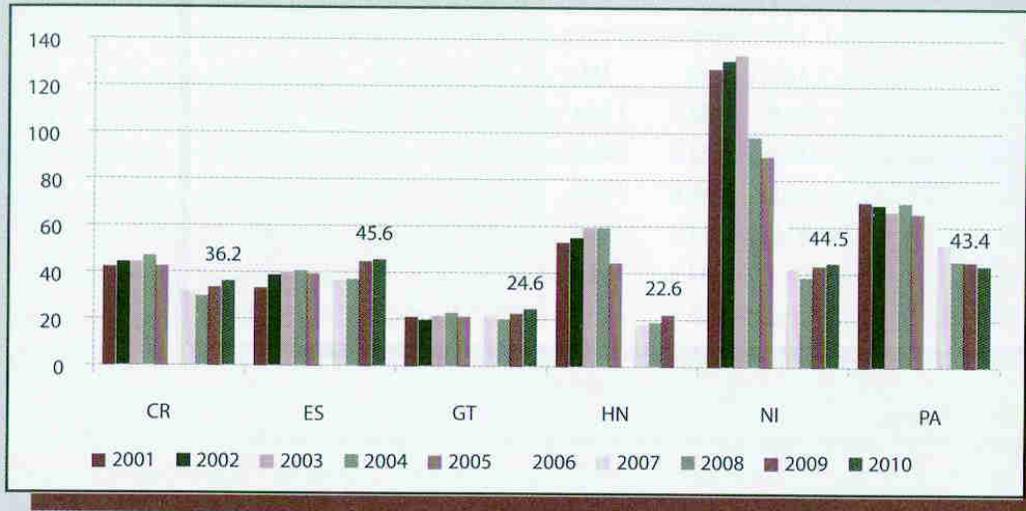
Cuadro 34: Centroamérica: calificaciones de riesgo país (2010-2011)

Calificación Fitch / S&P	Fitch Ratings	Standard and Poor's	Moody's investor	Calificación Moody's	
AAA				Aaa	Grado de inversión
AA+				Aa1	
AA				Aa2	
AA-				Aa3	
A+				A1	
A				A2	
A-				A3	
BBB+				Baa1	
BBB	PA 2010-11			Baa2	
BBB-		PA 2010-11		Baa3	
BB+	CR 2011 , GT 2010-11	GT 2011	CR 2011 , PA 2010-11 CR 2010, SV 2010, GT 2010-11	Ba1	Especulativo
BB	CR 2010, SV 2010-11	CR 2010-11, SV 2010, GT 2010	SV 2011	Ba2	
BB-		SV 2011		Ba3	
B+				B1	
B		HN 2010-11	HN 2010-11	B2	
B-			NI 2010-11	B3	
CCC+				Caa1	Alta probabilidad de impago
CCC				Caa2	
CCC-				Caa3	
CC				Ca	
C				C	
Ds					Impago
Sin calificación	HN, NI	NI			

Fuente: Icefi, con base en datos recopilados por el Secmea y el Gobierno de Panamá.



Gráfica 36: Centroamérica: deuda pública total del SPNF (2001-2010) - (Porcentajes del PIB)



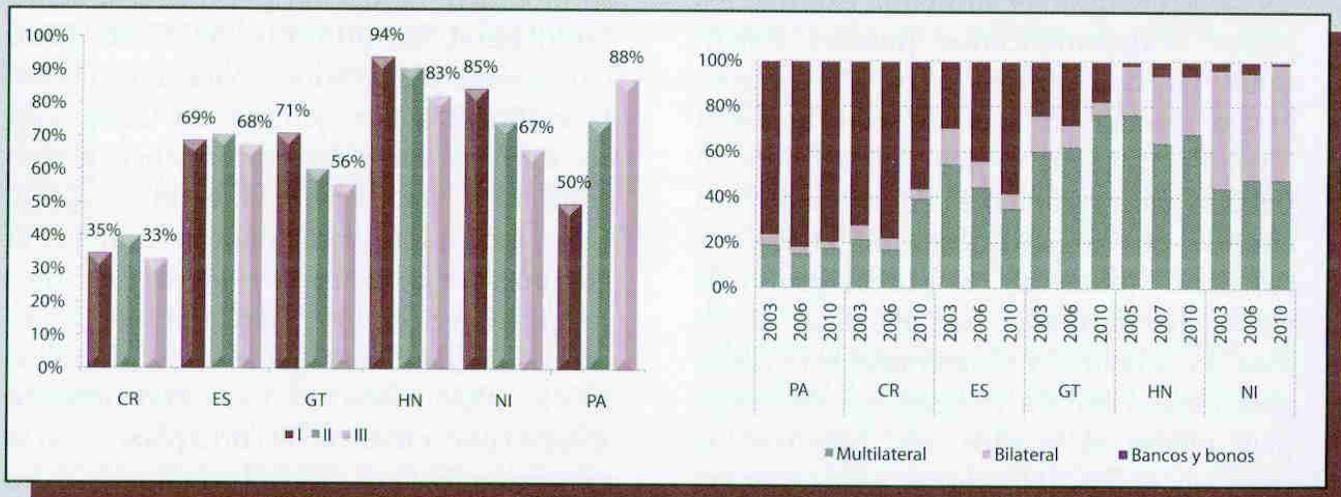
Fuente: Icefi, con base en datos de ministerios de Hacienda y bancos centrales.



Gráfica 37: Centroamérica: evolución de la deuda pública externa (2001-2010) - (Porcentajes)

Deuda externa como porcentaje del total

Composición de la deuda externa por acreedor



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.



Cuadro 35: Centroamérica: indicadores de la deuda pública total (2001-2010) - (Porcentajes)

	Porcentaje de deuda a corto plazo			Deuda como porcentaje de los ingresos totales			Pago intereses como porcentaje de los ingresos totales		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
CR	22.4	22.4	21.7	176.9	162.5	121.3	16.2	15.4	8.3
ES	2.5	3.4	4.9	232.5	225.2	228.6	11.2	13.8	13.9
GT	4.2	11.5	1.6	160.2	169.8	187.8	11.2	11.4	12.1
HN	-	0.4	2.5	345.8	212.4	120.4	8.0	5.3	3.7
NI	0.6	2.5	5.1	508.1	252.9	131.2	7.6	6.1	4.0
PA	2.5	1.9	2.0	274.4	256.0	176.3	12.9	17.0	11.9

Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

Nota: Los datos corresponden al SPNF, excepto para Guatemala y Honduras, que son del gobierno central.

se trata de un país que ha contado con una calificación favorable del riesgo soberano de la deuda). Por lo tanto, a Panamá le ha convenido financiarse con bonos emitidos internacionalmente.

Algunos países centroamericanos mejoraron su calificación de riesgo país. Sobre ello es importante comprender que según las características de su deuda externa, los países centroamericanos pueden clasificarse en dos grupos. Los del primer grupo pueden financiarse con bonos a nivel internacional y los del segundo lo pueden hacer solamente con deuda pública emitida por organismos multilaterales o Gobiernos (bilateral). El primer grupo de países (conformado por Panamá, Costa Rica, El Salvador y Guatemala) está mejor posicionado en los indicadores de riesgo país (véase el cuadro 34). Mientras, el resto de países (Honduras y Nicaragua), al haber salido de una situación de alto endeudamiento, tiene grados más bajos de calificación e incluso se trata de países que no han sido evaluados por todas las calificadoras de riesgo.

A pesar de la mejora en las calificaciones de riesgo, en esta fase de crisis se observó el cierre de posibilidades de captar fondos a través de emisión de bonos en el mercado externo. Por ello, fue vital el aporte de los organismos de cooperación internacional al otorgar préstamos, con lo cual la composición del endeudamiento externo se modificó. La opción del financiamiento multilateral fue utilizada por Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Nicaragua (véase la gráfica 37). Por ejemplo, en Costa Rica se duplicó este tipo de financiamiento respecto al valor que tenía en el año 2008. Otros indicadores también muestran que la composición de la deuda se alteró. En primer lugar, respecto a los plazos a los cuales se otorga. Vale señalar que dichos plazos se han ampliado cada vez más y la deuda está menos concentrada en el corto plazo. Con la excepción de Costa Rica, la deuda de corto plazo es considerablemente baja para todos los países centroamericanos. En segundo término, la deuda como una proporción de los ingresos totales se redujo para todos los países, con excepción de Guatemala,

aunque también hay que tomar en cuenta que esta situación tiene que ver más con la baja de los ingresos que con un alza en la deuda. Un tercer punto a considerar es que los países centroamericanos pagan una menor proporción de sus ingresos como intereses de la deuda. Solamente en Guatemala y El Salvador esta situación parece haber empeorado.

La deuda pública, manejada dentro de límites adecuados, puede constituir un instrumento para llevar a cabo inversiones de alto rédito social y evitar el recorte de programas públicos ante una baja en los ingresos fiscales, como la reportada durante la crisis reciente. En el caso de los países centroamericanos, una lectura del período 2000-2010 nos muestra que existieron mejoras en la reducción del monto y composición de la deuda. Como resultado de la *Gran Recesión*, esta situación parece haberse modificado y existen cuestionamientos acerca de si el gasto público puede ser sostenible. A continuación se discuten los escenarios de sostenibilidad y los factores que deben tomarse en cuenta para evaluar si la política fiscal es sostenible en Centroamérica.

F. Escenarios de sostenibilidad de las finanzas públicas en el futuro

La situación respecto a la sostenibilidad de la deuda pública es más compleja. Esto tiene que ver con distintos factores como el tipo de gasto que se utilizó como herramienta contra cíclica, el ritmo de recuperación de los ingresos fiscales y, principalmente, cuándo se va recuperar la economía. Una serie de estudios desarrollados entre 2005 y 2006⁹² concluye que existen señales de alerta

para todos los países de la región, pero se advierte con más regularidad que países como Costa Rica, El Salvador y Nicaragua deben realizar cambios en su política fiscal para ser menos vulnerables ante cambios en el entorno económico, como caídas en la tasa de crecimiento, depreciación del tipo de cambio, restricción en el crédito externo o alzas en las tasas de interés (véase el cuadro 36). En la práctica, la sostenibilidad de la deuda pública está supeditada a una mayor generación de ingresos corrientes, principalmente los tributarios. Asimismo, los países deben contar con bases impositivas más estables que les permitan un mayor margen de maniobra que posibilite ejecutar una política fiscal contra cíclica, así como un horizonte macroeconómico de mediano plazo, en el cual se establezcan objetivos respecto a niveles de endeudamiento sostenibles con relación a la tendencia de crecimiento de la economía.

El alza del saldo de la deuda derivado del impacto de la *Gran Recesión* en Centroamérica, si bien no fue de la magnitud observada en las economías desarrolladas, sí arroja algunas señales de alerta para algunos países. Utilizando tres criterios, razón del saldo de la deuda pública a PIB, saldo de la deuda pública a ingresos fiscales y necesidades de financiamiento a corto plazo (incluye déficit más las recolocaciones de deuda), surgen señales de advertencia para El Salvador, porque el saldo de la deuda supera el 40% del PIB y la relación del saldo de la deuda a ingresos es superior al 250%. Luego, sigue un grupo de países en los cuales la situación es de menor gravedad, como en el caso de Guatemala, donde la relación del saldo de la deuda a ingresos es superior al 200%. Por su parte,

92. Adrogué (2005), Armendáriz (2006), Vargas y Céspedes (2005) y Paunovic (2005).



Cuadro 36: Relación entre variables y sostenibilidad de la deuda

Variable	Cómo influye en la sostenibilidad	Observaciones
Crecimiento económico	+	Mayor capacidad de repago de la deuda
Tipo de cambio	-	A mayor deuda denominada en moneda extranjera, una depreciación hace más difícil pagar la deuda
Disponibilidad de crédito externo	+	En un escenario de restricción de crédito puede ser complicado renovar la deuda existente o contratar más
Tasas de interés	-	Sube el costo, se requieren más recursos para pagarla
Ingresos fiscales	+	Mayor capacidad de pagar la deuda

Fuente: Icefi.

en Nicaragua la relación del saldo de la deuda con respecto al PIB es alrededor del 44%. Finalmente, Costa Rica ha mejorado las razones deuda a PIB y a ingresos fiscales. Sin embargo, las necesidades de financiamiento a corto plazo son elevadas (alrededor de 9% del PIB anual, según la agencia calificadora de riesgo Moody's). Esto puede generar situaciones riesgosas en el corto plazo, si la economía y las brechas de financiamiento del gasto no se reducen.

En el año posterior a la crisis se observó cierta mejora en los ingresos fiscales. No obstante, tal mejora es insuficiente para financiar los mayores niveles de gasto asociados con las medidas impulsadas a partir de la crisis, con lo cual se ha observado que los niveles de deuda pública y los déficit fiscales son elevados respecto a años anteriores. Dado que la recuperación en los ingresos fiscales es aún débil, uno de los temas de debate a nivel centroamericano es cómo hacer sostenible el gasto en el mediano plazo.

Por lo tanto, a continuación se presentan tres posibles escenarios para darle sosteni-

bilidad al gasto público. Hay que advertir que cada uno de los escenarios tiene distintos alcances. En el primero de ellos se discute qué pasaría si la forma de alcanzar mayores niveles de sostenibilidad fuera optar por cortes del gasto público. En el segundo, se plantea un escenario en el cual se puede alcanzar sostenibilidad financiera en el mediano plazo, es decir, se realizan las reformas que permiten contar con niveles de gasto similares a los actuales. Finalmente, el tercer escenario va más allá de la sostenibilidad puramente financiera, tomando en cuenta que para hacer sostenible la democracia e ir avanzando en mayores niveles de equidad en las sociedades centroamericanas son necesarios más recursos y la mejoría de su gestión.



a. Escenario 1:
recortes fiscales en el corto plazo

En algunos países se ha sugerido realizar recortes de gastos para nivelar las cuentas fiscales y, de esta forma, eliminar el problema fiscal existente. Esta situación



Cuadro 37: Centroamérica: escenarios de una reducción inmediata del déficit fiscal - (Porcentajes)

	Déficit (porcentaje del PIB)		Tamaño del ajuste	
	Pre crisis	2010	Porcentaje de gasto	Porcentaje de ingresos
Costa Rica	-0.3	-5.3	16.3	19
El Salvador	-2.6	-4.3	8.0	9
Guatemala	-1.0	-3.3	15.5	20
Honduras	-1.8	-2.9	3.3	4
Nicaragua	-0.1	-0.5	1.3	1
Panamá	-1.8	-1.9	0.4	0

Fuente: Icefi.

ignora algunas circunstancias. En primer lugar, el incremento en el déficit fiscal en la mayoría de los países de la región fue debido a la caída en los ingresos fiscales, no consecuencia de una explosión en el gasto público. En este caso, enfocarse en recortes es *perseguir al enemigo equivocado*.

Si se realizara un ajuste fiscal en remuneraciones esto se reflejaría, en primer lugar, en mayores gastos en indemnizaciones por despido, lo cual incluso podría elevar el déficit fiscal en el año en que operen tales despidos. Además, al pretender impulsar una solución puramente financiera, se generarían serios problemas y amenazas a la gobernabilidad democrática, ya que la situación de recortes fiscales incitaría a una fuerte confrontación entre sindicatos y Gobierno. Y, finalmente, distintos servicios públicos quedarían desatendidos o serían atendidos en peores condiciones: por ejemplo, escuelas sin maestros o escuelas hacinadas. En el caso de las transferencias y subsidios, el costo político sería altísimo si se decidiera eliminar de tajo estos beneficios. Es muy probable que se provoquen

demostraciones de descontento y alta confrontación por estas medidas. Además, pueden generarse costos sociales elevados si se reducen o eliminan programas de transferencias o subsidios.

A manera de ilustración, en el siguiente cuadro se presentan las dimensiones del ajuste, suponiendo que pretendiera que el resultado global del sector público sea igual al promedio observado durante la fase de bonanza (un escenario razonable, pero aún alejado del discurso liberal de balance fiscal o déficit cero, en el cual los ajustes serían más severos). En el cuadro puede verse que los mayores ajustes se observarían en Costa Rica y en Guatemala. Sobre esto puede decirse que sería bastante inconveniente reducir en el corto plazo un déficit en 5 puntos del PIB, como sería el caso de Costa Rica, y mucho más con un esfuerzo basado exclusivamente en el lado del gasto. Por otro lado, para Guatemala un ajuste del gasto para recuperar el déficit previo a la crisis reduciría los niveles de gasto público de forma dramática (niveles que ya son de los más bajos de América Latina).

Además, un programa de ajuste severo en el corto plazo seguiría sacrificando la inversión pública y la ampliación de la cobertura educativa y de salud, con lo cual existirían fuertes costos por el lado del crecimiento y la equidad. En síntesis, este escenario no garantiza eliminar las brechas fiscales, quizá con la excepción de Panamá y Nicaragua. Se trata, en todo caso, de un escenario políticamente inviable y con costos sociales elevados.



b. Escenario 2:
sostenibilidad financiera

Este escenario propone contar con un marco de mediano plazo dirigido a fortalecer la sostenibilidad bajo un punto de vista financiero. Esta opción es superior al escenario uno, ya que permitiría financiar un nivel de servicios públicos similar o mayor al que ya proveen los Estados de la región, así como ir incorporando pequeñas reformas en la medida de lo necesario. En este escenario no se tomarían en cuenta las necesidades que tendrá la región derivadas del cambio demográfico en el gasto público, en el sentido de mejorar competitividad externa, ni tampoco nuevas demandas como atender el impacto de los desastres asociado a fenómenos naturales o el incremento en los niveles de inseguridad.

En este escenario de sostenibilidad financiera se plantea realizar reformas fiscales que aumenten los recursos fiscales, racionalizar el gasto público en lo referente a la política salarial, de transferencias y subsidios, promover mayor transparencia e implementar un marco de programación presupuestaria de mediano plazo, que tienda hacia el establecimiento de reglas fiscales diseñadas en torno al ciclo económico.

No es posible recomendar para todos los países de la región las mismas recetas para cuidar su sostenibilidad financiera. Existen opciones que, sin ser mutuamente excluyentes, pueden ser consideradas en el istmo: reformas fiscales que garanticen mayores ingresos, ya sea en el corto o mediano plazo; promover el crecimiento; mejorar la eficiencia y transparencia del gasto, y evaluar la sostenibilidad de la deuda (Icefi, 2010b). Aunque las condiciones sean distintas para cada uno de los países centroamericanos, debe rechazarse por completo un debate que tenga como marco la necesidad de escoger como opciones excluyentes entre disciplina fiscal o crecimiento económico en el corto plazo. Por el contrario, si el horizonte temporal es de mediano plazo, entre 3 a 5 años, efectivamente se reconoce que existe sinergia entre el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal.

Las reformas a los ingresos fiscales son aquellas en las que los países deben mejorar la recaudación del impuesto sobre la renta y los sistemas de administración tributaria, así como hacer efectivos y transparentes los esquemas de incentivos fiscales. Primero, las mejoras en el ISR deben estar basadas en una ampliación de la base tributaria, eliminando resquicios en la legislación tributaria que faciliten la evasión y elusión, gravar las rentas de capital y crear esquemas para captar tributos de los pequeños contribuyentes. Segundo, las administraciones tributarias deben mejorar sus facultades de fiscalización de los contribuyentes, para lo cual deberá dotárseles de herramientas como las contempladas por la Oede, como facilitar a la administración tributaria el acceso a información bancaria para fines

de fiscalización y combate a la evasión. Además, los esquemas de incentivos fiscales deben acotarse, hacerse más transparentes y buscar que sean efectivos en una promoción verdadera de la inversión productiva y el empleo, sin que ello se traduzca en generosos e incontrolados privilegios fiscales que perjudiquen la captación de ingresos tributarios. Finalmente, en este escenario, tampoco se descarta la movilización de recursos mediante la actualización de las bases impositivas o tasas de los impuestos selectivos al consumo y del IVA.

En materia de gasto público, se requieren reformas en el aumento de la transparencia y rendición de cuentas, así como una racionalización de los esquemas de subsidios y transferencias, optando por esquemas de focalización para hacerlos sostenibles. Un ejemplo de subsidios que podrían requerir reformas son los existentes en El Salvador, por la presión que generan en el presupuesto público y su falta de focalización. Asimismo, en los programas de transferencias monetarias existe aún espacio para evitar filtraciones en el otorgamiento de beneficios. A la par, también será necesario contar con mecanismos para que en las mejoras salariales exista un mayor equilibrio entre la sostenibilidad financiera y la preservación de condiciones laborales adecuadas. En Centroamérica, el caso más simbólico es el de Honduras, donde la presión del mecanismo de aumento anual en los salarios ha creado y seguirá creando dificultades en el presupuesto. Aunque están lejos de esta situación, cabe señalar que los aumentos salariales recientes en Costa Rica y Guatemala han complicado el manejo presupuestario.

En este escenario, la política más ambiciosa consiste en adoptar un mecanismo de reglas fiscales contra cíclicas de mediano plazo.

Esto no significa optar por una regla de déficit fiscal observado máximo o déficit fijo, sino una que tome en cuenta las variaciones del ciclo económico. En el primer caso, una regla de déficit fijo es inconveniente porque es pro cíclica, ya que en una crisis los ingresos se reducen y para nivelar las cuentas fiscales exigiría fuertes recortes en el gasto público. Ello, en el fondo, es similar al escenario primero, que se planteó anteriormente. Por lo tanto, una política fiscal pro cíclica es inconveniente, porque hace más profundas las crisis y distribuye de forma inequitativa los costos.

Una política fiscal contra cíclica es la más conveniente, aunque existen algunos desafíos para adoptarla. Cuando se da un aumento del gasto público, y por lo tanto del déficit fiscal para compensar reducción de actividad privada, esto puede tener efectos beneficiosos. Pero, por otro lado, surge el problema de asegurar que el aumento del gasto sea transitorio y que sea posible reducirlo cuando la economía se recupere. En este punto es donde se hace necesaria una política contra cíclica con reglas.

El desafío económico y político futuro es contar con reglas o estabilizadores automáticos. Esto se debe a que es muy difícil contar con política fiscal contra cíclica ágil, que no sea demorada excesivamente por una aprobación lenta y condicionada a intereses político partidarios en el poder legislativo. Por lo tanto, nuevas reglas automáticas de política fiscal contra cíclica evitarían retrasos y podrían incluir programas transitorios de empleo e inversión; reducciones transitorias de ciertos impuestos en la medida en que la carga tributaria tenga un nivel aceptable; un mejor diseño del ISR que le permita funcionar como un estabilizador automático; entre otros.

Concretar una política fiscal como la propuesta en este escenario contribuiría a resolver los problemas actuales de las finanzas públicas y les daría un respiro de entre 3 y 5 años a los países centroamericanos para que realicen reformas adicionales. Sin embargo, este escenario no contempla los cambios que se dan al exterior de la esfera de las finanzas públicas y que demandan algo más que sostenibilidad financiera.

**c. Escenario 3:
hacia una sostenibilidad
con equidad y crecimiento**

La sostenibilidad tiene que ver más allá de solamente nivelar las cuentas fiscales. Un escenario más ambicioso con visión de mediano y largo plazo debe contar con tres pilares. El primero consiste en fortalecer las finanzas públicas, dotándolas de más recursos para atender necesidades de gasto público de forma sostenible. En segundo lugar, se requiere aumentar los mecanismos que le den legitimidad al gasto público, como mejorar la equidad, calidad y la transparencia del gasto público. En tercer lugar, deben generarse oportunidades para toda la población, esto requiere un esquema que potencie un crecimiento económico de base amplia, en el cual exista un beneficio de los trabajadores y empresarios, sosteniendo las finanzas públicas. Este enfoque de sostenibilidad debe ser capaz de responder ante nuevos retos como los efectos del cambio climático y las estrategias para promover la seguridad ciudadana y lidiar con el crimen organizado.

En el caso del primer pilar, el fortalecimiento de los ingresos de las finanzas públicas debería contemplar sistemas

tributarios que permitan aumentar el gasto público de forma sostenible. Esto requerirá ir eliminando todas las oportunidades para la evasión y reducir al mínimo los tratamientos preferenciales. En este sentido, será muy importante que los esquemas de ingresos fiscales sean soportados por toda la población y todas las actividades económicas. Sería deseable también que se facilite el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y que se penalice adecuadamente a quienes burlan las leyes fiscales. Adicionalmente, los países deberán mejorar los ingresos no tributarios, aumentando paulatinamente los esquemas contributivos de protección social y gestionando adecuadamente el patrimonio público, como las empresas estatales y las rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales. Todo lo anterior requerirá acuerdos importantes o pactos fiscales sobre cómo las sociedades centroamericanas están dispuestas a contribuir al desarrollo de la región.

En segundo lugar, no es posible avanzar de forma aislada en la obtención de mayores ingresos si no se le da legitimidad al gasto público. En primer lugar, se requiere de reformas políticas importantes en la institucionalidad presupuestaria que generen mayor transparencia y rendición de cuentas, eviten el clientelismo y fortalezcan el combate a la corrupción mediante procesos judiciales ágiles y transparentes. El gran tema que le puede dar legitimidad del gasto es la equidad; esto significa aumentar la cobertura y calidad del gasto social, infraestructura y otros servicios públicos, reduciendo las brechas entre áreas, etnias y condición socioeconómica. Esto también debe incluir una reestructuración de los

sistemas de protección y asistencia social, de manera que se gestione adecuadamente los riesgos que aquejan a la población centroamericana de forma eficiente y equitativa.

Este enfoque promueve los cambios necesarios para valorizar la productividad de la mano de obra en la región, siendo un ejemplo de ello la liberación de mayor mano de obra femenina y el aumento de sus capacidades. Por su parte, las políticas económicas deben orientarse a aumentar la productividad de los sectores menos competitivos, entre ellos las empresas de tamaño menor, que registran los niveles de productividad más bajos.

Como un tercer pilar, de igual importancia, está la promoción del crecimiento económico equitativo. En ello es importante que existan fuertes vinculaciones entre el diseño de los esquemas de ingresos y gastos públicos y el crecimiento. Esto quiere decir no solo que la política fiscal contribuya al crecimiento, sino que también capte los beneficios de los períodos de bonanza y contribuya a minimizar las fluctuaciones del ciclo económico. Es importante enfatizar que la calidad de crecimiento es fundamental para la región: en la medida en que un mayor porcentaje de la población participe como sujeto del desarrollo, mejorará el bienestar de la población y la sostenibilidad de las finanzas públicas. En los próximos años se requiere adoptar políticas que permitan a las economías aprovechar el nuevo escenario económico global. Esto posibilitaría a la región centroamericana encaminarse en una ruta de crecimiento relativamente sólido, a pesar del estancamiento de las economías avanzadas.

El fortalecimiento de las finanzas públicas y el impulso de una agenda de

sostenibilidad más allá de lo financiero son cruciales para promover un modelo de desarrollo más equitativo en la región. Si bien pueden existir limitaciones por el grado de avance de las instituciones que ejecutan y diseñan las políticas públicas, las capacidades institucionales pueden mejorarse si se invierten recursos y tiempo en construir las mismas. Por lo tanto, las principales limitaciones que afrontan los países centroamericanos para impulsar una agenda para promover la equidad están en el ámbito político. En la sección siguiente se discuten estos temas y los elementos de una estrategia encaminada hacia la realización de reformas fiscales pro equidad.



**Mejorar
de manera
sostenible
la equidad:
los retos
fiscales desde
la perspectiva
política**

El desafío más grande de realizar reformas en la política fiscal es de carácter político. Por ello, este capítulo tiene el objetivo de identificar los determinantes políticos de las reformas fiscales, los cuales comprenden distintos actores, instituciones y procesos.

En la primera sección se ilustran las dificultades de realizar una reforma fiscal, a la luz de los procesos de este tipo que fueron llevados a cabo durante los años 2008 a 2010, período durante el cual todos los países centroamericanos intentaron una reforma tributaria. En esta sección también se explica cuáles fueron las características de las medidas impositivas que lograron ser aprobadas y de las que no lo fueron, así como aquellos factores que habrían influenciado la aprobación de las reformas.

La segunda parte expone cuáles son los principales actores, instituciones y procesos en las reformas fiscales en Centroamérica. Para cada uno de estos segmentos, se describen particularidades por país y se hace especial hincapié en el papel de los organismos legislativos.

Por último, se sugieren alternativas para buscar apoyo para la reforma fiscal. Lo anterior contempla desde una recuperación de la confianza en el sector público mediante mayor transparencia y el combate a la corrupción, así como la búsqueda de alianzas que conformen grupos de apoyo para la reforma fiscal.

De acuerdo con las conclusiones del capítulo anterior, la reducción del gasto público es inviable desde los puntos de vista legal y operativo. En los casos en los que existen las facultades legales para hacerlo, el resultado no podría ser menos que nefasto para la región. Incluso si se opta por sostener en el tiempo los niveles de gasto público alcanzados en 2010, se requiere un esfuerzo considerable para incrementar los ingresos fiscales. Además, la reducción del gasto público implicaría una renuncia implícita a cerrar las enormes y profundas brechas sociales en términos de bienestar. Por lo tanto, asumir la necesidad de fortalecer al Estado a efecto de cerrar en el mediano y largo plazos las brechas socioeconómicas de la región requiere un esfuerzo fiscal enorme, que logre generar un crecimiento sostenido de las fuentes de financiamiento del gasto público, en un marco de estabilidad política y económica.

Para hacer sostenible el financiamiento del gasto público debe fortalecerse la tributación como una opción viable para superar los problemas más graves de la región. Esto se debe a que los ingresos tributarios son la fuente de recursos más importante y estable en la región. Si bien en otros países, como México y algunos de América del Sur, las industrias extractivas o explotación de recursos naturales han provisto una fuente importante de recursos, para la región esto no es tan sencillo. En los países centroamericanos, en un marco de institucionalidad débil, la explotación de estos recursos se ha realizado bajo cláusulas que no ofrecen un ingreso cierto o estable a las finanzas públicas, ya que se han establecido términos desfavorables para la captación de recursos. Por otro lado, este tipo de ingresos depende de las fluctuaciones en los mercados internacionales, a la vez que las acciones que los generan pueden tener impactos ambientales severos y, en muchos casos, han sido rechazadas por las comunidades rurales e indígenas. Por tanto, el desafío, urgente a toda luz, de realizar reformas tributarias en Centroamérica es un reto político que toca las raíces más profundas de la conflictividad socioeconómica en la región.

La historia de los países del istmo está plagada de conflictos e intentos fallidos por reformar la política fiscal. En ese marco, las élites económicas han ejercido su poder y expresado su visión del desarrollo económico en la configuración de la política fiscal. Esta situación ha tenido también impactos negativos en la desigualdad. De hecho, algunas investigaciones atribuyen a razones históricas la desigualdad existente en América Latina y en los países centroamericanos,⁹³ donde la dotación de factores orientada a productos primarios tropicales se vincula con la concentración de la riqueza en manos de una pequeña élite. Una vez atrincherada en el poder, la élite rehúsa invertir en capital humano (educación y salud) por miedo a ser desplazada del poder. Por ello, Latinoamérica fue condenada a bajo capital humano y bajo desarrollo. Esta situación contrasta con la de las

93. Véanse Engerman y Sokoloff (1997) y Sokoloff y Engerman (2000).

tierras no tropicales y Norteamérica, en donde el desarrollo agrícola se dio a través de granjas familiares, lo cual implicó mayor igualdad y desarrollo.

De acuerdo con López-Calva y Lustig (2010), si el poder político está concentrado en una élite reducida, el sistema político tenderá a generar fuerzas que promuevan la desigualdad. En este sentido, como la política fiscal es una política de Estado, expresa un conjunto de relaciones sociales y de intereses de clase. En consecuencia, el Estado no lo conforman las instituciones, sino los intereses de quienes las dirigen, quienes tienen o no sensibilidad para aplicar los retos que la política fiscal plantea.

Estas teorías sobre las élites económicas son importantes porque ayudan a comprender las condiciones históricas que marcaron la formación de los Estados centroamericanos y que promovieron fuertes ideas e intereses sobre la política fiscal, creando una barrera ante posibles cambios. Este modelo de conformación del Estado se inclinó por una política fiscal excluyente, la cual es difícil de romper y tiende a hacer más persistentes las desigualdades sociales y económicas.

«Reducir la desigualdad no solo es un asunto de buenas políticas», como lo puntualiza Robinson (2010). La distribución de la riqueza está influida por las instituciones sociales y políticas de una sociedad, por lo cual, sin un cambio en los incentivos para que los actores políticos puedan adoptar y demandar políticas pro equidad como objetivo, es imposible reducir sosteniblemente la desigualdad. De esa cuenta, la equidad depende, al igual que la política fiscal, del proceso político o relaciones de poder.

Este cambio en las relaciones de poder permitirá una reforma tributaria, toda vez ocurra la conjunción entre las élites emergentes y grupos con mayor movilidad social. Procesos que están impactando la región —como la globalización económica y el crecimiento de la comunidad migrante centroamericana en el extranjero, especialmente en los Estados Unidos de América (EE. UU.)— plantean potenciales y nuevas oportunidades que deben explorarse y analizarse.

La necesidad de este cambio responde a una lógica sencilla y directa: las deficiencias estructurales de las finanzas públicas en la región no podrán superarse si los actores, instituciones y procesos que intervienen en su solución son los mismos que no han funcionado en ocasiones anteriores. Este capítulo aborda los contenidos políticos de las reformas fiscales en la región. Para ello, se inicia con una revisión de las reformas fiscales recientes en los países centroamericanos. A continuación se describen cuáles son los principales actores en una reforma fiscal. Posteriormente, se revisa cuáles son las condiciones y posibles áreas en las que podrían buscarse alianzas para una reforma fiscal, la cual es necesaria para contar con una política fiscal sostenible y equitativa.

A. Reformas tributarias recientes en Centroamérica

La caída en los ingresos fiscales, provocada por la crisis económica mundial, motivó que los Gobiernos de la región emprendieran medidas de política y administración tributaria orientadas a contener el desplome de los ingresos. De hecho, los Gobiernos de los seis países del istmo elaboraron proyectos de reforma tributaria, algunos lograron presentarse a las asambleas legislativas para su aprobación, con resultados mixtos, variando de país a país. El objetivo inmediato de estas iniciativas fue fortalecer la recaudación tributaria en el corto plazo. También incluyeron medidas orientadas a mejorar la equidad y justicia de los sistemas tributarios, principalmente mediante el aumento de la cobertura en los impuestos directos. Sin embargo, las reformas aprobadas no necesariamente atendieron las adecuaciones estructurales propuestas. Con ello, aún persiste la vulnerabilidad de los sistemas tributarios de la región a los choques externos y, sobre todo, persisten estructuras injustas y poco efectivas para mejorar la equidad.

a. Todos los países intentaron una reforma tributaria

Durante el período comprendido entre 2008 y abril de 2011, se contabilizan en la región 13 propuestas relevantes de reforma tributaria. En términos generales, estas propuestas buscaron mejorar los impuestos sobre la renta, sobre el valor agregado, los impuestos específicos y selectivos al consumo, a la vez que buscaron adoptar medidas de fortalecimiento de las administraciones

tributarias y aduaneras. Algunas fueron más ambiciosas y plantearon un cambio integral en el sistema tributario, mientras otras estuvieron centradas exclusivamente en la obtención de recursos fiscales en el menor plazo posible.

Naturalmente, cada propuesta de reforma respondió a las particularidades de cada país. Por lo mismo, se revisan a continuación algunos detalles de los aspectos políticos de la negociación de los proyectos de ley más importantes del período 2008–abril de 2011.

i. Costa Rica

Desde hace una década, los gobiernos de Costa Rica han realizado intentos de fortalecer el sistema tributario, en particular mediante la reforma integral del ISR. Durante la administración del presidente Pacheco (2002-2006), se presentó a la Asamblea Legislativa una reforma amplia al ISR y un proyecto de creación de la Agencia Tributaria Nacional. La propuesta no fue aprobada. Una situación similar ocurrió con el proyecto de una nueva *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, impulsado por la administración Arias en 2006.⁹⁴

El proyecto de reforma tributaria presentado en enero de 2011 por el Organismo Ejecutivo a la Asamblea Legislativa de Costa Rica constituye un instrumento que busca concretar uno de los pilares fundamentales de la *Política de sostenibilidad fiscal* impulsada por la presidenta Laura Chinchilla para 2011: solidaridad y justicia en la recaudación. Este proyecto fue elaborado por el Ministerio de Hacienda con apoyo técnico del BID.

El Gobierno, por medio del ministro de Hacienda, entró en un proceso de discusiones con una diversidad de sectores (empresarial, académico y sociedad civil),

94. En 2006 también se propusieron reformas importantes a las leyes del IVA y del impuesto sobre la renta de personas jurídicas. Las propuestas no fueron aprobadas.

en el foro de la Comisión de Asuntos Hacendarios. Sin embargo, la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa se distanció del Ejecutivo,⁹⁵ buscando negociar la reforma con las demás fuerzas políticas representadas en la Asamblea, a la vez que convocó a un proceso de discusión con un grupo amplio y diverso de sectores. Como resultado de las discusiones, el Ministerio de Hacienda ha modificado el anteproyecto de ley. Se espera que el proceso de negociaciones continúe luego del nombramiento de la nueva Comisión, por lo cual la incertidumbre sobre el futuro de la propuesta permanece.

ii. El Salvador

La reforma tributaria de 2009 fue impulsada por el Ministerio de Hacienda, contando con el apoyo de la Secretaría Técnica de la Presidencia. Previo a la presentación del proyecto a la Asamblea Legislativa, la representación gubernamental sostuvo conversaciones con representantes del sector privado sobre las principales medidas. El resultado de las consultas se publicó en su oportunidad en el portal electrónico del Ministerio de Hacienda.

Luego de presentados los anteproyectos de reforma a la Asamblea Legislativa, se llevó a cabo un proceso de negociaciones en las que participaron diputados de la Comisión de Hacienda de la Asamblea, el ministro de Hacienda, representantes de la Dirección General de Impuestos Internos, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (Anep) y representantes de los distintos sectores productivos. Las discusiones derivaron en una reforma de consensos parciales, ya que algunos representantes sectoriales no compartieron el acuerdo.

En septiembre de 2009, el Gobierno del presidente Funes instaló el Consejo

Económico y Social (CES) como un foro de discusión sobre las políticas de Estado. Este es un foro integrado por 24 representantes de las cámaras empresariales y 24 de la sociedad civil, 5 funcionarios del Gobierno y 10 asesores representantes de la academia. La coordinación del Consejo está a cargo del secretario técnico de la Presidencia. En 2010, se conformó una Comisión Fiscal dentro del CES, con el objetivo de discutir sobre un pacto fiscal. Las discusiones sobre medidas tributarias se estancaron, con lo cual el Ministerio de Hacienda ha tomado iniciativas para preparar y presentar nuevos proyectos de reforma tributaria. El presidente de la República ordenó que este proyecto fuera discutido con los distintos grupos de interés del país.

iii. Guatemala

Desde agosto de 2006, el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP) convocó un Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF)⁹⁶ cuyo mandato fue elaborar una propuesta de reforma fiscal integral. En marzo de 2008, el GPDF presentó su propuesta al CNAP, la cual se trasladó al Ejecutivo para que elaborara los proyectos de ley necesarios. La propuesta del GPDF consistía en un reforma integral del ISR convirtiéndolo en un impuesto dual, volver permanente el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (Ietaap), crear un impuesto a la primera matrícula que sustituyera los aranceles a la importación e implementar medidas anti evasión.

El avance de la propuesta se vio entorpecido por escándalos de corrupción que involucraron a miembros del partido de gobierno. Asimismo, una buena parte de la oposición a la reforma ocurrió en el interior del Ejecutivo. A esto se sumó la

95. Pese a que la Comisión de Asuntos Hacendarios era presidida por el anterior titular de la cartera de Hacienda, electo diputado a la actual legislatura por el partido oficial.

96. Conformado por siete ciudadanos representativos de sectores socioeconómicos diversos, más la participación *ex officio* del ministro de Finanzas Públicas y el superintendente de Administración Tributaria.

cautela del presidente en cuanto a abordar los temas fiscales durante los primeros meses de su gestión.

El sector privado organizado, aglutinado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), mostró cautela ante la propuesta, requiriendo la conformación de una mesa técnica en la cual se pudiera discutir detalladamente el contenido de los proyectos de ley elaborados con base en la propuesta del GPDF. Según lo manifestó Fuentes (2011a), existieron tácticas de bloqueo por parte de los empresarios que dificultaron la aprobación de las reformas.

Aunque la propuesta fue reconocida por su visión integral y gozó de expresiones de apoyo por parte de la sociedad civil y la comunidad internacional, el avance de la reforma fue entorpecido por escándalos de corrupción y los lentos avances de la negociación con el Cacif. Por lo anterior, el Gobierno optó por separar la propuesta del GPDF en tres partes: primero, solicitar volver permanente el Ietaap mediante la aprobación de un impuesto mínimo o auxiliar al ISR, denominado impuesto de solidaridad; reformas a la tributación indirecta y mecanismos anti evasión; y el nuevo ISR. De esas medidas, solo fue aprobado el impuesto de solidaridad, ya que se enfrentaron serias dificultades para aprobar en el Congreso de la República las medidas de fortalecimiento de la tributación indirecta y anti evasión.⁹⁷ Las negociaciones sobre estas medidas distorsionaron

excesivamente su contenido, por lo que, a mediados del año 2009, el Ejecutivo consideró necesario retirar esta iniciativa de ley.

Posteriormente, acaeció la crisis política suscitada por el asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg, afín al empresariado guatemalteco, quien en un vídeo difundido póstumamente acusó de su muerte al entonces presidente de la República, Álvaro Colom, a la Primera Dama de la Nación y al secretario privado de la Presidencia (uno de los principales financistas de la campaña electoral del presidente), y a un empresario, también financista de la campaña electoral. Ello se sumó a la apremiante urgencia de fondos para financiar el presupuesto, ante la caída de ingresos por los efectos de la crisis económica mundial. Ante esa coyuntura, el Gobierno presentó una iniciativa de ley en la que propuso un incremento de tasas en los impuestos directos y la creación de un impuesto a la telefonía móvil, incluyendo destinos específicos de gasto para los recursos adicionales que se generaran.

La crisis política amainó una vez que la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig)⁹⁸ rindió el informe final de la investigación del asesinato del abogado Rosenberg, demostrando que él había planteado su propio asesinato, con lo cual, exculpó a la alta cúpula del Ejecutivo. Ante el relajamiento de la crisis y constantes llamados al diálogo y la solución negociada de las diferencias, en los últimos días de 2009 el Gobierno y el

97. Uno de los elementos más controversiales fue la propuesta de crear el impuesto de primera matrícula para vehículos automotores terrestres. Este gravamen sustituiría los derechos arancelarios a la importación de vehículos (los cuales se desgravarían a 0%), con el objeto de superar el problema que supuso la aplicación desde 2004 de la regla de valoración contenida en el artículo VII del *Acuerdo General de Comercio y Aranceles* del GATT, con el cual los impuestos se deben calcular con el valor consignado en la factura (comúnmente objeto de subvaluación o falsificación), en vez de aforo aduanero con base en estándares. Este impuesto, que se determinaría con base en el estándar internacional, recibió oposición por parte de todos los importadores de vehículos, así como de varios diputados vinculados con la importación de vehículos usados. Esta resistencia entrampó la propuesta de tributación indirecta y de anti evasión.

98. La Cicig es un órgano independiente cuyo mandato se origina por un acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas. Su finalidad es apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y otras instituciones del Estado tanto en la investigación de los delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, como en general en las acciones que tiendan al desmantelamiento de estos grupos.

Cacif acordaron la conformación de mesas de diálogo en el Ejecutivo y en el Congreso de la República.

Las discusiones entre el Gobierno y la cúpula empresarial continuaron durante 2010, alcanzando algunos acuerdos, como el impulso de la *Ley Antievasión II*, la cual fue trasladada al Congreso a mediados de 2010. Sin embargo, pese al acuerdo con el Cacif, el año 2011 llegó a su fin sin que esta ley haya sido aprobada. Con ello, el Gobierno de Álvaro Colom habría culminado su mandato dejando pendiente la aprobación de la reforma fiscal. Será un reto de la próxima administración buscar los acuerdos necesarios con el sector empresarial y con ello romper el bloqueo que de manera casi tradicional ha impedido cualquier medida asociada con un aumento de la carga fiscal.

iv. Honduras

La historia reciente de Honduras ha estado marcada por reformas fiscales cada cuatro años, coincidiendo con los cambios de Gobierno. Los *paquetazos*, como comúnmente se conoce en el país a estas reformas, han tenido como objetivo principal aumentar los ingresos del Estado para cubrir las necesidades del Gobierno de turno. La excepción se dio durante la administración de Manuel Zelaya (2006-2009), quien consideró que ese tipo de reformas no se justificaba. No obstante, el fuerte deterioro de los ingresos en 2009, aumentos importantes en el gasto (principalmente en el campo salarial) y el golpe de Estado en Honduras en junio de 2009 propiciaron un fuerte desequilibrio en las finanzas públicas.

El nuevo Gobierno, de Porfirio Lobo, que tomó posesión en enero de 2010, arrancó

por lo tanto con un fuerte déficit fiscal y deudas pendientes de pago, financiamiento externo en pausa y descontento popular interno. Esta situación impulsó a emitir una *Ley de Emergencia Fiscal y Financiera*, para que dentro de ese marco se hiciera una reforma tributaria profunda.⁹⁹ La Secretaría de Finanzas preparó el proyecto, consistente con lo discutido con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Previo a su presentación al Congreso, las medidas contenidas en el proyecto no fueron discutidas con el sector privado organizado y tampoco con la sociedad civil. El Gobierno presentó el anteproyecto de ley al Congreso Nacional, generándose una dura negociación, producto del rechazo del sector privado a la reforma. Las discusiones entre el ministro de Finanzas y la empresa privada derivaron en una reforma que logró, entre otras medidas, la ampliación de la cobertura del ISR a las rentas de capital y la eliminación de la tasa de 0% del IVA a las transacciones domésticas.

El sector privado también se opuso a la ley que creó el impuesto mínimo sobre ingresos brutos, cabildeando fuertemente para que no fuese sancionada por el presidente de la República. Asimismo, el sector mencionado se opone a la aprobación de una ley de fortalecimiento de la lucha contra la evasión.

v. Nicaragua

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el asesor en materia económica del presidente Daniel Ortega impulsaron la aprobación de una reforma tributaria desde el primer año de la administración del presidente Ortega (enero de 2007). La discusión de estas propuestas se prolongó en medio de negociaciones con

99. Dado que el endeudamiento interno ya no era viable, el Gobierno exploró la reapertura de ventanillas con los organismos financieros internacionales, en particular con el BID y el Banco Mundial, y con el FMI en calidad de moderador de las negociaciones. Se realizó el análisis fiscal y se concluyó sobre la necesidad de reforzar los ingresos tributarios con medidas que generaran alrededor de L5,000 millones, es decir, el triple del rendimiento promedio de las reformas fiscales hondureñas.

sectores empresariales afines al Gobierno y fue hasta el tercer año de esta administración, y ante la falta de financiamiento del gasto gubernamental, que se decide la creación del proyecto de *Ley de Concertación Tributaria*. La elaboración del proyecto de ley fue coordinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y contó con el apoyo de la Dirección General de Ingresos (DGI)¹⁰⁰ y de técnicos del BID.

El Gobierno presentó al sector privado una versión preliminar del proyecto de reforma. Esta presentación incluyó la reforma integral del ISR y algunas medidas sobre el impuesto selectivo al consumo. Los empresarios estuvieron en desacuerdo con la propuesta al considerar que se estaban cambiando radicalmente las reglas del juego. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda amplió la propuesta y la presentó a consideración del asesor económico de la Presidencia y del presidente. Finalmente, el ministro de Hacienda entregó el proyecto a la Asamblea Legislativa.

Algunas bancadas de la Asamblea hicieron eco de la posición empresarial sobre el anteproyecto de reforma, indicando que su aprobación generaría ingresos significativamente superiores a los que de manera oficial estimó el Gobierno, afectando así a los sectores productivos del país. Las negociaciones salieron de la Asamblea, se focalizaron en las discusiones entre el presidente de la República y el presidente del Consejo Superior de la Empresa Privada (Cosep). El Gobierno aceptó reducir la reforma a un conjunto limitado de medidas y, a cambio, el sector privado aceptó la aprobación de la ampliación de la cobertura del ISR a las rentas de capital, en particular el tratamiento tributario de los dividendos.

Después de la reelección de Daniel Ortega y ante la necesidad de mayor financiamiento, el Ministerio de Hacienda se verá obligado a elaborar un nuevo proyecto de reforma tributaria, con el objeto de que la discusión se realice durante el primer trimestre del año 2012.

vi. Panamá

Las recientes reformas tributarias constituyeron la materialización de promesas de campaña del presidente Martinelli. El proyecto de una reforma tributaria amplia que se presentó a consideración de la Asamblea Legislativa durante el primer trimestre de 2010 fue originalmente preparado por una firma consultora privada y, posteriormente, fortalecido con el apoyo técnico del BID.

Luego de presentado el proyecto a la Asamblea Legislativa y que se conociera su contenido, diferentes sectores lo rechazaron: la Unión de Lucha Integral del Pueblo (Ulip) realizó manifestaciones ante el Ministerio de Economía y Finanzas; el director de la Cámara de Comercio consideró que la reforma fiscal que había planteado el Gobierno de Ricardo Martinelli debía contar con la participación de todos los actores sociales y que al momento el sector privado no había recibido información sobre el tema; los empresarios de la Zona Libre de Colón se organizaron en contra de la reforma y pretendieron realizar paros en protesta.

Adicional a no querer pagar más impuestos, el sector empresarial temía que Martinelli destinara los nuevos recursos recaudados al aumento de la burocracia estatal. En ese sentido, el director de la Cámara de Comercio de Panamá solicitó al Gobierno que se considerara la pretensión del ex presidente Torrijos de reducir el tamaño del aparato estatal.

La Asamblea aprobó los componentes principales de la propuesta gubernamental,

100. Aunque la DGI es parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el director de la institución es nombrado directamente por el presidente de la República (el mismo caso sucede en la Dirección General de Aduanas, DGA). En el Gobierno de Daniel Ortega, los directores generales rinden cuentas directamente al presidente, por lo que se produce, de hecho, la autonomía de la DGA y la DGI, respecto del ministro de Hacienda.

generando el rechazo del sector bancario y amenazas de protestas por parte de los sindicatos más grandes del país. Paralelo a esto, diferentes especialistas tributarios concordaron en que los nuevos impuestos son de fácil aplicación y orientación al contribuyente, aunque se requiere de mejoras significativas en la cultura y la administración tributarias.

b. Contenidos y alcances de las propuestas

Respecto al contenido, las características comunes de las reformas que se intentó impulsar en el campo del ISR comprendieron el establecimiento de un sistema de imposición dual.¹⁰¹ Adicionalmente, se planteó la eliminación de exoneraciones y exenciones, implementación y modificaciones a los impuestos mínimos, fortalecimiento de regímenes simplificados y aspectos de tributación internacional, como la implementación de normas de *precios de transferencia*¹⁰² y *subcapitalización*.¹⁰³

En cuanto al IVA, las propuestas de reforma contemplaron incremento a las tasas, eliminación de tratamientos de tasa cero a las operaciones domésticas,¹⁰⁴ ampliación de la base tributaria a la que se aplica el impuesto, lo cual implica la eliminación de exenciones y exoneraciones. También se impulsó la creación o modificación de regímenes simplificados dirigidos hacia los pequeños contribuyentes, así como modificaciones a las devoluciones del crédito fiscal.

Del resto de medidas, un grupo de ellas estuvo dirigido a los impuestos específicos y selectivos al consumo, contemplando cambios en las bases y tasas de estos impuestos. Asimismo, algunos países propusieron nuevos tributos aplicables a los vehículos y a la telefonía móvil. Finalmente, se promovieron medidas para mejorar la administración tributaria, fortaleciendo su mandato legal, endureciendo el régimen de sanción y llenando vacíos de legislación.

Para poder caracterizar los intentos de reforma impulsados en la región, se hace uso de la clasificación planteada por Lerda (2002). De acuerdo con el autor, pueden existir tres tipos de reforma, según su alcance. Las reformas tipo A están enfocadas únicamente al fortalecimiento de la administración tributaria y facilitación del cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes. Estas reformas tienen el objeto de reforzar los mecanismos de control tributario y de litigio, así como de cierre de *agujeros* contenidos en la legislación tributaria que permiten las prácticas de elusión. Vale decir que este tipo de reforma fue el que se impulsó principalmente durante los primeros años de la década anterior. Por otro lado, las reformas tipo B consisten en reformas de carácter integral, que no solo procuran incrementar los recursos fiscales sino que también contienen objetivos como mejorar la equidad del sistema tributario, simplificar el pago de los impuestos y la recolección de los mismos

101. En el cual los ingresos de capital (dividendos, intereses, ganancias de capital) pagarían una tasa más baja que los ingresos procedentes del trabajo o de actividades empresariales (salarios, utilidades, etc.).

102. Las medidas de *precios de transferencia* son herramientas de las administraciones tributarias para la fiscalización de las transacciones que las empresas vinculadas realizan entre sí, con el propósito de evitar que manipulen los precios de sus operaciones para reducir el pago de impuestos.

103. Mientras tanto, las medidas de subcapitalización o capitalización débil consisten en normas que limitan la deducción exagerada de intereses que algunas empresas realizan para reducir sus pagos de ISR.

104. Como el IVA funciona como un mecanismo de créditos y débitos, si las empresas cobran a una tasa cero no tienen débitos fiscales y, por lo tanto, tienen derecho a una devolución del crédito fiscal por la compra de insumos productivos. Este tratamiento se justifica solamente para las exportaciones, las cuales no pueden trasladar impuestos al exterior. Sin embargo, en Centroamérica existen tratamientos de tasa cero para actividades locales, las cuales deberían estar exentas, pero no gozar del derecho de devolución del crédito fiscal, lo cual erosiona la recaudación tributaria.



Cuadro 38: Centroamérica: clasificación de reformas fiscales por tipo (2008-2011)

	2008	2009	2010	2011
Guatemala	B y C	C	A	A
El Salvador		C		
Honduras			C	A y C
Nicaragua		B		
Costa Rica				B
Panamá		A	C	

Fuente: Icefi.

por parte de la administración tributaria. Finalmente, las reformas tipo C están, sobre todo, orientadas a aumentar la recaudación tributaria, de preferencia en el plazo más corto posible.

De acuerdo con la clasificación anterior, se presenta el cuadro 38, el cual resume los intentos de reforma tributaria preparados en Centroamérica en el período 2008-marzo 2011. La premura que ocasionó la baja en los ingresos tributarios se refleja en dos hechos: que todos los países intentaron realizar una reforma y que la mayoría de ellos (4 de 6) se enfocó directamente en reformas tipo C, orientadas a captar recursos fiscales exclusivamente. También puede observarse que existieron intentos por parte de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica en el sentido de modificar integralmente el sistema tributario (reformas tipo B). Aunque ambas reformas planteaban cambios sustanciales, para Guatemala y Nicaragua el centro de la reforma estaba en el ISR, mientras que en Costa Rica se propuso transformar el impuesto sobre

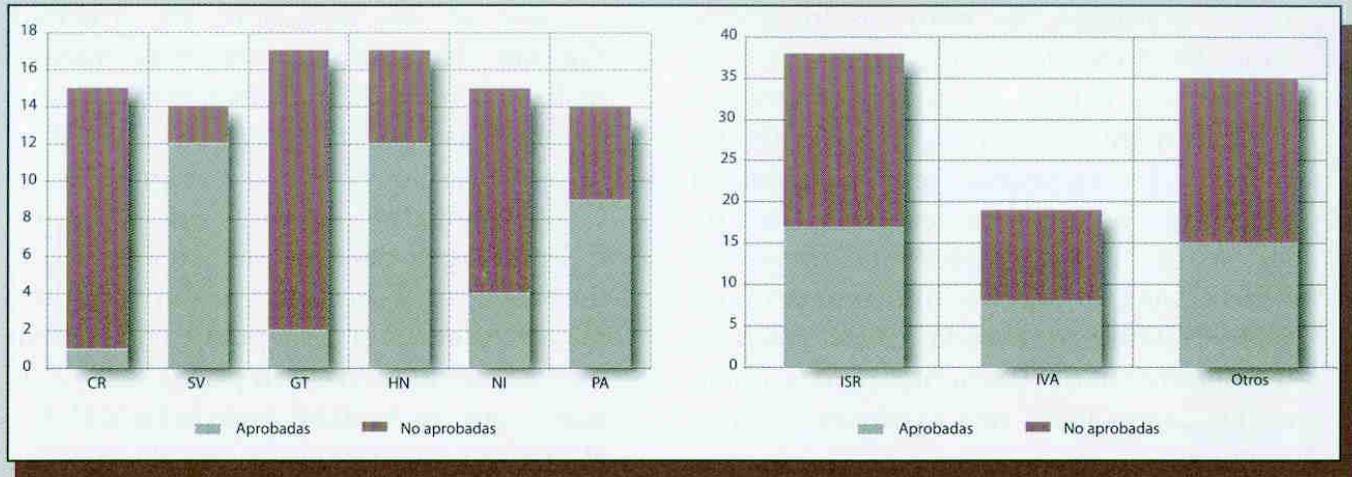
ventas en un IVA.¹⁰⁵ Otro aspecto a resaltar es que en la escogencia de las reformas también está implícita la dificultad de negociación de reformas integrales o estructurales que sufren los Gobiernos de algunos países de la región.

El apoyo de las instituciones financieras internacionales mediante asistencia técnica fue particularmente intenso en la región. Entidades como el FMI y el BID invirtieron cantidades considerables de recursos, tanto humanos como financieros, en apoyar a los países centroamericanos a preparar propuestas integrales para reformar sus sistemas tributarios. Dentro de la asistencia técnica recibida en la región destaca la inclusión en prácticamente todas las propuestas de medidas para fortalecer los regímenes de tributación sobre las rentas de capital (el denominado modelo dual de impuesto sobre la renta). Además, la adopción de esquemas modernos de tributación internacional, como el control de precios de transferencia y el fortalecimiento de la fiscalización de las deducciones a cuenta del ISR por intereses

105. En el impuesto general a las ventas que existe en ese país, el contribuyente no puede reducir la obligación de trasladarle al fisco el impuesto que carga en sus ventas (el débito fiscal) con el impuesto que ha pagado en sus compras (el crédito fiscal). Esto provoca que el impuesto a las ventas sea un *impuesto en cascada*, ya que en cada fase del proceso productivo se agrega al precio de lo comprado, mientras que el IVA se aplica solamente a la diferencia entre lo vendido y lo comprado (valor agregado).



Gráfica 38: Centroamérica: características de las reformas tributarias propuestas y aprobadas (2008-2011) (*Cantidad de medidas*)



Fuente: Icefi, basado en propuestas de ley y decretos aprobados.

pagados u otros costos financieros (las denominadas reglas de *subcapitalización* o *capitalización débil*).



c. Las medidas aprobadas

Los temas contenidos en los anteproyectos de ley presentados ante las asambleas legislativas de El Salvador y Honduras fueron aprobados casi en su totalidad, aunque algunas de las medidas específicas sufrieron ajustes. También se aprobaron los elementos sustantivos de la propuesta de reforma de Panamá.

La propuesta original de reforma amplia de Nicaragua, del tipo B planteado en el apartado anterior, pretendía mejoras profundas a la tributación directa de este país, así como fortalecer los impuestos indirectos y la capacidad fiscalizadora de la administración tributaria. Sin embargo, las medidas aprobadas fueron modestas. En el caso de Guatemala, pese a contar con una propuesta de reforma amplia y profunda, ésta no fue aprobada. En

Costa Rica, el caso es similar al guatemalteco, porque se ha pretendido realizar cambios mayores, principalmente en la estructura del IVA y el ISR, mediante propuestas que corren un riesgo similar de no ser aprobadas, ya que han enfrentado una oposición creciente, incluso dentro de las filas del partido oficial.

De las medidas impulsadas, como se mencionó anteriormente, la mayoría estuvo enfocada al ISR. De acuerdo con los datos que se muestran en el lado derecho de la gráfica 38, la relación entre propuestas aprobadas y no aprobadas fue similar. Si se comparan con los datos de la izquierda, es clara la sugerencia de que las dificultades de aprobar reformas tributarias se deben más al país donde se realiza la reforma que al tipo de medida que se impulsa.

Además de las características socio-políticas de cada país de la región, la diversidad de resultados pareciera estar influida por el alcance de la reforma tributaria propuesta. En general, las reformas tipo C y A fueron aprobadas en mayor proporción que las tipo B. Esto se debe a que las primeras suponen menos resistencia, ya que constituyen en

buena medida una reforma a lo interno del Estado, con algunas consecuencias para el sector privado y el resto de contribuyentes. Por el contrario, las reformas integrales (tipo B) pretenden un cambio entre la relación del Estado con todos los sectores socioeconómicos, con lo cual de alguna manera es esperable una negociación amplia y con muchos sectores, a fin de lograr neutralizar resistencias mayores. Por lo tanto, su aprobación dependerá del poder relativo que cada sector afectado tenga frente al del Gobierno, pero también de las capacidades negociadoras de estos sectores.

Pareciera, entonces, que es más difícil aprobar reformas comprensivas, ya sea a un impuesto en particular o al sistema tributario. Por ejemplo, las medidas aprobadas en el ISR son de carácter incremental, ya que no se logró implementar el modelo dual que algunos países intentaron impulsar. Por lo tanto, las medidas aprobadas ampliaron la base del ISR existente, pero sin crear nuevas leyes que sustituyeran al régimen anterior. De las medidas aprobadas, destaca la ampliación de su cobertura a las rentas de capital, en especial en cuanto a los dividendos y ganancias de capital; las reformas referentes a los impuestos mínimos al ISR. El mismo tipo de medidas de carácter incremental se aprobó en los impuestos indirectos, principalmente con fines recaudatorios: ampliación de base (El Salvador y Honduras), e incremento de tarifas (ITBMS en Panamá). Las modificaciones también reiteran la importancia que tienen los impuestos específicos o selectivos al consumo en cuanto a la oportunidad de su recaudación, así como la dificultad de mantener su aporte a la carga tributaria.



d. Factores que influyeron en la aprobación de las reformas

Como se vio hasta aquí, en principio, durante las últimas reformas fiscales realizadas no existió un resultado diferente en aquellas medidas orientadas al ISR al respecto de aquellas que comprendían el IVA. Sin embargo, al contrario del IVA, en el ISR el margen para mejoras en ampliación de base y medidas anti elusión es mucho mayor. Además, el costo político de aprobar nuevas medidas en el ISR puede ser mucho mayor que las medidas orientadas al IVA, o al menos la oposición vendría de distintos grupos sociales. En el caso de los impuestos específicos u otras medidas, existen dificultades importantes de modificar estos tributos, ya que pueden enfrentarse a una oposición fuerte y concentrada de los grupos económicos que distribuyen estos bienes, como es el caso de los vehículos, bebidas y la telefonía. Sin embargo, a pesar de los distintos grados de dificultad de impulsar ciertas medidas tributarias, según los resultados presentados anteriormente, las barreras principales no parecieran estar en el tipo de medida impulsada.

Según lo expuesto en las secciones anteriores, el alcance de la reforma parece ser importante en determinar el grado de éxito de los procesos de reforma fiscal. Esta observación surge de los resultados de los países que impulsaron reformas más ambiciosas, que han tenido un avance casi nulo como Guatemala o Costa Rica, o que, como Nicaragua, el resultado se redujo a aprobar una pequeña fracción de las propuestas impulsadas. Ello podría sugerir que las reformas que son políticamente viables en la región son aquellas de carácter incremental, es decir, que van modificando poco a poco la estructura tributaria.

Otra ruta de explicación acerca del grado de viabilidad de las reformas es que cada país tiene diferentes niveles de complejidad para aprobar una reforma fiscal. Gómez Sabaini y O'Farrell (2009) concluyen que en la mayoría de estudios sobre economía política de la tributación en América Latina existe un círculo vicioso que limita las posibilidades de realizar reformas tributarias. Para estudiar las características de este círculo vicioso, según estos autores, se requiere ahondar en las especificidades de cada país y, entre otras cosas, se advierte que las variables observadas no son de aplicación en todos los casos. Por ello, el peso o importancia que tiene cada factor en las decisiones de política tributaria no es unívoco. Asimismo, señalan que es necesario distinguir entre aquellas circunstancias que son de tipo coyuntural y otras de carácter estructural, destacando que generalizar sobre los efectos que tiene un elemento puntual puede conducir a errores. Por ello, el análisis de casos particulares puede ayudar a entender más profundamente los resultados obtenidos. En esta línea, en las siguientes secciones se discute sobre la importancia de comprender el rol de los actores, instituciones y procesos para ver cómo influyen en la realización de reformas fiscales y en la búsqueda de alianzas hacia la reforma fiscal.

B. Política fiscal: actores, instituciones y procesos

La política fiscal está relacionada con las expresiones de poder en una sociedad. En este sentido, una élite que concentra una cuota desproporcionada de poder tiene capacidad para influir también de manera desproporcionada en la política fiscal.

El poder de las élites se puede observar en la influencia que ejercen sobre la política tributaria y en el gasto público. Los privilegios que pueden obtener las élites en el pago de impuestos abarcan exoneraciones fiscales, normas *ad hoc* para favorecer a ciertos sectores y capacidad de veto ante reformas tributarias. Así, una élite puede ejercer el poder a su disposición con el fin de excluirse de obligaciones que debieran aplicarse de manera general y uniforme en una sociedad, tal el caso del pago de impuestos. Estas exclusiones constituyen un privilegio que distorsiona severamente el sistema tributario. En el caso del gasto público, las preferencias en los grandes negocios del Estado —como los contratos de provisión de bienes y prestación de servicios— pueden verse alteradas al ser adjudicadas a proveedores y contratistas a precios superiores a los de mercado, o a calidades inferiores a las que ofrecen los competidores. Estos privilegios introducen ineficiencia y opacidad en el gasto público pero, sobre todo, merman severamente su efectividad y calidad, generando en la ciudadanía desconfianza y rechazo hacia el Estado.

Una política fiscal influenciada por una élite desproporcionadamente poderosa genera resultados inequitativos e ineficientes porque está caracterizada por un sistema tributario injusto (comúnmente regresivo), gasto público mal orientado e inefectivo y, con todo ello, un Estado débil con dificultad para cumplir sus obligaciones más elementales. Desde el punto de vista social, esta política fiscal implicará necesariamente graves condiciones de inequidad, con altas concentraciones del ingreso en segmentos poblacionales muy reducidos.

Una política fiscal guiada por privilegios crea ineficiencias económicas porque impide

un clima de negocios en el que prevalezca la competencia libre y en igualdad de condiciones. Algunas empresas proveedoras o contratistas del Estado operarán con ventaja respecto al resto, protegidas por un manto de impunidad, poder político y legislación que les garantice y sostenga sus privilegios. Además, desde un punto de vista político, la élite dominante procura y financia los medios de dominio y ejercicio del poder, frecuentemente excluyente, para mantener sus privilegios, creando tensión social e ingobernabilidad. En definitiva, la evolución de élites desproporcionadamente poderosas en los países de Centroamérica ha dejado su huella en la política fiscal.

Parte importante de la evolución histórica de la región centroamericana han sido las transformaciones en las élites económicas. Se ha observado la declinación y surgimiento de élites en la región debido a factores diversos, como cambios políticos internos, influencia externa, o un simple relevo generacional en un número reducido de familias con poder hegemónico. Ante estos cambios, la élite emergente debe construir nuevas alianzas y vínculos sociales con las instituciones encargadas de las políticas públicas, para ajustarlas lo más posible a sus intereses. Este esfuerzo requiere del apoyo de sectores diversos y de mecanismos para mantener relaciones sociales pacíficas, los cuales son cruciales para obtener los recursos necesarios del Estado y vínculos institucionales con los grupos sociales relevantes.

Para una élite emergente, estos vínculos institucionales deben funcionar como

garantías de que los recursos que ellos aporten (en particular, los impuestos que dicha élite emergente estará dispuesta a pagar) promuevan su expansión económica. La expectativa de dichos vínculos institucionales es distinta para otros sectores. Por ejemplo, para una élite declinante, el Estado debe proveer protección para sus intereses y privilegios, mientras que los sectores populares esperan atención a las demandas sociales de la mayoría.

La globalización económica es posiblemente el factor externo reciente con mayor influencia y potencial de lograr un relevo de élites¹⁰⁶ en la región. Este proceso está ejerciendo presión sobre los países de Centroamérica en el sentido de encontrar la mejor forma para insertarse en los mercados globales. Esta presión ha generado el surgimiento de élites transnacionales y, con ello, políticas de integración económica con respuestas fiscales diversas. Aunque las oportunidades de cada país para insertarse en la economía global son similares, las élites emergentes han planteado estrategias de acumulación y organización interna diversas.

Las relaciones de las élites emergentes con otros actores sociales internos y con la dinámica que se suscita entre la sociedad y el Estado también han sido distintas entre los países del istmo. Como resultado, los modelos de conformación o reforma del Estado en cada país se diferencian por tres factores: los actores involucrados, las instituciones en las cuales operan estos actores y los procesos mediante los cuales tales actores producen políticas públicas.

106. A lo largo de este capítulo, se hace mención a las élites económicas. Se habla de élites tradicionales cuando se hace referencia a aquellas dedicadas principalmente a actividades agrícolas de exportación o industrias establecidas en los países. En el caso de las élites transnacionales, se alude a aquellos grupos empresariales donde el giro de sus negocios tiende cada vez más hacia una realización fuera del país, e incluso fuera de Centroamérica. Finalmente, otro concepto utilizado es el de élites emergentes, que se refiere a grupos económicos al alza en años recientes que no están vinculados a las élites tradicionales o que están ubicados en sectores económicos de reciente auge en los países de la región.

Estas dimensiones de cada proyecto de conformación o reforma del Estado explican, a su vez, las diferencias de los regímenes impositivos en la región, así como los objetivos, contenido y resultados tanto de los proyectos de reforma fiscal, como de las reformas aprobadas.

No obstante el efecto dinamizador que sobre la región ha tenido el proceso de globalización económica, en Centroamérica el poder continúa siendo ejercido por las élites económicas surgidas de las relaciones previas con la economía internacional, tal el caso de los productores industriales orientados a los mercados domésticos y los intereses del sector agroexportador tradicional.¹⁰⁷ Las élites tradicionales mantienen influencia y generalmente se articulan por redes familiares y vínculos sociales que los relacionan con las élites políticas y con los líderes de las élites emergentes. En los países de la región, muchas de las diferencias entre los modelos de conformación y reforma del Estado actuales (y, por ende, de los sistemas impositivos) son producto del tipo de relaciones de dominio, subordinación o integración entre las élites emergentes y las tradicionales.

Entonces, la política fiscal está determinada por los actores, instituciones y procesos por medio de los cuales las élites predominantes en cada momento de la historia canalizan sus intereses. Estos balances de poder explican por qué sectores como las organizaciones de la sociedad civil hoy en día carecen de la capacidad de incidir efectivamente en la política fiscal, alcanzando una política tributaria que logre, por fin, que la equidad sea un objetivo primordial en la región centroamericana.



a. Institucionalidad al servicio de las élites

Con la dramática excepción del golpe de Estado acaecido en Honduras en 2009, en años recientes en Centroamérica se ha reducido el espacio para respuestas autoritarias y las élites han optado por alternativas democráticas, enfocadas en el pluralismo como una forma manejable de apertura. Bajo el enfoque pluralista, la política se limita a la competencia entre grupos de interés, dirigidos por instituciones, políticas y mecanismos de control social para proteger a las minorías de los intereses de las grandes mayorías. El tipo de arreglos institucionales adoptados en la región incluye sistemas electorales que excluyen a las grandes mayorías, o poderosos tribunales constitucionales, así como el poder de veto sobre las decisiones de los organismos Legislativo y Ejecutivo ejercido por militares o poderosos grupos de empresarios.

Algunos conflictos sobre la conformación del Estado se libran dentro del Estado mismo, dislocando a la sociedad del esfuerzo político e ideológico, creando instituciones estatales que funcionan como facciones compitiendo dentro de la élite política, con agendas alternativas. El golpe de Estado de Honduras en 2009, o la crisis política suscitada ese mismo año en Guatemala por el asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg, son ejemplos recientes en la región acerca de este tipo de conflictos intra-élite.

Como complemento al pluralismo, el desarrollo de tecnocracias aisladas excluye a los sectores populares y a los procesos democráticos de las principales decisiones.

107. Véase Icefi (2007).

Bajo estos arreglos institucionales, la competencia política se limita a áreas no económicas, de manera que áreas esenciales en un sistema capitalista, como las finanzas o la industrialización, quedan en manos de una burocracia protegida y aislada.

Los partidos políticos son los instrumentos más efectivos al servicio de las élites emergentes y de otros actores de poder, con el propósito de introducir en las políticas públicas sus intereses, logrando politizar instituciones en todos los poderes del Estado.¹⁰⁸ Las organizaciones partidarias pueden influenciarse vía el financiamiento de campañas, membresía, apoyo mediático o representación directa de las élites en los cuadros de liderazgo dentro de los partidos.

Sin embargo, en décadas recientes los partidos políticos y los políticos que los conforman han logrado cierto distanciamiento de la dependencia tradicional de las élites, motivados por los requerimientos de instituciones políticas, las exigencias de la competencia partidaria y la imposibilidad de poder responder a demandas múltiples y conflictivas. Este fenómeno se evidencia en el hecho de que las élites políticas muestran cierto grado de autonomía de los intereses de élites económicas, inclinándose por expandir el poder del Estado, o intereses egoístas o miopes como la simple reelección, remuneración o expansión del poder de la burocracia.

b. El rol central de los congresos o asambleas legislativas en la reforma fiscal

Los congresos o asambleas legislativas desempeñan un rol central en la convergencia

de intereses, ya que son el sitio natural para el debate de la política fiscal y de los temas relacionados con el funcionamiento del Estado. Esto se debe a que, desde el punto de vista formal, la Constitución y el marco legal establecen que es atribución exclusiva del Organismo Legislativo la aprobación de las piezas clave para la política fiscal, como son el presupuesto y la legislación tributaria. Más allá del plano formal, es relevante en cada país conocer qué actores, sectoriales o partidarios, tienen acceso a la legislatura y pueden ganar representación y tener un rol activo en la definición de políticas. En particular, la posibilidad de influir en la definición de la política fiscal es desigual en cuanto a la posibilidad de las élites transnacionales, locales o de los sectores populares para incidir en el proceso de legislación.

Las asimetrías entre sectores también comprenden la definición de la agenda del Organismo Legislativo y sus procedimientos internos. Dentro de estos últimos, son relevantes para la modificación de normas fiscales o presupuestarias el número de votos, el tipo de instancias o comisiones parlamentarias y las reglas de veto. Por ejemplo, la *Constitución Política de la República de Guatemala* es muy reglamentaria en temas tributarios y presupuestarios y, adicionalmente, los criterios interpretativos de estas normas por parte de la Corte de Constitucionalidad (CC) son contrarios al fisco, con lo cual la viabilidad para la reforma del sistema tributario se torna muy compleja y difícil. En contraste, la posibilidad de impugnar una norma es muy simple, ya que basta que cualquier ciudadano se auxilie de tres abogados para presentar un recurso ante la CC.

108. Caso particular en la región es el alto grado de politización de los organismos judiciales, divididos entre nombramientos que responden a intereses o lealtades partidarias.

Los partidos políticos son instrumentos efectivos al servicio de las élites emergentes y de otros actores de poder para introducir en las políticas públicas elementos que sean acordes a sus intereses, así como influenciar políticamente a las entidades de todos los poderes del Estado. Sin embargo, la situación de los partidos políticos en Centroamérica es heterogénea y, como se verá más en detalle, en un extremo está Guatemala—donde los partidos políticos muestran un nivel bajo de institucionalización, constituyen representativos imperfectos de grupos sociales y, en general, son poco efectivos en incorporar y coordinar intereses diversos—, en contraste con ejemplos en la línea contraria en los demás países.

Existen algunos indicadores estándar para evaluar a los partidos políticos. El número de partidos políticos que logran curules en la asamblea legislativa es un indicador que permite comparaciones entre los países al respecto del grado de fragmentación de la élite política durante las elecciones, lo cual tiene implicaciones para la capacidad de tomar decisiones o mantener pactos o negociaciones en el Congreso. También, un número grande de partidos indica un mayor grado de inestabilidad y fluctuación, ya que muchos actores buscan acceso, incluso si sólo es por un período corto.

Para medir el grado de fragmentación usualmente se usa el número de partidos políticos representados en el Legislativo. Los cálculos realizados por Aaron Schneider (por publicar), empleando la fórmula de

Lakso-Taagepera¹⁰⁹ para los últimos cuatro eventos electorales, revelan que Guatemala tiene el mayor grado de fragmentación, con 5.05 partidos políticos efectivos en las elecciones de 2007. Además, en Guatemala el número de partidos políticos fluctúa significativamente. El antes estable sistema bipartidista de Costa Rica pareciera estarse fragmentando, pasando en las últimas dos elecciones de 2.3 a 3.2 partidos políticos efectivos. En contraste, la fragmentación de Honduras es muy limitada, no habiendo excedido nunca los 2.5 partidos efectivos, pese al golpe de Estado de 2009 y el alto grado de abstencionismo, lo que sugiere la posibilidad del surgimiento de una nueva fuerza política en el futuro cercano. Nicaragua se ha ubicado a lo largo de las últimas tres elecciones en torno a 3 partidos políticos efectivos. En El Salvador los 2 partidos principales están relativamente equilibrados en su caudal electoral, rodeados de partidos satélites pequeños.

Otro factor útil en el análisis es el grado de polarización ideológica de la clase política. Según los teóricos, un grado de polarización excesivo se evidencia cuando para decisiones clave diferentes facciones políticas se ubican en posiciones ideológicas diametralmente opuestas, haciendo más difícil alcanzar acuerdos, formar alianzas y lograr la aprobación de iniciativas de ley (Dalton, 2008). Para medir la polarización ideológica usualmente se recurre a una escala de 1 a 10 con dos extremos, izquierda y derecha, sobre la cual los partidos

109. El número efectivo de partidos políticos se puede calcular usando la fórmula de Lakso-Taagepera (1979): $N = 1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$, donde n es el número total de partidos políticos o bloques legislativos en el Congreso con poder de al menos 1 voto (incluyendo diputados independientes), y p_i es la fracción del total de curules correspondiente a cada partido o bloque legislativo (así, por ejemplo, para un diputado independiente esta fracción es igual a $1/n$, mientras que para una bancada o bloque legislativo con 40 diputados, la fracción es $40/n$). Debido a que la fórmula de Lakso-Taagepera usa el cuadrado de las fracciones del total de curules que corresponde a cada partido representado en la asamblea, incrementa la importancia de los partidos o bloques grandes y evita el sobre conteo de los partidos pequeños o los diputados independientes, lo que proporciona una idea razonable acerca del grado de fragmentación real en el legislativo.



Cuadro 40: Centroamérica: sistemas de partidos políticos
(circa 2006)

	Número de partidos políticos efectivos (1)	Izquierda (2)	Derecha (2)
Costa Rica	2.95	4.85	6.18
El Salvador	3.25	1.94	7.67
Guatemala	3.64	4.93	6.03
Honduras	2.24	5.65	7.03
Nicaragua	2.67	2.63	6.69
Panamá	2.73		

Fuente: Schneider, A. [por publicar] y estimaciones propias para Panamá basadas en información de la Asamblea Nacional.
Nota: (1) Según la fórmula de Lakso-Taagepera; (2) auto ubicación ideológica de los legisladores, usando una escala de 1 a 10, según las preguntas de la *Encuesta de élites parlamentarias en Latinoamérica* (Zoco, 2006).

políticos se ubican ideológicamente en cuanto a temas como comercio internacional, intervención estatal en la economía y política fiscal. Siguiendo los resultados de Zoco (2006), en El Salvador y Nicaragua los legisladores se posicionaron mostrando un alto grado de polarización entre los dos partidos políticos principales. Los resultados para Honduras y Costa Rica revelaron que prácticamente no existe polarización. En Honduras, los legisladores de los dos partidos políticos principales se ubicaron más a la derecha o hacia el centro-derecha, mientras que en Costa Rica se ubicaron en el centro o en la derecha.

En Guatemala, el indicador muestra un nivel casi inexistente de polarización, reflejando los altos niveles de fragmentación y volatilidad de sus partidos políticos. Ningún partido domina el sistema y los dos partidos mayoritarios dependen de numerosas alianzas. Asimismo, ninguno de los partidos ha logrado articular una plataforma ideológica clara y consistente. Esto ayuda a entender en parte por qué en Guatemala las organizaciones partidarias son más *maquinarias electorales* que partidos políticos propiamente dichos, de duración

corta, carentes de ideología, con escasa o nula institucionalidad y con diputados con tendencia al transfuguismo y la indisciplina en las votaciones.

Estas características reflejan y agudizan los problemas de cohesión y dominio de las élites emergentes. Esta problemática está claramente evidenciada en las asambleas legislativas de Centroamérica, en las que los diputados electos deben trabajar en las comisiones parlamentarias para atender temas específicos (incluyendo las comisiones de finanzas públicas o asuntos hacendarios), votar las propuestas de legislación, monitorear y supervisar al Ejecutivo y ejercer tareas que requieren especialización técnica (como aprobar el presupuesto y las reformas fiscales). En general, las asambleas legislativas latinoamericanas no han contado con parlamentarios altamente calificados y, en el pasado, los Organismos Ejecutivos han sucumbido a la tentación de gobernar sobre y por encima de las objeciones legislativas (O'Donnell, 1994; Shugart and Carey, 1992; Mainwaring and Shgart, 1997). A continuación un análisis breve de la situación en cada país de la región.

i. Costa Rica

El Partido de Liberación Nacional (PLN), la fuerza política dominante durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, ha implementado parte de la agenda de conformación del Estado de las élites transnacionales desde el final de la década de 1980. Sin embargo, la implementación de esta agenda se ha visto desacelerada por la influencia de las élites conservadoras y la presión social en defensa de los derechos de bienestar democrático en el país. No obstante, las élites emergentes han logrado empujar al PLN hacia la derecha, forzando la salida de los cuadros con mayor orientación social democrática en su base. Esta salida permitió que el Partido Unidad Social Cristiana (Pusc) (centro derecha), alcanzara el poder durante dos períodos presidenciales.

Y es que el sistema político de Costa Rica se está transformando de un bipartidismo (PLN-Pusc) a un esquema con mayor fragmentación. Esta tendencia toma forma a partir del año 2002, cuando fuerzas políticas nuevas, especialmente el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Movimiento Libertario (ML), comenzaron a tener gran protagonismo, al tiempo que los partidos tradicionales perdían peso electoral. Por ejemplo, el PLN, quizás el más tradicional de los partidos grandes, ha venido perdiendo apoyo electoral de forma vertiginosa desde 1998, se mantuvo ocho años fuera del poder y, aunque ganó las elecciones nacionales de 2006, lo hizo con uno de los márgenes más estrechos en la historia de Costa Rica: menos del 1% sobre el PAC, obteniendo el 25% del padrón electoral total (en unas elecciones con un abstencionismo del 30%). Por otro lado, el Pusc también ha ido en declive, su candidato para las elecciones nacionales de 2006 obtuvo el 3% de los votos, mientras

que en las elecciones municipales pasó de tener 48 alcaldes a tener sólo 11.

Algunos analistas consideran que la fragmentación del sistema de partidos políticos en Costa Rica se debe, en cierta medida, a los escándalos de corrupción en que se han visto envueltos ex presidentes y altos dirigentes de los dos partidos tradicionales, como el caso Caja-Fischell (por el cual el ex presidente Rafael Ángel Calderón fue condenado a prisión) y el caso ICE-Alcatel. Por otro lado, tanto el PAC como el ML han mostrado un crecimiento constante. El ML pasó de tener un diputado en 1998 y un 1% de intención de voto en su candidato presidencial, a tener 6 en 2002 y nuevamente 6 en 2006, con una intención de 8% en su candidato presidencial. El PAC, con sólo dos años de fundado para las elecciones nacionales de 2002, obtuvo el 26% de los votos, obteniendo 14 diputados y, para 2006 —las segundas elecciones en que participó— logró 17 diputados y 39% de los votos presidenciales (1% menos que el PLN). Así, Costa Rica pasó, a partir de 2002, al pluripartidismo, donde los cuatro partidos políticos de mayor envergadura son el PLN, el PAC, el ML y el Pusc.

Dentro de los episodios recientes en los que el Ejecutivo costarricense ha enfrentado serias dificultades para lograr la aprobación de legislación destaca la ratificación del *Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana y Centroamérica* con los EE. UU. (TLC-RD-Causa o Cafta, por sus siglas en inglés). El Ejecutivo logró superar la férrea oposición y la presión sobre la Asamblea Legislativa de sectores de la sociedad civil, sólo con la reelección de Óscar Arias en 2006, logrando desplazar al PLN a la derecha (Sánchez Ancochea, 2005).

En la actualidad, el estancamiento parlamentario continúa en Costa Rica al

persistir la resistencia a aprobar el Plan Fiscal propuesto por la administración de la presidenta Laura Chinchilla (PLN). Al Gobierno de Chinchilla la reforma fiscal pareciera estársele yendo de las manos, ya que su propuesta perdió el apoyo del PLN en la Asamblea Legislativa. La bancada oficialista ha optado por distanciarse del Ejecutivo, con la intención de buscar un acuerdo con la oposición en el seno de la Comisión Legislativa de Asuntos Hacendarios, oposición que incluye las facciones libertarias y de la extrema derecha.

ii. El Salvador

Las élites emergentes de carácter transnacional han tenido gran éxito en El Salvador, donde la derechista Alianza Republicana Nacionalista (Arena) ha constituido un canal efectivo para sus intereses (Wood y Segovia, 1999). Los intereses de la élite transnacional canalizados por conducto de Arena contrastan con la oferta política alternativa del exguerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), contraste que está claramente reflejado en los indicadores de polarización ideológica de El Salvador.

Ambos partidos han tenido cuotas relativamente equilibradas de poder en el Legislativo, lo cual no ha impedido que Arena haya tenido éxito en impulsar su agenda durante las últimas décadas desde el control del Ejecutivo cerca de 20 años. Arena centralizó el poder en la Presidencia de la República y aseguró por muchos años alianzas con un grupo de partidos satélite de derecha. Estas alianzas obligaron a Arena a introducir en su agenda ciertos privilegios para la élite conservadora, que está en decadencia frente el surgimiento de las élites transnacionales, generando un conflicto que eventualmente facilitó la victoria electoral del FMLN en 2009.

Desde ese momento, el FMLN tampoco ha sido ajeno al conflicto interno. Diferencias entre los cuadros orgánicos del partido que ocupan curules en la Asamblea Legislativa y el círculo de confianza del presidente Mauricio Funes son un desafío para el impulso de agendas de contrapeso a la de Arena. En la medida en que el FMLN supere la fricción interna se logrará la aprobación y puesta en vigencia de importantes proyectos como la reforma fiscal preparada por el Ministerio de Hacienda. Recientemente, en la agenda de reforma fiscal han surgido iniciativas como un impuesto destinado a financiar las políticas de seguridad ciudadana y el combate al narcotráfico internacional, poniendo a prueba la coordinación entre el Ejecutivo y las alianzas del partido oficial en la Asamblea Legislativa, en un escenario de oposición del empresariado aglutinado en la Anep.

iii. Guatemala

Los altos niveles de fragmentación y los bajos niveles de polarización ideológica que muestran los indicadores y las estadísticas electorales sugieren dos serios problemas para avanzar en una agenda de fortalecimiento del Estado en Guatemala: en primer lugar, todo proyecto de fortalecimiento del Estado requiere de algún mecanismo que logre coordinar organizaciones partidarias dispersas e inestables. Y, en segundo plano, las élites transnacionales deben encontrar formas para lograr articular efectivamente sus objetivos por medio de uno o varios partidos políticos.

En Guatemala, ninguno de estos problemas está resuelto, ya que las élites transnacionales se encuentran subordinadas a otros sectores dentro de los grupos que integran la élite tradicional. Además, las instituciones existentes siguen una línea

de diseño y acción efectiva para bloquear todo intento significativo de reforma del Estado, en vez de facilitararlo. Incapaces de imponer algún esfuerzo político, las élites transnacionales parecen resignadas a esperar en Guatemala; asimismo, ningún partido o coalición de partidos políticos está canalizando su agenda. Esta situación es particularmente notoria ante la actitud displicente del empresariado organizado, que a escasos meses de las elecciones generales (septiembre y noviembre de 2011), no había logrado consenso sobre a qué fuerzas políticas apoyar.

Este escenario se torna aún más complejo e inoperante ante la posibilidad de impulsar una reforma fiscal. La élite conservadora mantiene un muro de contención ante prácticamente cualquier propuesta, el cual está cimentado en una fuerte aversión ciudadana y popular al tema fiscal, alimentado por un *bombardeo* mediático dirigido a desacreditar al Estado y a profundizar la desconfianza ciudadana en la clase política y en el Estado. La percepción negativa hacia el Estado es particularmente aguda en contra del Congreso de la República, en cuyos diputados recaen los niveles más altos de desconfianza y descalificación por parte de la ciudadanía.

Ante el alto grado de fragmentación e inestabilidad que hace que los partidos políticos carezcan de institucionalidad y funcionen más como maquinarias electorales de corta vida al servicio de sus financistas de turno, los políticos naturalmente se inclinan a seguir agendas egoístas de *supervivencia* y alcance cortoplacista. En este sentido, prácticamente ningún diputado encuentra razonable o sensato inclinarse por el desgaste político que supone votar a favor de la reforma fiscal, ya que adicional al descrédito que

supone ser diputado, carece del respaldo institucional o ideológico para apoyarse ante una acción sumamente impopular. Este esquema parlamentario supone un altísimo grado de vulnerabilidad al control y la influencia de la élite tradicional.

iv. Honduras

Desde el final de las dictaduras militares en los primeros años de la década de 1980, los dos partidos tradicionales, el Partido Nacional (PN) y el Partido Liberal (PL), habían dominado el sistema de partidos políticos hondureño. Las fracciones de la élite transnacional han logrado acceso a ambos partidos, alcanzando un acuerdo tácito entre las principales fuerzas políticas sobre la agenda y las prioridades del quehacer estatal. Estas élites transnacionales han influenciado la definición de las políticas públicas durante las administraciones del PN al inicio de la década de 1990 y durante toda la década de 2000. Sin embargo, su coexistencia con otros sectores —también con influencia sobre los partidos políticos— ha dificultado la adopción e implementación plena de la agenda de las élites transnacionales, impidiendo cambios más profundos y significativos.

Esta fuerte influencia de la élite transnacional sobre el Congreso Nacional jugó un rol crítico en los eventos de 2009 que desembocaron en el rompimiento del orden constitucional materializado en el golpe de Estado que derrocó al presidente Manuel Zelaya. En la coyuntura previa al golpe, las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo se escalaron hasta llegar al clímax del golpe, en el que el entonces presidente del Congreso Nacional, Roberto Micheletti, asumió *de facto* el puesto de presidente de la República.

Sin duda, los eventos posteriores al golpe de Estado, incluyendo las elecciones que

llevaron al poder al presidente Porfirio Lobo, reconfiguraron el balance de poder entre el Legislativo y el Ejecutivo. Esta nueva configuración le ha permitido al Gobierno el impulso de medidas tributarias de emergencia, dedicadas a subsanar las difíciles condiciones financieras resultantes. Sin embargo, además de estas medidas de emergencia, la gobernabilidad democrática sigue en grave riesgo, toda vez que dentro de las medidas fiscales adoptadas se incluyen reducciones importantes en el gasto público (con serias implicaciones en la gobernabilidad al haberse incluido despidos masivos). Añádase a ello el grave riesgo de ampliación de nuevos privilegios fiscales, como las denominadas *ciudades modelo*. Estas figuras suponen una suerte de ampliación y profundización de los beneficios fiscales *normales* para una zona franca; constituirían privilegios sin precedentes en la región dirigidos a las élites transnacionales y, con ello, representarían la consolidación de su influencia en este país.

v. Nicaragua

La polarización que muestran los indicadores del cuadro 40 (página 163) refleja los orígenes del exguerrillero e izquierdista Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y el derechista Partido Liberal Constitucionalista (PLC). No obstante la enorme divergencia en su origen, estas fuerzas políticas operan en el marco de un acuerdo básico de sus liderazgos, el cual tiene como objetivo avanzar en los cambios institucionales necesarios para consolidar su poder.

Aunque el PLC gobernó durante el período comprendido entre 1990 (como parte de la coalición Unión Nacional Opositora) hasta 2006, e incluso ha mantenido mayoría parlamentaria durante parte de ese lapso, las élites transnacionales

no han ejercido una influencia determinante en la definición de las políticas públicas. El PLC no logró mayores avances en materia de fortalecimiento del Estado, a pesar de haber revertido muchos de los cambios implementados por los sandinistas hasta 1989.

El FSLN ganó las elecciones y retomó el poder en 2006, pero pareciera que su prioridad ha sido concentrarse en los cambios institucionales que le permitan permanecer en el poder, en vez de avanzar en un programa de fortalecimiento del Estado. Por ello, no fue sino hasta en 2009 cuando se impulsó la reforma tributaria, debido a problemas de financiamiento del gasto público, derivados principalmente del bloqueo que sufrió la ayuda internacional como resultado de cuestionamientos al proceso electoral llevado ese año. El proceso de reformas fiscales fue denominado *Concertación Fiscal*, pero el mismo no implicó un proceso amplio de consultas con distintos grupos de la sociedad. En contraste, las reformas fueron negociadas con la élite tradicional, lo cual viabilizó la aprobación de una parte de las reformas propuestas, muy por debajo de lo que el gobierno sandinista propuso originalmente.

c. El Organismo Ejecutivo y su relación con el Legislativo

El rol del Ejecutivo también es importante en cuanto al grado de concentración de poder en la Presidencia, relativo al de los otros organismos del Estado y, con ello, las posibilidades de acceso al presidente por parte de individuos poderosos o de los sectores sociales. Pero quizá lo más relevante para la definición de la política fiscal es la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en cuanto al grado de influencia que la Presidencia pueda ejercer en la definición

y control de la agenda legislativa, iniciativa de ley y poder de veto. Al respecto, son notables los actores más visibles en el golpe de Estado de Honduras en 2009: el presidente derrocado fue el del Ejecutivo y, el golpista, el presidente del Legislativo.

Las relaciones internacionales operadas a través del Ejecutivo alcanzan un estatus institucional en la medida en que definen o restringen actores domésticos e invitan a actores externos a operar en los procesos de decisión de las políticas públicas. Las relaciones con la cooperación internacional y con las instituciones financieras internacionales comúnmente incluyen mecanismos para incorporar los intereses de los cooperantes a los procesos domésticos, tal el caso de las condiciones de desembolso de préstamos y donaciones o, en algunos casos, más explícitamente, funcionarios de las entidades externas ejerciendo influencia sobre actores en los organismos Ejecutivo y Legislativo.

Aunque estas relaciones con la cooperación internacional parezcan intrusiones violatorias de la soberanía nacional del país receptor, es una práctica prevaleciente y creciente, especialmente en los países que más dependen de la asistencia externa, como una parte importante de sus ingresos estatales. Por su estatus de miembros de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (HIPC,

por sus siglas en inglés), en Honduras y Nicaragua este grado de influencia externa continúa siendo relativamente más preocupante que en el resto de países de la región.

En cuanto a la ejecución de la política tributaria, el diseño institucional de la administración tributaria, usualmente parte del Ejecutivo, es en particular interesante. Aunque en algunos países como Guatemala se ha legislado para crear entes autónomos a cargo de la administración tributaria y aduanera, en términos políticos esta autonomía se ve vulnerada en tanto el superintendente o el Directorio sean nombrados por el presidente, y la normativa para administrar los impuestos siga siendo aprobada por el Congreso.¹¹⁰

Las administraciones tributarias también han sido el blanco de la influencia de élites emergentes en la región. Siendo burocracias complejas y altamente especializadas, existen diferencias en la forma en la que las autoridades aduaneras aplican los impuestos al comercio exterior. Élites emergentes como las maquilas y zonas francas han logrado la creación en las administraciones tributarias de departamentos especializados para facilitar la operación de los privilegios fiscales que reciben, tal el caso de los funcionarios aduaneros residentes en zonas francas.

El poder real que el Organismo Ejecutivo tiene para influenciar las decisiones en el Legislativo, particularmente en temas

110. En Guatemala, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) realizó enormes esfuerzos para lograr que en 2006 se aprobara una ley que fortaleciera sus facultades (el Decreto 20-2006, la denominada *Ley Antievasión*). Sin embargo, no todas sus propuestas fueron aprobadas, razón por la cual se ha estado impulsando la aprobación de la *Ley Antievasión II*. Por otro lado, para que Guatemala cumpla el Estándar Internacional de Transparencia Fiscal y Financiera establecido por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Propósitos Tributarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Oce), se requiere que el Congreso apruebe legislación nueva que: a) elimine las acciones al portador (lo cual se logró en 2010 mediante la *Ley de Extinción de Dominio*); b) le conceda a la SAT acceso a la información bancaria de los contribuyentes bajo garantía de confidencialidad y exclusivamente para fines de fiscalización y control tributario (con un logro parcial, ya que el Foro Global de la Oede ya reconoció el acuerdo regional de intercambio de información tributaria suscrito hace algunos años); y, c) le autorice suscribir acuerdos de intercambio de información con administraciones tributarias de otros países.



Cuadro 41: Centroamérica: influencia de la mayoría parlamentaria e incremento de ingresos fiscales por reformas aprobadas

País	Situación legislativa	Recaudación adicional como resultado de reforma (porcentaje del PIB)
Honduras (2010)	Mayoría simple	2.2
Panamá (2010)	Mayoría simple	2.0
Nicaragua (2009-10)	Mayoría con alianza	1.0
El Salvador (2009)	Mayoría con alianza	0.9
Costa Rica	Alianza frágil	0.0
Guatemala	Alianza frágil	0.0

Fuente: Fuentes (2011b).

complejos como la reforma tributaria, varía de país a país. Un primer caso es cuando el partido oficial goza de mayoría en la Asamblea Legislativa, es disciplinado y cohesionado al momento de tomar decisiones. Un segundo caso es que el partido oficial no posee mayoría en el Legislativo, pero el Ejecutivo es poderoso y tiene capacidad de lograr alianzas sólidas y estables que permitan el avance de su agenda legislativa. Y un tercero es el caso de un Ejecutivo debilitado por su escaso poder de influencia, tanto porque el oficialismo carece de mayoría en el Legislativo y encuentra sumamente difícil lograr o sostener alianzas.

Honduras y Panamá, en 2010, encajarían en el primer caso, en el que el partido oficial goza de mayoría, lo cual sin duda ha sido un factor importante en haber logrado la aprobación de sus reformas

tributarias. Nicaragua encajaría en el segundo caso, en el que el partido oficial no posee mayoría en la Asamblea, pero mantiene alianzas fuertes y sostenibles con otros partidos y, notablemente, con el sector privado, logrando la aprobación de reformas, atendiendo a balances entre todos los sectores.¹¹¹ El Salvador también se ubicaría en este segundo caso, ya que el partido oficial no cuenta con mayoría, pero ha establecido alianzas con otros partidos representados en la Asamblea. Sin embargo, a diferencia del caso nicaragüense, el Gobierno salvadoreño no ha logrado superar la resistencia y bloqueo del sector privado aglutinado en la Anep.

Las situaciones presentes en Guatemala y Costa Rica encajarían en el tercer caso. En el primero de estos países, durante los Gobiernos de Óscar Berger y Álvaro Colom, el partido oficial no ha tenido mayoría en

111. Sin embargo, con el objetivo político de sostener estas alianzas, principalmente con el sector privado, la negociación conduce a debilitar la reforma tributaria. El caso nicaragüense ilustraría la situación en la cual el Ejecutivo podría contar con el poder para aprobar una reforma tributaria integral y profunda, pero la alianza con el sector privado (el gran faltante en la mayoría de los otros países de la región) hace políticamente conveniente o estratégico mantener el apoyo del empresariado vía una reforma más moderada, o menos conflictiva.

el Congreso¹¹² y ha debido enfrentar largas y onerosas negociaciones, a veces con su misma bancada oficial, adicional al férreo y cerrado bloqueo político y mediático ejercido por el sector privado. En Costa Rica, además de no contar con mayoría en la Asamblea, el Ejecutivo también ha enfrentado recientemente dificultades para coordinar el esfuerzo por la reforma con su propia bancada oficial, la cual optó por llevar la negociación al Legislativo, en el seno de la Comisión de Asuntos Hacendarios y lograr un acuerdo con las demás fuerzas políticas representadas en la Asamblea.

d. El Organismo Ejecutivo y su relación con el Judicial

En algunos casos, los tribunales o altas instancias de administración de justicia resultan instituciones sujetas a la influencia de las élites. Casos especialmente notables son los tribunales o Cortes de Constitucionalidad en Costa Rica y Guatemala, entidades que han emitido fallos y sentencias basados en criterios interpretativos que, en numerosas ocasiones, han vulnerado los sistemas tributarios o, peor aún, han evidenciado el poder de influencia e incidencia de las élites sobre esta jurisprudencia del más alto nivel.¹¹³ La existencia de normas constitucionales en materia tributaria y la

posibilidad relativamente fácil de lograr que estos tribunales constitucionales expulsen normas de la legislación vigente restringen severamente los esfuerzos de conformación o fortalecimiento del Estado.

Este enorme poder concentrado en los tribunales constitucionales naturalmente incentiva a las élites a realizar denodados esfuerzos para controlarlos. Las acciones van desde asegurar que los integrantes de estos tribunales guarden relaciones de membresía o lealtad a la élite, hasta la confección de sentencias y criterios acordes a sus intereses sectoriales, muchas veces, incluso, emitiendo una sentencia en un sentido y, años después, según la conveniencia de una élite emergente, emitiendo una sentencia contradictoria.¹¹⁴

e. Las élites en Centroamérica y su ejercicio del poder

Siguiendo una lógica simplificada, el modelo de Estado y, en particular, la política fiscal prevaleciente son el resultado de la distribución de poder entre el sector que mayoritariamente provee los recursos (usualmente el sector privado empresarial, el detractor usual de una reforma fiscal que privilegie la equidad) y los beneficiarios de los programas y proyectos financiados con esos recursos (usualmente los sectores populares, los aliados teóricos de la reforma fiscal).

112. En parte debido a que desde las elecciones de 1999, varios grupos, incluyendo los «libertarios», condujeron campañas llamando al voto cruzado, precisamente con la intención de debilitar al Ejecutivo para perder la mayoría oficialista en el Congreso. Estas campañas argumentaban que sin mayoría oficialista (coloquialmente llamada «aplanadora parlamentaria») se lograría mayor control ciudadano sobre las autoridades gubernamentales. Este supuesto teórico no ocurrió y, por el contrario, se produjo un incremento sustancial en el costo (financiero y político) de las negociaciones requeridas para alcanzar acuerdos, o peor aún, el bloqueo efectivo a agendas legislativas como la de la reforma fiscal.

113. Jurisprudencia y criterios de interpretación que muchas veces encuentran base y complemento formal en el carácter reglamentario de las normas constitucionales en estos países.

114. Ejemplos de este proceder según intereses de élites emergentes son las numerosas sentencias que la Corte de Constitucionalidad de Guatemala ha decretado para acciones en contra de impuestos específicos o selectivos al consumo de productos como bebidas, combustibles derivados del petróleo o cigarrillos.

Esta distribución de poder convergería en un equilibrio razonable toda vez que los actores tuviesen condiciones similares de acceso e influencia en las decisiones. Sin embargo, el caso de Centroamérica dista mucho de este esquema teórico ideal. El patrón de acumulación en la región produce poca riqueza, la cual se concentra en muy pocas manos, en sectores con potencial limitado para promover el desarrollo sostenible de todos. Los recursos generados resultan insuficientes para atender las demandas populares, los requerimientos de las élites emergentes para renovar el esquema de acumulación, los requerimientos de las élites conservadoras para sostener su dominio sobre los medios de producción y, además, sostener al Estado. Además, las dinámicas sociales a través de la historia de la región han impedido la formación de coaliciones o alianzas dentro de la sociedad civil capaces de balancear o lograr contrapeso al poder de las élites.

De esta forma, la naturaleza de las relaciones internas y externas de las élites han definido los modelos de conformación y reforma del Estado, sólo con insumos mínimos o prácticamente nulos provenientes de los sectores populares. Durante la segunda mitad del siglo XX, Centroamérica adoptó un esquema de inserción en la economía mundial que incluyó la expansión de la agricultura capitalista y el inicio de la industrialización doméstica, pero con vocación regional (cuya principal expresión fue el *Tratado de Integración Económica Centroamericana* de 1960).

Esta expansión se observó en Costa Rica con el impulso de una coalición entre élites y sectores de la clase media, para lo cual se introdujo en ese país un modelo de Estado de bienestar democrático. Las instituciones que apoyaron la expansión de la agricultura

capitalista y la industrialización se financiaron con un incremento en la carga tributaria, al inicio vía derechos arancelarios, pero eventualmente mediante incrementos en la recaudación de impuestos directos y sobre el consumo.

En la actualidad, en Centroamérica la integración de procesos económicos ha provocado el surgimiento de una variedad de sectores nuevos y adaptados a la globalización, principalmente maquilas, exportadores de productos agrícolas no tradicionales, servicios financieros, turismo y remesas familiares. Los grupos sociales asociados con estos sectores plantean su modelo de conformación y reforma del Estado basado en la liberalización de mercados, comercio y precios, vía el acceso a las instituciones políticas existentes y creando nuevas cuando lo han encontrado necesario.

En la región, el éxito de estos grupos emergentes varía de país a país; ello, conforme las élites ocupan los espacios existentes y los sectores populares se movilizan para lograr acceso, lo cual les ha sido negado durante décadas por la represión y la violencia. Los resultados de las negociaciones y las luchas entre estos grupos también varían, en parte debido a los arreglos institucionales y políticos heredados del pasado, así como debido a las adaptaciones asociadas con los procesos de paz y democratización en las décadas de 1980 y 1990.

Según Schneider A. (por publicar), las instituciones políticas han logrado acomodarse de manera imperfecta a las élites (emergentes y declinantes) y a los sectores populares, generando esquemas divergentes de conformación del Estado. En resumen: en un primer caso, la élite transnacional en El Salvador ha logrado una estructura más cohesionada y dominante

dentro de un solo partido político y un Ejecutivo poderoso. Pero la polarización ideológica entre los dos principales partidos sugiere un acomodamiento aún incompleto ante los esquemas, intereses y visiones del Estado de la élite y de los sectores populares. Una segunda situación se presenta en Guatemala, con un caso opuesto al salvadoreño, en el que las élites transnacionales han encontrado un orden escaso dentro de organizaciones fragmentadas e instituciones políticas dedicadas a bloquear todo esfuerzo de reforma y fortalecimiento del Estado. En tercer lugar, los casos de Costa Rica, Honduras y Nicaragua se ubican en posiciones intermedias entre los casos extremos de El Salvador y Guatemala, en los que las élites transnacionales han mostrado capacidades moderadas para articular y desarrollar agendas de conformación y reforma del Estado. En estos tres países la élite transnacional enfrenta acciones de instituciones que limitan su cohesión o dominio, con lo cual los patrones de conformación del Estado permanecen en alguna medida difusos.

Estos esquemas se reflejan en las estructuras tributarias de cada país, así como en las herramientas que las élites emplean para asegurarse marcos institucionales y legales acordes con sus intereses. Al analizar las características estructurales de los sistemas tributarios en cada país como el nivel de recaudación de los impuestos directos, se encuentra que su incidencia está estrechamente asociada con la situación local de las élites económicas.

Panamá y El Salvador son los países de la región en donde los impuestos directos tienen la mayor participación en la carga tributaria. Por otra parte, el aporte de los

impuestos directos en Costa Rica, Honduras y Nicaragua ocupa posiciones intermedias, mientras que este tipo de impuestos representan en Guatemala la menor de las contribuciones al esfuerzo fiscal. Es decir, la estructura tributaria en cada país refleja el grado de cohesión y dominio de las élites emergentes, así como el grado de efectividad en el que ejercen su poder e influencia en los modelos de conformación y reforma del Estado: El Salvador es el país en el que la élite emergente ha logrado los mayores cambios. Le siguen Costa Rica, Honduras y Nicaragua, quedando Guatemala como el país con mayor rezago.

Dentro de los cambios estructurales que las élites emergentes han logrado como producto del ejercicio del poder que detentan se encuentra la proliferación de privilegios fiscales, frecuentemente derivados de la distorsión o extensión justificada de los otrora incentivos tributarios a la inversión (principalmente en sectores como turismo, maquila y minería). Desafortunadamente, estas medidas han perforado y complicado los sistemas tributarios en la región, haciéndolos ineficientes y contrarios a estándares y prácticas internacionales. Muchos de ellos constituyen violaciones a los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la forma de excepciones a los acuerdos internacionales, justificados únicamente para los países más pobres (Agosín, Barreix y Machado, 2005).

El resultado de la proliferación de privilegios fiscales es que algunos de los sectores económicos más dinámicos y asociados con élites transnacionales emergentes, como las zonas francas y las maquilas, no generan ingresos tributarios para la economía que los acoge. Ello es aún

más grave de lo que parece, pues no existe evidencia que sugiera que estos privilegios sean efectivos como incentivos para atraer inversión extranjera directa (Roca, 2010; Klemm y Van Parys, 2010; y Villela, Legrumbeber y Jorrat, 2009).¹¹⁵

El control mediático y la generación de percepciones adversas al Estado son otras de las herramientas mediante las cuales las élites ejercen su poder. A través de ellas han tenido éxito en bloquear cambios que amenacen sus cuotas de poder, especialmente cuando se trata de reformas fiscales. Es mediante el financiamiento o control accionario de las empresas de medios de comunicación que las élites han podido manipular exitosamente las percepciones de sectores populares que, de otra forma, actuarían como los aliados naturales de la reforma, precisamente por ser los beneficiarios de sus efectos. Por esta razón, frecuentemente los sectores populares suelen mostrar oposición, movidos por la indignación de percepciones exageradas de la corrupción en el Gobierno o la opacidad en la gestión pública.

C. ¿Dónde buscar apoyo para la reforma fiscal?

Uno de los principales obstáculos para revertir la inequidad a través de un cambio en la política fiscal ha sido y sigue siendo

la debilidad de los sectores populares en Centroamérica. Históricamente, las élites han eclipsado a sus contrapartes de la sociedad civil, la cual ha sufrido división interna, dependencia económica, pero quizá, sobre todo, una pobreza exacerbada por una profunda inequidad en la distribución de la riqueza, así como una violenta represión. Luego de los procesos de democratización y pacificación en la región, la debilidad actual de los sectores populares es la herencia acumulada de la represión, así como la competencia por recursos escasos para financiar su funcionamiento.

Por otro lado, las élites acaudaladas han evadido y eludido exitosamente el pago de impuestos, dejando a los Estados dependientes de la recaudación generada por impuestos que recaen sobre la clase media, especialmente impuestos al consumo, sobre el valor agregado y el impuesto sobre la renta aplicado a los trabajadores asalariados y pequeñas empresas. Precisamente una de las causas de esta enfermedad crónica de los sistemas tributarios centroamericanos es la exclusión sistemática de los actores populares de los procesos políticos, lo cual le ha permitido a las élites manipular a su antojo los regímenes impositivos y limitar sus obligaciones tributarias.¹¹⁶

Esto explica por qué en cada intento de reforma fiscal los Gobiernos se preparan para enfrentar a la élite empresarial como

115. En particular, este es el caso de las empresas extranjeras que, al eludir el pago de impuestos por sus operaciones en los países centroamericanos, generan obligaciones tributarias en los países en los que está domiciliada su casa matriz. Es decir, las exenciones tributarias en Centroamérica que gozan estas empresas transnacionales terminan siendo una suerte de transferencia a favor de los sistemas tributarios de los países desarrollados en donde está ubicada la casa matriz. Como resultado, mucha de la oposición política a eliminar los privilegios fiscales que gozan las zonas francas y las maquilas no proviene de los inversionistas extranjeros, sino de los capitalistas domésticos, quienes gozan de los privilegios de obtener mayores ganancias vía la ventaja relativa respecto al resto de empresas y contribuyentes centroamericanos, al operar como aliados y facilitadores de los productores transnacionales.

116. Aaron Schneider cita a Michael Best (Best, 1976), notando que el principal obstáculo para incrementar la recaudación tributaria y el fortalecimiento de los Estados en Centroamérica ha sido la intransigencia de las «élites oligárquicas», dentro de las que Best destaca a los grandes terratenientes como los más preocupantes.

el principal adversario de las reformas, con la esperanza de lograr el máximo grado de acuerdo posible, prácticamente terminando en una evaluación y «control de daños» de sus propuestas originales, y muchas veces actuando como si no existiesen aliados en los sectores populares o la sociedad civil. La respuesta lógica a este esquema es que los Gobiernos busquen desarrollar procesos políticos más incluyentes y, con ello, procurar el apoyo a las propuestas integrales de reforma, sin mutilar los componentes orientados a reducir los privilegios, en particular el espacio que las élites han gozado para evadir y eludir el pago de impuestos.

Este cambio de paradigma conlleva que los Gobiernos pasen de preocuparse únicamente por el adversario consuetudinario a la reforma, considerando que el Estado necesita una base de apoyo más amplio dentro de los sectores populares, si es que la reforma ha de alcanzar a la élite privilegiada, especialmente en sectores difíciles de gravar impositivamente. Por otro lado, el Gobierno debe estar consciente de que un nuevo sistema fiscal implicará nuevas relaciones Estado-sociedad y nuevas relaciones entre los grupos sociales, lo cual no puede negociarse sin la participación amplia y abierta en el diseño e implementación de políticas públicas.



a. **Transparencia y combate a la corrupción como medida para enfrentar el grave problema de la desconfianza ciudadana en el Estado**

El esfuerzo por la reforma fiscal debe acompañarse de acciones para recuperar la confianza ciudadana y la movilización

de los sectores populares, especialmente de los que se perfilan como los beneficiarios de las reformas. Es imperativo el diseño y adopción de contramedidas al control mediático ejercido por las élites detractoras de las reformas fiscales y la consecuente generación de percepciones negativas en la ciudadanía.

Estas medidas de recuperación de la confianza ciudadana deben asumirse con plena seriedad e inmediatez. La inhabilidad de la clase política para enfrentar los desafíos de la gobernabilidad ha generado un cinismo predecible dentro de la ciudadanía. Esta profunda desconfianza se ve reflejada en los bajísimos niveles de legitimidad de las instituciones estatales, en particular de las asambleas legislativas.

Este deterioro de las percepciones ciudadanas se refleja de manera preocupante en los estudios que realiza Latinobarómetro, basados en encuestas anuales con más de diez mil cuestionarios en cada país del hemisferio. La encuesta de 2005 incluyó una pregunta de relevancia particular [citada por Schneider A.]: «¿Cree usted que el gobierno [sic] gasta correctamente el dinero que usted paga en impuestos?» Previsiblemente, la falta generalizada de confianza en las instituciones del Estado se replica en el caso tributario: la mayoría de los latinoamericanos no cree que su Gobierno haga buen uso de los impuestos.

Según los resultados de Latinobarómetro, los venezolanos y los chilenos parecen confiar más en el uso que sus Gobiernos hacen de los impuestos. En contraste, los mexicanos, uruguayos y guatemaltecos son los latinoamericanos que más desconfían de sus Gobiernos. Los salvadoreños se ubican justo debajo de los chilenos, mientras que los hondureños, nicaragüenses y costarricenses

se ubican en puntos medios, siendo los costarricenses los más desconfiados de este subgrupo *medio*.

Es importante comprender que estas son percepciones que, basadas o no en una situación objetiva, determinan el nivel de apoyo que los sectores populares y la sociedad civil en general puedan concederle a una iniciativa gubernamental de reforma fiscal. Las contramedidas del Gobierno, entonces, deben concentrarse en revertir las percepciones en extremo negativas, adoptando dos líneas de acción: acciones reales para transparentar las finanzas públicas y combatir la corrupción, por un lado; y, por el otro, una campaña de comunicación que logre transmitirle al ciudadano los resultados alcanzados. Como dice el refrán popular, este esfuerzo debe lograr «ser bueno, pero también parecerlo».

Este esfuerzo podría focalizarse sobre todo en la clase media, no sólo porque posiblemente es la más influenciada por los medios de comunicación, sino porque también es la que expresa mayores sentimientos de frustración o indignación por la corrupción y la opacidad fiscal. Y no es para menos, ya que con sistemas tributarios en extremo dependientes de los impuestos indirectos y con estructuras mayoritariamente regresivas, pues es precisamente la clase media la que en términos relativos paga más impuestos. En una lógica simétrica, en la medida en que los estratos socioeconómicos han sido los más permeables al bombardeo mediático en contra del Estado, deben ser también los más permeables a una campaña efectiva de medidas de transparencia y recuperación de la confianza ciudadana.

b. Hacia la conformación de una alianza que apoye la reforma fiscal

El escaso o nulo éxito de los intentos por lograr una reforma fiscal integral y profunda en los países de Centroamérica está asociado con la inexistencia (por lo menos hasta ahora) de una coalición que integre los intereses de las élites transnacionales, la clase media urbana y los sectores populares. Para que una coalición de esta naturaleza pueda consolidarse, sus miembros deberían poder superar la tentación de aliarse con los sectores que seguramente se opondrán a la reforma fiscal orientada a lograr un sistema tributario capaz, universal y progresivo. En este sentido, deben buscarse motivaciones o incentivos de la élite transnacional para poder distanciarse de los intereses tradicionales contrarios a las reformas y los sectores populares de los patrones clientelistas y de financiamiento.

Todo esfuerzo por integrar a la élite emergente en una coalición con los sectores populares y la clase media involucra instituciones que logren que el nuevo esquema tributario genere relaciones de costo/beneficio atractivas para cada miembro de la coalición. Las élites transnacionales podrían interesarse en un sistema tributario más estable y previsible, con lo cual podrían acceder a un esquema más progresivo, preferido por los sectores populares.

Los sectores populares también pueden encontrar incentivos fuertes para apoyar una reforma fiscal. Sectores inmediatos pasan por los sindicatos de trabajadores del Estado o el magisterio organizado,¹¹⁷ quienes se ven afectados de la manera más

117. El magisterio puede resultar particularmente poderoso en términos de su enorme número de miembros activos.

directa e inmediata si el Estado no cuenta con recursos corrientes para, primero, sostener las nóminas salariales actuales y, luego, para incrementarlas vía aumentos salariales, contrataciones adicionales o conversión de contratos por servicios profesionales (inestables y generalmente sin las prestaciones laborales de ley) a contratos regulados por los sistemas de servicio civil, con estabilidad y plenas prestaciones laborales.

Además de los sindicatos y el magisterio, el apoyo popular a una reforma fiscal puede canalizarse a través de los gobiernos locales. En esquemas estatales que en muchas ocasiones aún son significativamente centralizados, los alcaldes municipales y demás autoridades ediles son también de los más directa e inmediatamente afectados cuando el Gobierno central ve reducidos sus ingresos corrientes. La articulación del movimiento social con las autoridades más cercanas en el ámbito local puede ser un elemento de apoyo nada despreciable.¹¹⁸

Tanto la élite como los sectores populares deben acordar un modelo de Estado atractivo para la clase media y los profesionales, quienes se beneficiarían de los servicios y las oportunidades de empleo en un sector público fortalecido. Los sectores populares deben acordar con sus bases (la gran mayoría) la necesidad de bases tributarias más amplias y la aplicación universal de las leyes y, con ello, reducir la informalidad, un elemento que facilitaría la anuencia de la élite emergente.

Estas ideas plantean la necesidad de explorar e investigar cuáles son los factores que han impedido acuerdos como los descritos, superando las diferencias entre

estos sectores. Schneider (por publicar), basado en Steinmo (1993), destaca que los estudios sobre tributación y el Estado de bienestar en Europa occidental señalan que son precisamente este tipo de coaliciones las que han prosperado.

Adicionalmente, Schneider (*op. cit.*) señala que la integración económica reasigna recursos de los sectores declinantes a los más dinámicos y uno de los principales recursos reasignados es precisamente la gente. Las personas migran del campo a la ciudad y de la ciudad a otros países en búsqueda de empleo. En la actualidad, más de la sexta parte de la población centroamericana vive fuera de su país de origen, una dislocación social que rasga vidas y familias, pero que también plantea la posibilidad de un movimiento popular transnacional.

Con estas observaciones, Schneider (*op. cit.*) señala que una oportunidad interesante para Centroamérica es la población de migrantes y sus redes de relaciones. Los migrantes centroamericanos forman un mercado laboral transnacional de la región a los EE. UU., moviendo trabajadores poco calificados según los ciclos económicos y la demanda local. Conforme estos trabajadores migran al norte, interactúan con nuevos esquemas sociales y políticos, buscando protección del crimen y la violencia, autoridades abusivas, los peligros de la ruta de su país de origen al de destino y las grandes privaciones que enfrentan a su llegada (Bacon, 2009).

Estas experiencias derivadas de la migración dan lugar a movimientos en pro de la ciudadanía y organización laboral en sus países de destino, pero también estimulan los esfuerzos por sus derechos y los de sus

118. Por desgracia, las movilizaciones permanecen amenazadas por el riesgo de la violencia y la represión. Tal es el caso del desenlace fatal de una manifestación del magisterio nacional en Honduras, en la que una educadora perdió trágicamente la vida durante una manifestación en contra de despidos y reducciones salariales.

familias en sus países de origen. El potencial de un posible movimiento transnacional de los trabajadores migrantes de origen centroamericano requiere investigar cómo los sectores populares pueden organizarse en el contexto de la globalización.

Como primer y alentador indicador para la región se tiene que, de manera inequívoca, han sido las remesas familiares enviadas por los migrantes centroamericanos las que prácticamente sostuvieron la cuenta de capital de las balanzas de pagos de los países, mucho más que la inversión extranjera directa. Un aporte nada despreciable proveniente de un sector que abandonó sus países de origen precisamente por la ausencia o la debilidad aguda del Estado, sin recibir o gozar los privilegios fiscales que mantienen las élites renuentes a financiar a los Estados que les privilegian.

Un movimiento laboral transnacional con base en los migrantes centroamericanos podría seguir el esquema de la transnacionalización de sectores élite, los cuales desarrollaron capacidades para operar encontrando intereses comunes en contextos nacionales distintos. Schneider recomienda investigar cuáles deberían ser los determinantes de las organizaciones políticas y sociales entre los migrantes centroamericanos, como un poder que haga contrapeso a los estamentos actuales en Centroamérica que definen las agendas de conformación y reforma del Estado, en particular, de sus políticas fiscales.

D. Conclusiones y recomendaciones

Conforme nuevos sectores capitalistas emergen, identifican las políticas y esquemas institucionales necesarios para

tomar ventaja de las oportunidades del mercado internacional y negociar con otros grupos y con las autoridades estatales para impulsar una agenda de conformación y reforma del Estado acorde a sus intereses. Su éxito y la naturaleza de la agenda que impulsan se reflejan en los regímenes tributarios y sus reformas.

El impacto de los esquemas de conformación y reforma del Estado puede extraerse del grado en el cual los Estados logran movilizar recursos, gravar los sectores más dinámicos y aplicar regímenes tributarios basados en principios universales. Muchas de las reformas implementadas en la región centroamericana han reducido la recaudación, empeorado la distribución del ingreso (mediante la aplicación generalizada de impuestos indirectos con características regresivas) y han permitido la proliferación de reglas y privilegios particulares para diferentes sectores.

Aunque en algunos países se han observado incrementos marginales en la recaudación, la proliferación de privilegios fiscales permite que los sectores económicos más dinámicos contribuyan muy poco.

El control mediático y la generación de percepciones adversas al Estado son otras de las herramientas mediante las cuales las élites ejercen su poder. A través de ellas, han tenido éxito en bloquear cambios que amenacen sus cuotas de poder, especialmente cuando se trata de reformas fiscales. Es mediante el financiamiento o control accionario de las empresas de medios de comunicación que las élites han logrado manipular exitosamente las percepciones de sectores populares que, de otra forma, actuarían como los aliados naturales de la reforma, precisamente por ser los beneficiarios de sus efectos. Por esta razón, frecuentemente los sectores populares

suelen mostrar oposición, movidos por la indignación de percepciones exageradas acerca de la corrupción en el Gobierno o la opacidad en la gestión pública.

En la región existe diversidad en los modelos de conformación y reforma del Estado. Aunque en todos los casos se ha logrado algún incremento en la carga tributaria, las reformas han sido poco exitosas en movilizar recursos de manera sostenible, especialmente en cuanto a la contribución de los sectores económicos más dinámicos. Los sectores más beneficiados por los nuevos patrones de inserción en la economía globalizada son los más resistentes a contribuir con sus propios recursos en el financiamiento de bienes públicos. Estos sectores han permitido la movilización de recursos (con diferencias de país a país), pero no necesariamente de sus contribuciones.

Siguiendo una lógica simplificada, el modelo de Estado y en particular la política fiscal prevaleciente son el resultado de la distribución de poder entre el sector que posee la mayor porción de los recursos (usualmente el sector privado empresarial, el detractor tradicional de una reforma fiscal que privilegie la equidad) y los beneficiarios de los programas y proyectos financiados con un sistema tributario equitativo (sectores populares, a quienes se considera aliados teóricos de la reforma fiscal).

En cuanto a las posibilidades para balancear este desequilibrio de poder en el diseño de la política fiscal en la región, es preciso reconocer que las élites necesitan del Estado, razón por la cual influyen sus instituciones y políticas para responder a dichas necesidades. Para las élites transnacionales operando en procesos

de producción global, estos intereses incluyen la estabilidad macroeconómica, seguridad, infraestructura y la oferta de mano de obra calificada.

Incluso, cuando esta élite emergente tiene éxito en imponer su agenda (el caso de El Salvador y parcialmente en Honduras) continúa sin motivación o incentivos¹¹⁹ para contribuir con sus recursos a mantener el Estado que controla (incentivos como infraestructura, seguridad o estabilidad). En lugar de incrementar su contribución, prefiere trasladar los costos a otros grupos o simplemente dejar su agenda desfinanciada o incompleta. En Guatemala, la élite ha dejado la agenda de conformación y fortalecimiento del Estado en crisis, producto de su negativa a incrementar su contribución.

Uno de los principales obstáculos en la región para balancear la distribución de poder entre los actores con capacidad de influenciar la política fiscal es la debilidad de los sectores populares. Históricamente, las élites han eclipsado a sus contrapartes de la sociedad civil, la cual ha sufrido división interna, dependencia económica pero, sobre todo, una pobreza exacerbada por la profunda inequidad en la distribución de la riqueza y represión violenta. Luego de los procesos de democratización y pacificación en la región, la debilidad actual de los sectores populares es la herencia acumulada de la represión, así como la competencia por recursos escasos para financiar su funcionamiento.

Esto explica por qué reiteradamente en cada intento de reforma fiscal los Gobiernos se preparan para enfrentar a la élite empresarial como el principal adversario de las reformas, con la esperanza de lograr el máximo grado de acuerdo posible, muchas

119. Los incentivos pueden ser contar con mejores niveles de infraestructura, seguridad o estabilidad.

veces actuando como si no existiesen aliados en los sectores populares o la sociedad civil. La respuesta lógica a este esquema es que los Gobiernos busquen desarrollar procesos políticos más incluyentes y, de esta manera, conseguir el apoyo a las propuestas integrales de reforma, sin mutilar los componentes orientados a reducir los privilegios, en particular el espacio que las élites han gozado para evadir y eludir el pago de impuestos.

Este cambio de paradigma conlleva que los Gobiernos pasen de preocuparse únicamente por el adversario consuetudinario a la reforma, considerando que el Estado necesita una base de apoyo más amplio dentro de los sectores populares, si es que la reforma ha de alcanzar a la élite privilegiada, especialmente en sectores difíciles de gravar.

El esfuerzo por la reforma fiscal debe acompañarse por recuperar la confianza ciudadana y la movilización de los sectores populares, especialmente de los que se perfilan como los beneficiarios de las reformas. Es imperativo el diseño y adopción de contramedidas al control mediático ejercido por las élites detractoras de las reformas fiscales y la consecuente generación de percepciones negativas en la ciudadanía.

El escaso o nulo éxito de los intentos por lograr una reforma fiscal integral y profunda en los países de Centroamérica está asociado con el hecho de que no existe una coalición que integre los intereses de las élites transnacionales, la clase media urbana y los sectores populares. Para que una coalición de esta naturaleza pueda consolidarse, sus miembros deberían poder superar la tentación de aliarse con los sectores que seguramente se opondrán a la

reforma fiscal orientada a lograr un sistema tributario capaz, universal y progresivo. En este sentido, la élite transnacional debiera encontrar las motivaciones e incentivos para distanciarse de la oposición tradicional al fortalecimiento del Estado vía una reforma tributaria, y los sectores populares de los patrones clientelistas y de financiamiento.

Un movimiento laboral transnacional con base en los migrantes centroamericanos podría seguir el esquema de la transnacionalización de sectores élite, los cuales desarrollaron capacidades para operar encontrando intereses comunes en contextos nacionales distintos. Es preciso investigar cuáles deberían ser los determinantes de las organizaciones políticas y sociales entre los migrantes centroamericanos, como un poder que haga contrapeso a los estamentos actuales de poder en Centroamérica que definen las agendas de conformación y reforma del Estado, en particular, de sus políticas fiscales.

Faint, illegible text in the left column, likely bleed-through from the reverse side of the page.

Faint, illegible text in the top right column, likely bleed-through from the reverse side of the page.

Reflexiones finales

Faint, illegible text in the right column, likely bleed-through from the reverse side of the page.

La persistencia de desequilibrios y serios problemas en el sistema financiero después de la crisis económica global que estalló en 2008, aunada a respuestas insuficientes de política económica de parte de los países desarrollados —especialmente en Europa—, se reflejan en una economía mundial con perspectivas totalmente inciertas. Para las economías de países como los centroamericanos, que son pequeñas y abiertas, dependientes del comercio, financiamiento, inversiones y tecnología del exterior, ello constituye un desafío adicional al desafío fiscal planteado en el primer informe del Icefi, publicado en 2007. En aquel momento se refería que los desafíos de la política fiscal eran aumentar los ingresos —especialmente los tributarios— y asegurar un gasto público de mayor calidad y con más transparencia. Algo se progresó en esos años, pero aparte de lo que queda por avanzar, en la actualidad existen desafíos adicionales.

Ha habido mejoras importantes en Centroamérica en relación con los ingresos tributarios y el gasto público. Aunque la carga tributaria cayó como consecuencia de la crisis, posteriormente se recuperó y varios países pudieron impulsar reformas tributarias —en particular en el ámbito de la tributación directa— de manera más categórica que en los últimos años analizados por el informe anterior del Icefi. Estas reformas fueron notables en aquellos países en que el poder ejecutivo contaba con una mayoría parlamentaria que lo apoyaba, como Panamá u Honduras, o donde se podía asegurar una mayoría por medio de alianzas,

como Nicaragua y El Salvador. Guatemala y Costa Rica, en cambio, enfrentaron mayores problemas debido a la dificultad de conformar mayorías legislativas. Sin embargo, se han planteado propuestas integrales de reforma en ambos países y en los dos existe un creciente reconocimiento de que su sostenibilidad fiscal y su viabilidad económica y política estarían seriamente comprometidas si no implementaran éstas u otras propuestas de reforma que aumentaran sus ingresos y racionalizaran sus gastos.

Resulta significativo que en ambos países —y en El Salvador, a pesar de amplios procesos de discusión— no fue posible llegar a acuerdos más abarcadores que se transformaran en legislación aprobada por los poderes legislativos. Al final de cuentas, como en Honduras y Panamá, ha sido decisiva la acción política para lograr mayorías parlamentarias y no de consensos nacionales totales. Esto también plantea un desafío para la democracia en una región en donde élites empresariales o minorías parlamentarias han logrado vetar propuestas mayoritarias, y donde la precariedad de las mayorías está estrechamente relacionada con la voracidad e intransigencia de minorías empresariales o políticas que, en la práctica, ejercen lo que se podría calificar como una «tiranía de las minorías».

Las dificultades por lograr mayorías parlamentarias sólidas, capaces de impulsar reformas fiscales integrales y profundas en los países de Centroamérica, así como de evitar que éstas sean erosionadas gradualmente mediante una serie de exenciones aplicadas a los sectores

más dinámicos —peligro que se manifiesta en algunos de los países, como Honduras o Nicaragua, donde se aprobaron reformas tributarias— tienen una explicación: la ausencia de coaliciones mayoritarias que integren los intereses de las élites transnacionales más dinámicas, la clase media urbana y los sectores populares. Para que una coalición de esta naturaleza pueda consolidarse tendría que lograrse que las élites transnacionales —que son las que más se están beneficiando del crecimiento económico reciente— superaran la tentación de aliarse con los sectores más tradicionales (caracterizados por su tradicional oposición a la reforma fiscal orientada a lograr un sistema tributario eficaz) e hicieran el aporte tributario que les corresponde. Pero entre la clase media y los sectores populares tampoco existe, necesariamente, plena conciencia sobre la necesidad de avanzar en reformas que favorezcan no solo la tributación, sino también el gasto efectivo y transparente, especialmente ante la visión ideológica de que el Estado es el origen de todos los problemas o ante una apreciación poco ética de que debe ser fuente de dádivas y favores. En este sentido, el desafío de los actores políticos de la región es altamente exigente: lograr que la élite transnacional encuentre las motivaciones e incentivos para distanciarse de la oposición tradicional al fortalecimiento del Estado por la vía de una reforma tributaria, asegurar que los sectores populares no dependan de los patrones clientelares y de financiamiento y contribuir a que las clases medias tengan confianza en el Estado.

Avanzar en el aumento de los ingresos de los Estados también implica un mejor aprovechamiento de otras fuentes de ingresos, ya que algunos países, como Guatemala y El Salvador, cuentan con los impuestos como la casi única fuente de financiamiento del gasto público. Se necesita una mejor gestión del patrimonio público, tanto de las empresas estatales como de las concesiones o las regalías procedentes de industrias extractivas. Además, se requiere de los actores políticos una visión de mediano y largo plazos que, con paciencia, aproveche cualquier espacio político para progresar. Los avances recientes en relación con los impuestos directos, aún a paso lento, son destacables y, ante el hecho de que la región está rezagada en sus capacidades de administración de este tipo de impuestos, las posibilidades de mejora en el ámbito de la administración tributaria son considerables. Esto también permitiría ir reduciendo las fuentes de elusión y de evasión fiscal. Finalmente, una gran tarea para mejorar la equidad en el pago de impuestos tiene que ver con los impuestos al patrimonio inmueble, los cuales pueden constituir una herramienta importante para las finanzas de los gobiernos municipales o cantonales.

Junto a los avances desiguales en materia tributaria en los últimos años, también los hubo en el ámbito del gasto público, especialmente del gasto social. En el informe anterior del Icefi ya se hacía notar ciertos avances en esta área, pero a diferencia de etapas anteriores en que el gasto social se sacrificaba ante la necesidad de llevar

a cabo ajustes fiscales, con ocasión de la crisis de 2008-2009, la mayor parte de Gobiernos acudió a un mayor gasto social para proteger a los sectores más vulnerables. Se fortalecieron programas de transferencias condicionadas o pensiones no contributivas, aunque en ocasiones con una base institucional débil debido a una insuficiente articulación de estos programas con la estrategia de desarrollo social de cada país. Además, en la mayor parte de países se hizo un modesto pero significativo esfuerzo por tratar de compensar la reducción del gasto privado con un mayor gasto público —o evitando que éste se redujera en un momento de severa contracción de los ingresos tributarios—, acorde con la idea keynesiana de que en momentos de recesión le corresponde al Estado realizar un esfuerzo contra cíclico transitorio por reactivar la economía o, al menos, por evitar una profunda recesión. Dado el limitado espacio fiscal (diferencia entre la deuda sostenible y la deuda ya contraída) de la mayor parte de países de la región, este esfuerzo no podía prolongarse mucho tiempo, lo cual es un dato fundamental ante la incertidumbre —y posibilidad de recesiones— de la economía mundial resultante de la crisis de la eurozona, en particular.

En un contexto internacional incierto resulta difícil suponer un crecimiento dinámico de las economías centroamericanas, lo cual podría ser una base para generar más recursos para el fisco y así enfrentar no solo las necesidades tradicionales de desarrollo social e infraestructura, sino también para garantizar la seguridad —ahora amenazada por el crimen organizado internacional— y

para enfrentar adecuadamente los eventos extremos como terremotos, inundaciones y sequías asociadas, por lo menos en parte, con el cambio climático. Las reformas que ya se han hecho o que están en curso, además, podrán generar un aumento de recursos, aunque éstos no parecen suficientes como para hacer frente de manera holgada a los viejos y nuevos desafíos. Parte de la agenda fiscal deberá incluir, por consiguiente, un gran esfuerzo por mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, comenzando por determinar de manera muy clara un orden de prioridades en cada país, reflejado de manera explícita y transparente en asignaciones presupuestarias. A la luz de éstas, la evaluación continua de programas —sociales y de inversión pública, especialmente—, la transparencia para generar información que permita identificar con claridad subsidios —muchas veces disfrazados como exenciones—, un extremo cuidado al asumir obligaciones por parte del Estado como consecuencia de alianzas público-privadas —como ocurrió en Portugal, lo que constituye un hecho que explica parte de su crisis fiscal—, y la eliminación de gastos que no demuestren resultados, probablemente requieran el mismo grado de atención y prioridad política que las reformas tributarias.

Además, el contexto internacional incierto también ha dado lugar a un reconocimiento —aunque sujeto a controversia— de que la política fiscal debe jugar un papel más importante para moderar los auges y las recesiones que son parte de los desequilibrios que caracterizan a la economía mundial. Estos procesos, con sus consiguientes

aumentos o disminuciones de ingreso y empleo, tienen efectos profundamente desiguales y negativos para el crecimiento sostenible. Enfrentar de manera adecuada esos desequilibrios y fluctuaciones requiere fortalecer la capacidad de la política fiscal para jugar un papel contracíclico. Puede hacerlo discrecionalmente por medio de ajustes del gasto cuando la situación de auge o recesión lo justifique, por medio de reglas fiscales multianuales, como en Chile y Colombia, o mediante estabilizadores automáticos (cierto tipo de gasto o de ingreso que se ajusta dependiendo de si un país está en auge o en recesión), tales como los que existen en algunos países europeos, principalmente. Pero como precondition, se requiere reconstruir, en Centroamérica, el espacio fiscal, entendido como la diferencia entre el endeudamiento máximo sostenible y la deuda actual. Se trata, en el fondo, de contar con una mayor capacidad de endeudamiento, pero sostenible. En el caso de los países centroamericanos, y con diferencias de grado entre ellos, esto exige, inicialmente, moderar los déficits fiscales por medio de un crecimiento menor de los gastos que de los ingresos. Lograrlo implica asignarle una prioridad aún mayor a la movilización de recursos adicionales y a la racionalización y mayor eficacia del gasto público.

Pero la política fiscal también está llamada a jugar un papel más activo en su interacción con otras políticas macroeconómicas y prudenciales, como lo ha puesto de manifiesto la crisis financiera mundial. La política monetaria más ortodoxa, asociada hasta hace poco con la aplicación estricta del régimen de

metas de inflación, se está viendo obligada crecientemente a tomar en cuenta no solo el objetivo prioritario de reducir la inflación, sino también de evitar desequilibrios financieros, de contribuir al crecimiento económico y de impedir la apreciación cambiaria. Este enfoque más flexible, que ya no puede basarse exclusivamente en aumentar o reducir la tasa de interés dentro de una perspectiva de mediano plazo para controlar la inflación, requiere ahora complementarse con medidas prudenciales que aseguren un desempeño adecuado del sistema financiero y que incluso moderen los efectos cíclicos de los ingresos de capitales de corto plazo mediante la acumulación de reservas internacionales o por medio de encajes (no remunerados) ajustables para depósitos en moneda extranjera (en el caso de países no dolarizados). La gestión coordinada de estos instrumentos, que pueden involucrar costos cuasi-fiscales, exige una coordinación entre autoridades monetarias, fiscales y prudenciales. Se trata de un desafío más amplio de la política económica y, especialmente, de la política fiscal, basado en el reconocimiento de que cada política macroeconómica (fiscal, monetaria, cambiaria o macroprudencial) por sí sola no tiene la capacidad de enfrentar los crecientes retos de crecer, con estabilidad, en un contexto internacional incierto. Este nuevo desafío, unido a la agenda fiscal pendiente que existía antes del estallido de la crisis financiera mundial, implica que los actores políticos centroamericanos deberán darle a la política fiscal un papel mucho más importante que el que le han asignado en el pasado.

Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas

- Abdih, Y, P. López-Murphy, A. Roitman y R. Sahay (2010), «The Cyclical Policy of Fiscal Policy in the Middle East and Central Asia: Is the Current Crisis Different?», Working Paper No. 10/68, Washington, D.C.: FMI.
- Agosin, M., A. Barreix y R. Machado (2005), *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, BID, Washington, D.C.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994), «Distributive politics and economic growth», *Quarterly Journal of Economics*, 109, 407-444.
- Alesina, A. y R. Perotti (1996), «Income distribution, political instability and investment», *European Economic Review* 40; 1203-1219.
- Alvaredo, F. y T. Piketty (2010), «The Dynamics of Income Concentration in Developed and Developing Countries: A View from the Top», en López-Calva, L. y N. Lustig (2010).
- Amsden, A. H. (1992), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Estados Unidos.
- Artana, D. (2005), «Evaluación reciente de la recaudación tributaria, gastos fiscales y proyecciones fiscales», FIEL, Managua, Nicaragua.
- Bacon, D. (2009), *Illegal People: How Globalization Creates Migration and Criminalizes Immigrants*, Beacon Press, Boston, Estados Unidos.
- Báez, J.F. (2009), «Las finanzas públicas y, por eso, el bien común están siendo abusados impunemente», *Revista Envío Digital* núm. 322, Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2008), «The impact of food inflation on urban poverty and its monetary cost: some back-of-the-envelope calculations», *Policy Research Working Paper WPS4666*, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2009), «Guatemala. Evaluación de la pobreza. Buen desempeño a bajo nivel», Informe núm. 43920-GT, Departamento América Central, Unidad de Pobreza y Gestión Económica, Washington, D.C.
- Barreix, A., M. Bés y J. Roca (2009), *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, BID- Eurosocietal Fiscalidad, Washington, D.C.

- Best, M. (1976), «Political Power and Tax Revenues in Central America», *Journal of Development Economics* 3: 49-82.
- Bulmer-Thomas, V. (1988), *The political economy of Central America since 1920*, Cambridge University Press.
- Gavin y Perotti (1997), «Fiscal Policy in Latin America», *NBER Macroeconomics Annual* 12, pp. 11-72, National Bureau of Economic Research.
- Martner, R. (2006), «Cyclical Indicators of Fiscal Policy in Latin American Countries (with special reference to Chile)», in D. Franco (ed.): *Fiscal Indicators*, pp.165-180, Banca d'Italia, Rome.
- Carrera, F., M. Castro y A. Sojo (2009), «Progresar hacia la equidad: sinopsis de algunos retos del financiamiento de la salud y las pensiones en Guatemala, Honduras y Nicaragua», Sojo, A. (Ed.) (2009), «El financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales», serie *Seminarios y conferencias*, No. 55 (LC/ L.3034-P), Santiago de Chile.
- Cecchini, S., A. Leiva, A. Madariaga y D. Trucco (2009), *Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad. Los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua* (LC/W.248), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Cedlas y Banco Mundial (2011), «*Socio-economic Database for Latin America and the Caribbean*», véase en <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>, consultada en julio de 2011.
- Cepal (2002), «Costa Rica: evolución económica durante 2001», LC/MEX/L.532, México D.F.
- Cepal (2003), «Panamá: evolución económica durante 2002 y perspectivas para 2003», LC/MEX/L.563, México D.F.
- Cepal (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile.
- Cepal (2010b), «Indicadores de comercio exterior: Subregión Norte de América Latina, 2010», LC/MEX/L.995, México, D.F.
- Cepal (2010c), «Evaluación de daños y pérdidas en El Salvador ocasionados por la tormenta tropical Agatha», LC/MEX/L.982, México, D.F.: Cepal.
- Cepal (2010d), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, LC/G.2458-P, Santiago de Chile.

- Cepal (2011), «Guatemala: evaluación de los impactos económicos, sociales y ambientales, y estimación de necesidades a causa de la erupción del volcán Pacaya y la tormenta tropical Agatha, mayo-septiembre de 2010», LC/MEX/L.1005, México, D.F.: Cepal.
- Cetrángolo O. y J. C. Gómez Sabaini (2007), «La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta», *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, núm. 60 (LC/L.2838-P), Santiago de Chile, Cepal.
- Cooley, T. (2009, 14 enero), «The Fed On A High Wire» [versión electrónica], en *Revista Forbes.com*, http://www.forbes.com/2009/01/13/federal-reserve-stimulus-oped-cx_tc_0114cooley.html
- Cubero, R. e I. Hollar (2010), «Equity and Fiscal Policy: The Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending in Central America,» *IMF Working Paper* 112, Washington, D.C.
- Dalton, R. J. (2008), «The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System Polarization, its Measurement, and its Consequences», *Comparative Political Studies* 41, no. 7 (July 1): 899-920.
- Deininger, K. y L. Squire (1996), «A new data set measuring income inequality», *World Bank Economic Review*, 10 (3): 565-591.
- Deyo, F. C. (comp.) (1987), *The Political Economy of New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press.
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1997), «Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic», *Journal of Development Economics*, Elsevier, Vol. 59 (1): 55-192.
- Engermann, S. y K. Sokoloff (1997), «Factor endowments, institutions and differential paths of growth among New World Economies: A view from Economic Historians of the United States». En Haber, Stephen (ed), *How Latin America fall behind*. Stanford University Press.
- Fiszbein A. y N. Schady (eds.) (2009), «Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty», Washington, D.C.: World Bank.
- FMI (2010), «Fiscal Monitor November 2010. Fiscal Exit: From Strategy to Implementation», *World Economic and Financial Surveys*, Washington, D.C.
- FMI (2011a), «World economic outlook September 2011. Slowing growth, rising risks», Washington, D.C.

- FMI (2011b), «Nicaragua: Sixth Review Under the Extended Credit Facility and Financing Assurances Review —Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion», *IMF Country Report* No. 11/118, Washington, D.C.
- Fosdeh (2011), *Algunos apuntes relacionados con las exoneraciones tributarias en Honduras*, Tegucigalpa, Honduras.
- Fuentes, J. A. (2011a), *Rendición de cuentas*. Guatemala: Magna Terra Editores.
- Fuentes, J. A. (2011b), «Análisis de las reformas tributarias en América Central», ponencia presentada en Seminario de la Fundación Friedrich Ebert. Guatemala.
- Gómez Sabaini, J. C. y J. O'Farrell (2009), «La economía política de la política tributaria en América Latina», documento presentado en el vigésimoprimer Seminario Regional de Política Fiscal, Cepal.
- Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y A. Podestá (2010), «Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe», *Evasión y equidad en América Latina*, Documentos de proyectos, núm. 309 (LC/W.309), Santiago de Chile, Cepal.
- Gómez Sabaini, J. C. (2005), «La tributación a la renta en el istmo centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas», serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 37, Santiago de Chile, Cepal.
- Harberger, A. C. (2003), «Reflections on distributional considerations and the public finances», Paper prepared for a course on practical issues in tax policy in developing countries. The World Bank.
- Icefi (2008a), «Los nuevos desafíos de Centroamérica frente a la recesión de Estados Unidos», *Boletín de Estudios Fiscales* núm. 9, Guatemala: Icefi.
- Icefi (2008b), «Incentivos fiscales y su relación con la inversión extranjera en Guatemala y Nicaragua», *Boletín de Estudios Fiscales* núm. 8, Guatemala: Icefi.
- Icefi (2008c), «La eficiencia de la captación fiscal por la vía judicial», Guatemala: Icefi.
- Icefi (2009), «Centroamérica y la crisis económica: ¿cuál es el rol de las políticas contracíclicas?», *Boletín de Estudios Fiscales* núm. 11, Guatemala: Icefi.
- Ilpes-Cepal (2011), «Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad», Santiago de Chile.

- Jorrat, M. y A. Podestá (2010), «Análisis comparativo de las metodologías empleadas para la estimación de la evasión en el impuesto a la renta», en Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá (2010), *Evasión y equidad en América Latina*, Documentos de proyectos, núm. 309 (LC/W.309), Santiago de Chile, Cepal.
- Klemm, A. y S. Van Parys (2009), «Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives», *IMF Working Paper 09/136*, Washington, D.C.
- Laakso, M. y R. Taagepera (1979), «“Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe». *Comparative Political Studies* 12, no. 1 (April 1): 3-27.
- Lehoucq, F. (2011), «The Political Economy of Income Inequality in Central America», documento inédito a ser publicado en Alcántara, M., L. Feoli, y M. Martínez Rosón (eds.), *De la revolución perdida a los señuelos del libre comercio: la política en América Central*.
- Li, K. y P. López-Murphy (2010), «Tax Revenue Downturns: Anatomy and Links to Imports», *IMF working paper WP/10/138*. Washington, D.C.: FMI.
- López-Calva, L. y N. Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Mainwaring, S. y M. Shugart (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.
- Mesa-Lago, C. y F. Bertranou (1998), «Manual de economía de la seguridad social», Montevideo, Uruguay: ClaeH.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, Fifth Edition, McGraw-Hill Book Company.
- Naciones Unidas (2009), «World Economic Situation and Prospects 2009», New York, EE.UU.
- Ocede (2008), *Perspectivas económicas para América Latina 2009*, París, Francia.
- O'Donnell, Guillermo (1994), «Delegative Democracy». *Journal of Democracy* 5, no. 1: 55-69.
- Paes de Barros, R., F. Ferreira, J. Molinas y J. Saavedra (2008), *Desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial.
- Paes de Barros, R., M. de Carvalho, S. Franco, E. Ganuza, y R. Mendonca (2005), *Crecimiento con equidad. La lucha contra la pobreza en Centroamérica*, PNUD- IPEA, Alfaomega, Bogotá, Colombia.

- PNUD (2010a). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dirección Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe (RBLAC).
- PNUD (2010b), *Informe sobre desarrollo humano El Salvador. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo*. El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Robinson, J. (2010), «The Political Economy of Redistributive Policies», UNDP Discussion Paper, New York.
- Roca, J. (2010), «Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios», Documento de debate # IDB/FMM 0210, Washington, D.C.: BID.
- Rofmann, R., L. Lucchetti y G. Ourens (2008), *Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Saez, E., J. Slemrod y S. H. Giertz: «The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review», en <http://elsa.berkeley.edu/~saez/saez-slemrod-giertzJEL10final.pdf>
- Sánchez-Ancochea, D. (2006), *Development trajectories and new comparative advantages: Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization*. World Development 34, no. 6, June: 996-1015.
- Sauma P. y M. Sánchez (2011), «Análisis comparativo de las implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos y los sistemas de protección social en la pobreza y la desigualdad en siete países de América Latina», LC/MEX/W.7, México, D.F.
- Schneider, A. (por publicar), *State-Building in an Age of Globalization: Central American Tax Regimes and Transnational Elites*, New York: Cambridge University Press.
- Sen, A. (1992), *Inequality revisited*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Shugart, M. and J. M. Carey, (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sokoloff, K. y L. Engerman (2000), «Institutions, factor endowments and path of development in the New World», *Journal of Economic Perspectives* 14(3): 217-232.

- Steinmo, S. (1993), *Taxation and democracy: Swedish, British, and American approaches to financing the modern state*, New Haven: Yale University Press.
- Stotsky, J. y A. Woldemariam (2002), «Central American Tax Reform: Trends and Possibilities», Working Paper WP/02/227, Washington, D.C.: FMI.
- Straface, F. y M. Page, (2009), «Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional», Documento de trabajo núm. 22, Buenos Aires, Cippec.
- Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala (2010), «Estimación del gasto tributario del Gobierno Central, período 2005–2009», Departamento de Estudios, Análisis y Estadísticas Tributarias, SAT, Guatemala.
- Villela, L., A. Legrumber y M. Jorrat (2009), «Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación», Documento de trabajo IDB-WP-131, Washington, D.C.: BID.
- Wade, R. (2003), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, New Jersey: Princeton University Press.
- Wood, E. y A. Segovia (1999), «Macroeconomic policy and the Salvadoran peace accords», *Peace Research Abstracts* 36, no. 1.
- Zapata, R. y B. Madrigal (2009), «Economic impact of disasters: Evidence from DALA assessments by ECLAC in Latin America and the Caribbean», *Serie Estudios y Perspectivas* No. 117, LC/MEX/L.941, México, D.F: Cepal.
- Zoco, Edurne. 2006. «Legislators' Positions and Party System Competition in Central America: A Comparative Analysis». *Party Politics* 12, no. 2, March 1: 257-280.



Anexo estadístico



Anexo 1: Costa Rica: gastos del gobierno central y del SPNF - (Porcentajes del PIB)^a

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^p
SPNF										
Gastos totales	27.0	28.3	27.3	26.4	25.6	24.5	24.8	26.4	30.6	31.1
I. Gastos corrientes	22.2	23.2	22.5	22.2	21.8	21.0	20.7	21.1	24.2	25.2
II. Gastos de capital	4.8	5.2	4.8	4.1	3.8	3.5	4.1	5.3	6.5	5.9
III. Aplicaciones financieras	2.0	1.5	1.8	1.6	1.8	1.0	1.3	3.2	2.0	0.0
Gastos totales + aplicaciones financieras	29.1	29.9	29.1	27.9	27.4	25.5	26.2	29.6	32.6	31.1
GOBIERNO CENTRAL										
Gastos totales	16.4	18.4	16.8	16.3	16.0	15.3	14.9	15.3	17.5	19.8
I. Gastos corrientes	15.0	16.9	15.7	15.2	14.9	14.3	13.6	13.5	15.7	17.4
1. Remuneraciones	5.0	5.2	5.2	5.0	4.9	4.6	4.4	4.6	5.6	6.0
2. Uso de bienes y servicios	0.5	0.6	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
3. Intereses de la deuda pública	4.0	5.1	4.3	4.1	4.1	3.8	3.1	2.2	2.1	2.1
a. Interna	3.2	4.3	3.4	3.2	3.3	3.0	2.4	1.6	1.7	1.8
b. Externa	0.7	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.6	0.5	0.5	0.3
4. Transferencias corrientes	4.9	5.3	5.1	4.9	4.9	4.7	4.9	5.5	6.6	7.8
5. Prestaciones de la seguridad social	0.7	0.8	0.7	0.7	0.5	0.7	0.6	0.7	0.8	0.8
II. Gastos de capital	1.4	1.5	1.1	1.1	1.1	0.9	1.3	1.8	1.8	2.4
1. Inversión en activos fijos	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.5	0.3
a. Inversión financiera	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
b. Inversión real	0.3	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.5	0.3
2. Transferencias de capital	1.1	1.1	0.8	0.9	0.8	0.7	1.0	1.4	1.3	2.0
3. Otros gastos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
III. Aplicaciones financieras	1.2	0.0	0.9	0.8	0.5	N.D.	0.3	0.8	1.3	0.0
1. Activos financieros	-	-	-	-	-	-	0.0	0.4	0.0	0.0
a. Concesión de préstamos	-	-	-	-	-	-	-	0.4	-	-
b. Compra de títulos y valores	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0
c. Compra de acciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Pasivos financieros	1.2	0.0	0.9	0.8	0.5	n.d.	0.3	0.4	1.3	0.0
a. Amortización de deuda interna	-	-	-	0.1	0.1	n.d.	0.0	0.0	0.0	0.0
b. Amortización de deuda externa	1.2	0.0	0.9	0.7	0.5	n.d.	0.3	0.4	1.3	0.0
3. Otras aplicaciones financieras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gastos totales + aplicaciones financieras	17.6	18.4	17.7	17.1	16.5	N.D.	15.2	16.1	18.8	19.8

Fuente: Ministerio de Hacienda (<https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Secretaria+Tecnica+de+la+Autoridad+Presupuestaria/Consosecpub.htm>).

/a Datos del PIB fueron tomados del Banco Central de Costa Rica BCCR (<http://www.bccr.fi.cr>).

/p Cifras preliminares.



Anexo 2: El Salvador: gastos del gobierno central y del SPNF - (Porcentajes del PIB)

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^p
SPNF										
Gastos totales	18.5	18.8	18.3	16.9	17.4	18.5	18.5	19.8	21.2	21.4
I. Gastos corrientes	14.0	13.9	14.6	14.6	14.6	15.4	15.6	16.7	18.1	18.2
II. Gastos de capital	4.5	4.9	3.7	2.3	2.8	3.1	2.8	3.1	3.1	3.2
III. Aplicaciones financieras	2.5	3.5	1.2	2.4	2.2	2.2	1.6	1.4	1.4	0.0
Gastos totales + aplicaciones financieras	21.1	22.4	19.4	19.4	19.6	20.7	20.0	21.2	22.6	21.4
GOBIERNO CENTRAL										
GASTOS TOTALES	15.6	15.7	15.9	14.5	14.6	15.0	15.1	15.8	17.6	17.9
I. Gastos corrientes	11.5	11.4	12.1	12.2	12.0	12.3	12.4	13.0	14.7	14.7
1. Remuneraciones a los empleados	5.5	5.3	4.9	4.7	4.5	4.5	4.4	4.5	5.2	5.2
2. Uso de bienes y servicios	1.9	1.9	2.1	2.3	2.4	2.1	2.2	2.4	2.6	2.8
a. Externa	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Transferencias corrientes	2.8	2.6	3.2	3.2	3.0	3.3	3.3	3.6	4.4	4.3
4. Otros gastos corrientes										
II. Gastos de capital	4.1	4.3	3.8	2.3	2.6	2.7	2.6	2.8	2.9	3.2
1. Inversión en activos fijos	3.1	3.1	2.9	1.4	1.4	1.4	1.2	1.4	1.5	1.8
a. Bienes muebles e inmuebles	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
b. Infraestructura	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Transferencias de capital	1.0	1.2	1.0	0.9	1.2	1.3	1.5	1.4	1.4	1.4
3. Otros gastos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
III. Aplicaciones financieras	4.0	4.0	-0.2	2.7	1.8	2.2	2.6	1.6	1.1	2.4
1. Activos financieros	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0
a. Concesión de préstamos	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0
b. Compra de títulos y valores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
c. Compra de acciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Pasivos financieros	4.0	4.0	-0.1	2.8	1.9	2.3	2.6	1.6	1.1	2.4
a. Amortización de deuda interna	1.5	0.5	-1.2	0.4	-0.3	0.1	1.1	0.3	-0.1	1.1
b. Amortización de deuda externa	2.5	3.5	1.1	2.4	2.2	2.1	1.5	1.3	1.3	1.3
3. Otras aplicaciones financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gastos totales + aplicaciones financieras	19.5	19.6	15.7	17.2	16.4	17.1	17.6	17.4	18.7	20.2
Memorándum										
Por su importancia se incluyen las siguientes obligaciones: pensiones y los fideicomisos de pensiones (FOP) y educación (Fosedu).										
Pensiones y fideicomisos	-2.1	-3.3	-5.2	-5.8	-6.8	-7.3	-7.2	-9.5	-7.7	-7.7
1. Costo de pensiones	-2.1	-3.3	-5.2	-5.8	-6.8	-5.4	0.0	0.0	0.0	0.0
2. FOP	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-1.9	-6.7	-6.7	-7.2	-7.2
3. Fosedu	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.5	-2.9	-0.5	-0.5
Gastos totales - pensiones y fideicomisos	17.7	18.9	21.1	20.3	21.4	22.3	22.2	25.3	25.3	25.6

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (www.bcr.gob.sv).
/p Cifras preliminares.



Anexo 3: Guatemala: gastos del gobierno central
(Porcentajes del PIB)^a

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^p
GOBIERNO CENTRAL										
GASTOS TOTALES	14.5	13.9	15.1	13.4	13.7	14.7	14.3	13.6	14.2	14.6
I. Gastos corrientes	10.3	9.7	10.1	9.2	9.1	9.4	9.5	9.2	10.1	10.4
1. Remuneraciones ^{/b}	4.8	4.8	4.7	4.4	4.1	4.1	3.9	3.9	4.5	4.7
2. Uso de bienes y servicios	1.7	1.3	1.5	1.1	1.1	1.3	1.3	1.8	1.9	1.9
3. Intereses de la deuda pública	1.6	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4	1.5
a. Interna	0.9	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8
b. Externa	0.6	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8	0.6	0.7	0.7
4. Transferencias corrientes	2.2	2.1	2.5	2.3	2.5	2.6	2.7	2.1	2.3	2.4
II. Gastos de capital	4.2	4.2	5.1	4.3	4.6	5.3	4.8	4.5	4.1	4.1
1. Inversión en activos fijos	1.6	1.6	1.2	1.2	1.3	1.6	1.8	1.9	1.8	1.8
a. Inversión financiera	0.2	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
b. Inversión real	1.4	1.4	1.1	1.1	1.2	1.6	1.8	1.9	1.8	1.8
2. Transferencias de capital	2.6	2.7	3.9	3.1	3.4	3.6	3.0	2.5	2.3	2.3
3. Otros gastos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
III. Aplicaciones financieras	0.6	0.6	0.7	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.7	0.6
1. Pasivos financieros	0.6	0.6	0.7	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.7	0.6
a. Amortización de deuda interna	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
b. Amortización de deuda externa	0.6	0.6	0.7	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.7	0.6
2. Otras aplicaciones financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gastos totales + aplicaciones financieras	15.1	14.5	15.8	14.2	14.4	15.4	14.9	14.3	14.9	15.2

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (<http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas.htm>).

/a Los datos del PIB son del Banguat (<http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=36512&aud=1&lang=1>).

/b Incluye prestaciones a la seguridad social.

/p Cifras preliminares.



Anexo 4: Honduras: gastos del Gobierno y del SPNF
(Porcentajes del PIB)^a

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^p
SPNF										
Gastos totales	29.2	27.6	30.7	30.0	29.2	29.7	31.0	33.9	35.2	33.6
I. Gastos corrientes	22.4	22.3	24.5	23.5	23.6	25.0	25.6	27.9	29.2	28.1
II. Gastos de capital	6.8	5.3	6.2	6.5	5.7	4.8	5.4	6.0	6.0	5.6
III. Aplicaciones financieras	1.1	0.9	0.8	0.5	0.2	1.2	0.7	0.8	-0.1	-0.4
Gastos totales + aplicaciones financieras	30.2	28.5	31.5	30.5	29.4	30.9	31.7	34.7	35.1	33.2
GOBIERNO CENTRAL										
GASTOS TOTALES	21.1	18.9	20.9	18.5	19.6	19.5	22.1	22.8	24.5	22.7
I. Gastos corrientes	14.7	15.8	16.8	15.2	15.9	15.3	16.9	17.8	19.2	18.9
1. Remuneraciones	8.4	9.0	8.9	8.5	8.2	8.3	9.2	9.3	11.2	10.5
2. Uso de bienes y servicios	2.3	2.0	2.2	1.8	2.4	2.5	3.0	2.6	3.1	2.4
3. Intereses de la deuda pública	1.0	1.6	1.6	1.5	1.4	1.0	0.6	0.8	0.7	1.2
a. Interna	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.7
b. Externa	0.7	1.3	1.3	1.1	0.9	0.7	0.4	0.3	0.3	0.4
4. Transferencias corrientes	3.0	3.2	4.1	3.3	4.0	3.5	4.1	5.0	4.2	4.9
5. Prestaciones de la seguridad social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
II. Gastos de capital	6.4	3.2	4.1	3.3	3.7	4.2	5.2	4.9	5.3	3.8
1. Inversión en activos fijos	2.4	1.9	1.9	2.2	1.7	1.3	1.4	2.3	2.8	2.1
a. Inversión financiera	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
b. Inversión real	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	1.4	2.2	0.0	2.0
2. Transferencias de capital	3.3	2.3	2.7	2.8	2.8	1.2	1.5	2.2	2.4	1.6
3. Otros gastos de capital	0.7	1.0	0.5	0.1	0.0	0.2	0.2	0.4	0.0	0.1
III. Aplicaciones financieras	1.4	1.4	1.5	3.1	2.4	2.3	1.7	0.8	1.1	1.1
1. Activos financieros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
a. Concesión de préstamos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
b. Compra de títulos y valores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
c. Compra de acciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Pasivos financieros	1.4	1.4	1.5	3.1	2.4	2.3	1.7	0.8	1.1	1.1
a. Amortización de deuda interna	0.5	0.5	0.6	2.2	1.6	1.0	0.9	0.1	0.2	0.3
b. Amortización de deuda externa	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8	1.3	0.9	0.7	0.9	0.8
3. Otras aplicaciones financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.7	0.0
Gastos totales + aplicaciones financieras	22.5	20.3	22.4	21.6	22.0	21.9	23.8	23.6	25.6	23.8

Fuente: Secretaría de Finanzas de Honduras, cifras fiscales del sector público no financiero e informes de liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República (<http://www.sefin.gob.hn/>) y Cepal para el año 2001.

/a Los datos del PIB han sido tomados del Banco Central (www.bch.hn).

/p Cifras preliminares.



Anexo 5: Nicaragua: gastos del Gobierno y del SPNF
(Porcentajes del PIB)^a

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO	2001 ^b	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^p
SPNF										
Gastos totales	23.7	24.0	26.1	26.7	26.8	28.0	28.6	29.6	31.4	32.9
I. Gastos corrientes	23.7	18.5	19.4	19.3	20.3	22.9	23.5	25.3	26.5	28.9
II. Gastos de capital	...	5.6	6.6	7.4	6.5	5.1	5.2	4.3	4.9	4.1
III. Aplicaciones financieras	...	1.2	0.9	0.5	0.6	0.7	0.6	0.6	0.7	0.7
Gastos totales + aplicaciones financieras	23.7	25.2	27.0	27.2	27.4	28.7	29.2	30.2	32.1	33.6
GOBIERNO CENTRAL										
GASTOS TOTALES	23.7	20.0	22.6	22.7	23.2	23.0	23.1	22.4	23.6	22.7
I. Gastos corrientes	19.0	15.8	17.1	16.8	17.8	19.5	19.3	19.6	20.7	20.0
1. Remuneraciones	5.5	6.0	6.2	5.9	6.1	6.7	6.9	7.3	8.1	7.6
2. Uso de bienes y servicios	3.7	2.3	2.0	2.1	2.2	2.8	2.4	3.2	2.6	2.5
3. Intereses de la deuda pública	2.2	2.2	3.1	2.1	1.9	1.8	1.5	1.2	1.4	1.4
a. Interna	1.0	1.6	2.5	1.7	1.4	1.2	1.1	0.8	0.9	1.0
b. Externa	1.2	0.6	0.6	0.4	0.5	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4
4. Transferencias corrientes	6.2	4.6	5.3	6.2	6.6	6.9	7.3	6.5	7.5	7.4
5. Prestaciones de la seguridad social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6. Otros gastos corrientes	1.4	0.6	0.5	0.5	0.9	1.3	1.1	1.3	1.2	1.1
II. Gastos de capital	4.7	4.2	5.5	6.0	5.4	3.5	3.8	2.9	2.9	2.7
1. Inversión en activos fijos	4.7	4.2	5.5	6.0	5.4	3.5	3.8	2.9	2.9	2.7
a. Inversión financiera	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
b. Inversión real	4.7	4.2	5.5	6.0	5.4	3.5	3.8	2.8	2.9	2.7
2. Transferencias de capital ^b	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Otros gastos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aplicaciones financieras	2.0	2.6	4.4	2.6	3.5	3.1	3.2	3.0	2.8	3.0
1. Activos financieros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
a. Concesión de préstamos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
b. Compra de títulos y valores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
c. Compra de acciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Pasivos financieros	2.0	2.6	4.4	2.6	3.5	3.1	3.2	3.0	2.8	3.0
a. Amortización de deuda interna	0.4	0.6	1.2	2.1	2.8	2.3	2.5	2.4	2.0	2.3
b. Amortización de deuda externa	1.6	2.0	3.2	0.5	0.6	0.8	0.7	0.6	0.7	0.7
3. Otras aplicaciones financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gastos totales + aplicaciones financieras	25.6	22.6	27.0	25.4	26.7	26.1	26.3	25.4	26.4	25.7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua. *Informes de liquidación del presupuesto* (http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/drpresupuesto_informes.jsp).

/a Los datos del PIB son del Banco Central de Nicaragua.

/b Los datos de transferencias de capital están incluidos en las transferencias corrientes.

/p Cifras preliminares.



Anexo 6: Panamá: gastos del gobierno central y del SPNF
(Porcentajes del PIB)^a

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^p	2010
SPNF										
Gastos totales	26.0	26.1	27.0	26.0	25.0	24.5	24.4	25.5	26.2	...
I. Gastos corrientes	22.7	22.9	22.9	22.5	22.0	21.4	19.4	18.6	19.0	...
II. Aplicaciones financieras	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
I. Gastos corrientes	16.7	16.1	15.5	16.3	15.7	15.6	14.5	14.2	14.0	...
1. Remuneraciones	5.7	5.7	5.6	5.4	5.0	5.4	5.0	4.8	4.9	...
2. Uso de bienes y servicios	1.4	1.2	1.2	1.7	1.4	1.4	1.3	1.6	1.5	...
3. Intereses de la deuda pública	4.2	4.1	4.6	4.3	4.8	4.3	3.9	3.3	3.1	...
a. Interna	0.8	0.5	0.7	0.7	1.2	1.1	0.8	0.6	0.6	...
b. Externa	3.4	3.6	3.6	3.5	3.6	3.2	3.0	2.7	2.6	...
4. Transferencias corrientes	4.7	4.6	3.8	4.7	4.3	4.1	4.0	4.1	4.1	...
5. Otros gastos corrientes (seguro educativo)	0.6	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.4	...
II. Gastos de capital	2.7	2.7	2.1	3.5	2.5	4.3	4.9	5.9	6.3	...
1. Inversión en activos fijos	2.1	2.3	2.6	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
a. Inversión financiera	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
b. Inversión real	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
2. Transferencias de capital	0.6	0.4	0.2	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
3. Otros gastos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
III. Aplicaciones financieras	4.8	8.5	3.2	4.3	3.8	2.2	3.0	2.2	6.3	...
1. Activos financieros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
a. Concesión de préstamos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
b. Compra de títulos y valores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
c. Compra de acciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
2. Pasivos financieros	4.8	8.5	3.2	4.3	3.8	2.2	3.0	2.2	6.2	...
a. Amortización de deuda interna	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7	0.8	2.1	0.6	5.6	...
b. Amortización de deuda externa	4.8	8.5	2.4	4.3	1.1	1.4	0.9	1.6	0.6	...
3. Otras aplicaciones financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
Gastos totales + aplicaciones financieras	24.2	27.3	20.9	24.2	22.0	22.0	22.4	22.3	26.6	...

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá (<http://www.contraloria.gob.pa/inec/>). Para años anteriores a 2003, también información de Cepal y de Ilpes, así como del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. Para el SPNF se utilizaron estadísticas de Cepalstats porque se carece de información.

^a Los datos del PIB han sido tomados de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República (<http://www.contraloria.gob.pa/inec/>).

^p Cifras preliminares.



Anexo 7: Costa Rica: ingresos del gobierno central y del SPNF
(Porcentajes del PIB)^a

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^p
SPNF										
Ingresos totales	25.5	26.0	24.8	24.4	25.2	25.8	26.6	26.8	26.0	25.8
Ingresos corrientes	24.8	26.0	24.6	24.4	25.2	25.8	26.6	26.9	26.0	25.7
I. Ingresos tributarios	13.5	13.6	13.9	13.8	14.2	14.6	15.9	16.3	14.5	14.2
II. Contribuciones a la seguridad social	6.1	6.3	6.0	5.9	6.1	6.1	6.3	6.5	6.8	7.0
III. Ingresos no tributarios	5.2	6.1	4.7	4.7	5.0	5.1	4.5	4.1	4.7	4.4
Ingresos de capital	0.7	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.1
Donaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ingresos totales + donaciones	25.5	26.0	24.8	24.4	25.2	25.8	26.6	26.8	26.0	25.8
GOBIERNO CENTRAL										
INGRESOS TOTALES	13.4	13.3	13.9	13.6	13.9	14.2	15.5	15.9	14.1	14.6
Ingresos corrientes (I + II + III)	13.4	13.3	13.6	13.6	13.9	14.2	15.5	15.9	14.1	14.6
I. Ingresos tributarios	12.8	12.8	13.0	13.0	13.3	13.7	14.9	15.3	13.5	13.2
1. Impuestos directos	3.3	3.4	3.8	3.8	3.9	4.0	4.5	5.0	4.7	4.6
a. Impuesto sobre la renta	3.0	3.1	3.3	3.3	3.4	3.4	3.9	4.4	4.1	4.0
b. Impuesto a la propiedad	0.3	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7
c. Otros impuestos directos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Impuestos indirectos	9.5	9.4	9.2	9.2	9.4	9.7	10.4	10.3	8.8	8.6
a. Impuestos generales sobre bienes y servicios (IVA)	5.2	5.0	4.8	4.9	4.9	6.4	7.0	7.0	5.7	5.7
b. Impuestos selectivos a la producción y al consumo	3.4	3.4	3.4	3.2	3.3	2.2	2.2	2.1	2.2	2.0
* Derivados del petróleo ^b	0.8	1.9	2.1	1.9	1.8	1.8	1.8	1.7	1.8	1.7
c. Impuesto sobre comercio internacional	1.0	0.9	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	0.9	0.9
d. Otros impuestos indirectos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
II. Contribuciones a la seguridad social	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
III. Ingresos no tributarios	0.2	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3	1.0
1. Renta de activos / propiedad	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Venta de bienes y servicios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
3. Multas y remates	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Tasas y derechos por servicios públicos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Otros ingresos no tributarios ^c	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.9
Ingresos de capital	0.1	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ingreso total y donaciones	13.4	13.3	13.9	13.6	13.9	14.2	15.5	15.9	14.1	14.6

Fuente: Ministerio de Hacienda (<https://www.hacienda.go.cr>)

/a Datos del PIB fueron tomados del Banco Central de Costa Rica (<http://www.bccr.fi.cr>).

/b Impuestos específicos sobre los combustibles.

/c Incluye transferencias corrientes.

/p Cifras preliminares.



Anexo 8: El Salvador: ingresos del gobierno central y del SPNF
(Porcentajes del PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^p
SPNF										
Ingresos totales	14.4	15.2	15.7	16.0	16.0	17.2	17.9	18.5	16.8	16.7
Ingresos corrientes	14.4	14.7	15.7	16.0	16.0	17.2	17.9	18.5	16.8	16.7
I. Ingresos tributarios	10.5	11.2	11.5	11.5	12.5	13.4	13.6	13.5	12.6	13.6
II. Contribuciones a la seguridad social	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.7	1.7
III. Ingresos no tributarios	2.1	1.7	2.4	2.7	1.9	2.2	2.7	3.4	2.5	1.3
Ingresos de capital	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones	0.4	0.3	0.5	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.5	0.8
Ingresos totales + donaciones	14.9	15.5	16.2	16.3	16.3	17.5	18.2	18.7	17.3	17.4
GOBIERNO CENTRAL										
INGRESOS TOTALES	11.6	12.2	12.7	13.0	13.2	14.3	14.5	14.9	13.4	14.5
Ingresos corrientes (I + II + III)	11.6	12.2	12.7	13.0	13.2	14.3	14.5	14.9	13.4	14.5
I. Ingresos tributarios	10.5	11.2	11.5	11.5	12.5	13.4	13.6	13.5	12.6	13.6
1. Impuestos directos	3.2	3.3	3.4	3.5	4.0	4.3	4.7	4.8	4.7	4.8
a. Impuesto sobre la renta	3.1	3.2	3.3	3.4	3.9	4.2	4.6	4.7	4.6	4.7
b. Impuesto a la propiedad	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
c. Otros impuestos directos ^a	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
2. Impuestos indirectos	7.3	7.9	8.1	8.0	8.5	9.1	8.8	8.7	8.0	8.8
a. Impuestos generales sobre bienes y servicios (IVA)	5.9	5.9	6.1	6.0	6.5	7.0	6.9	6.8	6.1	6.8
b. Impuestos selectivos a la producción y al consumo ^b	0.4	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.9
* Derivados del petróleo ^c	0.0	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
c. Impuesto sobre comercio internacional	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0	0.8	0.7	0.7
d. Otros impuestos indirectos ^d	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.4	0.5
II. Contribuciones a la seguridad social^e	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
III. Ingresos no tributarios	1.1	1.1	1.2	1.4	0.7	0.9	1.0	1.4	0.8	0.9
1. Renta de activos / propiedad ^f	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
2. Venta de bienes y servicios ^g	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
3. Multas y remates ^h	0.8	0.7	0.9	1.2	0.4	0.4	0.6	1.2	0.5	0.5
4. Tasas y derechos por servicios públicos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
5. Otros ingresos no tributarios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.4	0.7
Ingreso total y donaciones	11.9	12.5	13.2	13.3	13.5	14.5	14.8	15.1	13.8	15.1

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

/a Incluye el impuesto al patrimonio y el impuesto a la transferencia de propiedades.

/b Impuestos al consumo de productos y uso de servicios.

/c Fondo de Conservación Vial (Fovial).

/d Timbres fiscales, otros indirectos e impuesto al azúcar para 2003.

/e Las contribuciones a la seguridad social únicamente se contabilizan para el sector público no financiero.

/f Incluye renta de activos y transferencias de empresas públicas.

/g Venta de artículos estancados.

/h Multas y otros.

/p Cifras preliminares.



Anexo 9: Guatemala: ingresos del gobierno central
(Porcentajes del PIB)^a

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
GOBIERNO CENTRAL										
INGRESOS TOTALES	12.0	12.5	12.3	12.2	11.8	12.6	12.7	11.9	10.9	11.1
Ingresos corrientes (I + II + III)	12.0	12.5	12.3	12.2	11.8	12.6	12.7	11.9	10.9	11.1
I. Ingresos tributarios	10.8	11.9	11.7	11.5	11.2	11.9	12.1	11.3	10.3	10.5
1. Impuestos directos	2.6	3.1	3.0	2.8	2.9	3.3	3.3	3.3	3.2	3.1
a. Impuesto sobre la renta ^b	2.6	3.1	3.0	2.8	2.9	3.3	3.3	3.3	3.2	2.3
ISR de personas jurídicas	1.4	1.3	1.3	1.5	1.8	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0
ISR de personas individuales	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
b. Impuesto a la propiedad ^c	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
c. Otros impuestos directos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Impuestos indirectos	8.2	8.7	8.6	8.7	8.3	8.5	8.7	8.0	7.2	7.4
a. Impuestos generales sobre bienes y servicios (IVA) ^d	4.8	5.3	5.3	5.5	5.2	5.4	5.9	5.5	4.9	5.1
b. Impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes y servicios ^e	1.6	1.5	1.3	1.3	0.7	1.3	1.2	1.0	1.1	1.0
* Derivados del petróleo ^f	1.1	1.0	0.9	0.9	0.2	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
c. Impuesto sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes o realizar actividades ^g	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.3	0.4
d. Impuesto sobre comercio internacional	1.3	1.4	1.4	1.3	1.8	1.1	1.0	0.8	0.7	0.7
* Derechos arancelarios	1.3	1.4	1.4	1.3	1.8	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0
* Impuestos sobre las exportaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
* Otros impuestos al comercio internacional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
e. Otros impuestos indirectos ^h	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2
II. Contribuciones a la seguridad social	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
III. Ingresos no tributarios	0.9	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
1. Renta de activos / propiedad	0.6	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
2. Venta de bienes y servicios	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
3. Multas y remates	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
4. Tasas y derechos por servicios públicos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
5. Otros ingresos no tributarios ⁱ	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones^j	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Ingreso total y donaciones	12.4	12.8	12.5	12.3	12.0	12.7	12.8	12.0	11.1	11.3

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (<http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas.htm>).

/a Los datos del PIB son del Banguat (<http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=36512&aud=1&lang=1>).

/b El impuesto sobre la renta incluye también la recaudación de impuestos auxiliares como el Impuesto de Solidaridad, Extraordinario y Temporal (Iset) (1995-2000), el Impuesto de Empresas Mercantiles y Agropecuarias (Iema) (1998-2010), el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (Ietaap) (2004-2010) y el Impuesto de Solidaridad (ISO) (2008-2010).

/c Impuesto Único sobre Inmuebles (Iusi) y otros sobre el patrimonio.

/d Impuesto al valor agregado neto.

/e Comprende los impuestos a la distribución de petróleo y sus derivados, la distribución de bebidas, al tabaco, a la distribución de cemento y la salida del país.

/f Distribución de petróleo y sus derivados.

/g Circulación de vehículos y regalías petroleras e hidrocarburos compartibles.

/h Timbres fiscales y otros impuestos indirectos.

/i Otros no tributarios, derechos, tasas y otros.

/j Transferencias corrientes.



Anexo 10: Honduras: ingresos del gobierno central y del SPNF (Porcentajes del PIB)^a

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^p
SPNF										
Ingresos totales	11.8	26.0	27.0	28.2	27.9	28.5	28.5	31.1	28.8	29.1
Ingresos corrientes	11.6	25.8	26.9	27.9	27.5	28.1	28.2	30.9	28.6	28.9
I. Ingresos tributarios	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
II. Contribuciones a la seguridad social	...	...	...	1.2	...	...	...	...	...	...
III. Ingresos no tributarios	...	...	...	12.3	...	...	...	...	...	...
Ingresos de capital	0.2	0.2	0.1	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
Donaciones	0.0	1.1	1.0	0.8	1.1	1.5	1.6	2.1	1.9	1.4
Ingresos totales + donaciones	11.8	27.0	28.0	29.1	29.0	29.9	30.1	33.2	30.7	30.5
GOBIERNO CENTRAL										
INGRESOS TOTALES	15.3	15.4	17.5	17.7	17.5	17.9	19.0	19.6	17.4	17.4
Ingresos corrientes (I + II + III)	15.2	15.3	16.6	17.2	17.4	17.8	18.9	19.6	17.4	17.3
I. Ingresos tributarios	13.6	13.3	13.7	14.5	14.5	15.2	16.4	16.1	14.6	14.8
1. Impuestos directos	3.2	3.1	3.3	3.9	4.0	4.7	5.3	5.2	4.8	4.7
a. Impuesto sobre la renta	3.0	2.9	3.0	3.6	3.8	4.5	5.1	5.0	4.7	4.5
b. Impuesto a la propiedad	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
c. Otros impuestos directos ^b	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Impuestos indirectos	10.4	10.2	10.5	10.6	10.5	10.6	11.1	10.9	9.8	10.2
a. Impuestos generales sobre bienes y servicios (IVA)	4.5	4.6	5.0	5.1	5.2	5.6	6.1	6.3	5.4	5.5
b. Impuestos selectivos a la producción y al consumo	3.8	4.4	4.3	4.3	4.1	3.8	3.8	3.5	3.6	3.8
* Derivados del petróleo ^c	3.19	3.16	2.73	2.90	2.68	2.47	2.39	2.12	2.25	2.16
c. Impuesto sobre comercio internacional	2.1	1.2	1.1	1.2	1.2	1.1	1.2	1.1	0.8	0.9
d. Otros impuestos indirectos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
II. Contribuciones a la seguridad social ^d	0.6	1.0	1.1	1.0	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2	1.2
III. Ingresos no tributarios	1.1	1.0	1.8	1.7	1.7	1.4	1.2	2.3	1.6	1.3
1. Renta de activos / propiedad	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Venta de bienes y servicios	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Multas y remates	0	0	0	0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1
4. Tasas y derechos por servicios públicos ^e	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.0	1.5	0.7	0.8
5. Otros ingresos no tributarios	0.6	0.4	1.2	1.2	1.0	0.6	1.1	0.6	0.7	0.4
Ingresos de capital	0.0	0.0	1.0	0.6	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
1. Venta de activos fijos	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Transferencias de capital	0.0	0.0	0.9	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Otros	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Donaciones^f	1.4	0.9	0.2	0.5	1.0	1.1	1.3	1.4	1.9	1.4
Ingreso total y donaciones	16.7	16.2	17.8	18.1	18.5	18.9	20.2	21.0	19.3	18.8

Fuente: Secretaría de Finanzas Públicas de Honduras, informes de liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y estadísticas del SPNF de 2004 a 2010 (<http://www.sefin.gob.hn/>).

/a Los datos del PIB han sido tomados del Banco Central de Honduras.

/b Impuestos a beneficios eventuales.

/c Aporte al patrimonio vial.

/d Cepalstat.

/e Tasas y tarifas, derechos por identificación y registro, cánones por concesión y contribuciones.

/f Las donaciones fueron tomadas de la cuenta financiera del gobierno central.

/p Cifras preliminares.



Anexo 11: Nicaragua: ingresos del gobierno central y SPNF

(Porcentajes del PIB)^a

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^p
SPNF										
Ingresos totales	20.1	21.2	22.8	25.3	26.2	27.7	29.0	28.6	28.9	30.3
Ingresos corrientes	20.1	21.2	22.8	25.3	26.2	27.7	29.0	28.6	28.9	30.3
I. Ingresos tributarios	13.4	14.2	15.9	16.6	17.5	18.6	19.1	18.5	18.4	19.1
II. Contribuciones a la seguridad social	3.8	3.9	4.0	4.0	4.1	4.5	4.7	4.9	5.4	5.8
III. Ingresos no tributarios	2.9	3.2	2.9	4.6	4.5	4.6	5.1	5.2	5.1	5.3
Ingresos de capital	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Donaciones	3.0	3.1	3.8	3.7	3.5	4.4	4.0	3.1	3.5	2.6
Ingresos totales + donaciones	23.0	24.3	26.6	28.9	29.6	32.1	33.0	31.7	32.3	32.9
GOBIERNO CENTRAL										
INGRESOS TOTALES	17.2	18.3	19.8	20.7	21.6	23.0	23.8	23.2	23.4	23.5
Ingresos corrientes (I+II+III)	17.1	18.3	19.8	20.7	21.6	23.0	23.8	23.2	23.4	23.5
I. Ingresos tributarios	12.7	13.5	15.2	15.8	16.7	17.7	18.2	17.6	17.5	18.3
1. Impuestos directos	2.3	2.8	4.0	4.5	4.8	5.2	5.5	5.7	6.2	6.1
a. Impuesto sobre la renta	2.4	2.8	4.0	4.5	4.8	5.2	5.5	5.7	6.2	6.0
b. Impuesto a la propiedad	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
c. Otros impuestos directos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Impuestos indirectos	10.4	10.7	11.3	11.3	11.9	12.5	12.7	11.9	11.3	12.2
a. Impuesto sobre bienes (IVA)	5.6	5.8	6.2	6.4	6.9	7.4	7.7	7.3	7.1	7.4
b. Impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes y servicios	3.7	3.7	4.1	3.9	4.0	4.0	3.9	3.7	3.5	4.0
* Derivados del petróleo	2.4	2.4	2.5	2.3	2.2	2.0	2.0	1.8	1.8	1.9
c. Impuesto sobre comercio internacional	1.1	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.0	1.0	0.8	0.9
* Derechos arancelarios	1.1	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.0	1.0	0.8	0.9
* Impuestos sobre las exportaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
* Otros impuestos al comercio internacional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
d. Otros impuestos indirectos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
II. Contribuciones a la seguridad social	3.2	3.3	3.4	3.5	3.5	3.9	4.0	4.1	4.4	4.0
III. Ingresos no tributarios	1.1	1.4	1.2	1.4	1.3	1.4	1.6	1.5	1.4	1.2
1. Renta de activos / propiedad	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.5	0.4
2. Venta de bienes y servicios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Multas y remates	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Tasas y derechos por servicios públicos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
5. Otros ingresos no tributarios	0.5	0.7	0.4	0.5	0.3	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6
Transferencias corrientes, subsidios y donaciones	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Ingresos de capital	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones^b	2.3	2.7	3.4	3.3	3.3	4.0	3.7	2.9	2.4	2.5
Ingreso total y donaciones	19.5	21.0	23.2	24.0	24.9	27.0	27.5	26.1	25.8	26.0

Fuente: Banco Central para datos del SPNF (http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/economicas_anuales/index.html?&val=2) y para datos del gobierno central el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua. *Informes de liquidación del presupuesto* (http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/drpresupuesto_informes.jsp).

/a Los datos del PIB son del Banco Central de Nicaragua.

/b Las cifras de donaciones provienen del Banco Central de Nicaragua.

/p Cifras preliminares.



Anexo 12: Panamá: ingresos del gobierno central y del SPNF (Porcentajes del PIB)^a

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^p
SPNF^b										
Ingresos totales	25.5	24.1	22.2	21.2	22.5	24.9	27.7	25.8	25.3	24.6
Ingresos corrientes	24.8	23.2	21.8	21.0	22.2	24.6	26.4	24.7	25.0	24.0
I. Ingresos tributarios	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
II. Contribuciones a la seguridad social	..	..	5.6	5.6	5.3	5.2	5.6	5.8	6.3	6.1
III. Ingresos no tributarios	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ingresos de capital	0.7	1.0	0.4	0.2	0.3	0.2	1.3	1.1	0.3	0.6
Donaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.4	0.1	0.1
Ingresos totales + donaciones	25.5	24.1	22.2	21.2	22.5	24.9	27.8	26.2	25.4	24.7
GOBIERNO CENTRAL										
INGRESOS TOTALES	16.5	16.4	15.7	14.7	15.7	18.6	18.7	20.0	18.2	18.9
Ingresos corrientes (I + II + III)	16.5	16.0	15.2	14.1	15.1	18.4	18.6	19.0	18.0	18.4
I. Ingresos tributarios	9.0	8.9	9.0	8.8	8.9	10.6	10.8	10.7	11.4	11.6
1. Impuestos directos	4.6	4.4	4.3	4.3	4.6	6.0	5.7	5.7	6.3	5.9
a. Impuesto sobre la renta	3.8	3.7	3.4	3.4	3.8	5.0	4.7	4.8	5.4	5.0
b. Impuesto a la propiedad	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4	0.5	0.6	0.5	0.6	0.7
c. Otros impuestos directos	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.4	0.4	0.2	0.2
2. Impuestos indirectos	4.4	4.4	4.7	4.5	4.3	4.6	5.0	5.0	5.1	5.7
a. Impuesto sobre bienes (ITBM - ITBMS)	1.3	1.3	1.5	1.6	1.7	1.9	2.1	2.3	2.3	2.9
b. Impuestos selectivos a la producción y al consumo	1.2	1.2	1.2	1.0	0.7	0.9	0.8	0.7	1.0	1.1
* Derivados del petróleo	0.9	0.9	0.9	0.7	0.4	0.5	0.5	0.4	0.7	0.7
c. Impuesto sobre comercio internacional	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.9	1.8	1.6	1.5
* Derechos arancelarios	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.9	1.8	1.6	1.5
* Impuestos sobre las exportaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
* Otros impuestos al comercio internacional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
d. Otros impuestos indirectos	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
II. Contribuciones a la seguridad social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
III. Ingresos no tributarios	7.5	7.1	6.2	5.3	6.1	7.8	7.8	8.3	6.6	6.8
1. Renta de activos / propiedad	3.2	3.3	3.2	2.8	3.3	4.4	4.4	4.5	4.3	4.5
2. Venta de bienes y servicios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Multas y remates	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Tasas y derechos por servicios públicos	2.1	2.6	2.1	1.8	2.1	2.8	2.8	3.2	2.2	2.1
5. Otros ingresos no tributarios	2.2	1.2	0.9	0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	0.2	0.2
Ingresos de capital	0.0	0.4	0.5	0.6	0.7	0.1	0.1	1.1	0.2	0.5
1. Venta de activos fijos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Transferencias de capital	0.2	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Otros	-0.2	0.3	0.4	0.6	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.4	0.1	0.1
Ingreso total y donaciones	16.5	16.4	15.7	14.7	15.8	18.6	18.9	20.4	18.4	18.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá (<http://www.contraloria.gob.pa/inec/>). Para años anteriores a 2003, también información de la Cepal y de Ilpes, así como del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. Para el SPNF se utilizaron estadísticas de Cepalstat porque se carece de información.

/a Los datos del PIB han sido tomados de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República (<http://www.contraloria.gob.pa/inec/>).

/b Datos de Cepalstat.

/p Cifras preliminares.

Publicaciones

Para practicar el valor de la solidaridad en su trabajo, el Icefi difunde todo el conocimiento que genera de manera universal y gratuita. Además de sus Informes centroamericanos de política fiscal, ha formado una colección extensa de documentos e investigaciones. La siguiente es una muestra de los que pone a disposición del público:



Colección
Boletines de
Estudios Fiscales



Boletines de
investigación
de coyuntura
«Lente Fiscal
Centroamericano»



Investigaciones
y documentos
en alianza con o
a pedido de otras
instituciones



Boletines de
análisis sobre
niñez y juventud
«Contamos»



Informes
Centroamericanos
de Política Fiscal

La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, en su primer informe sobre la política fiscal en la región, en 2007, sostuvo 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 va a requerir un esfuerzo por aumentar la tributación y mejorar la eficacia del gasto público con transparencia». Esta aseveración fue hecha dentro del período de mayor crecimiento económico que la región haya experimentado en tiempos recientes y sigue siendo válida después de que la economía internacional ha sufrido una de sus peores crisis, desde la gran depresión de comienzos del siglo pasado.

En su segundo informe, *La política fiscal en Centroamérica en tiempos de crisis*, el Icefi realiza un balance de las principales características de la política fiscal en los últimos diez años; analiza cómo los principales componentes de la política fiscal afectan la equidad, resaltando, en este caso, cómo la política social es un instrumento efectivo para reducir desigualdad. Concluye que la sostenibilidad de una política fiscal que apoye el crecimiento, fomente la equidad y se adapte a condiciones cambiantes del entorno internacional requiere, hoy más que ayer, de reformas profundas en el ámbito de los ingresos, gastos y transparencia.

www.icefi.org

Con el apoyo de:



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



EMBAJADA DE SUECIA

en Guatemala



REAL EMBAJADA DE NORUEGA



Cuadro 39: Centroamérica: reformas tributarias promovidas y aprobadas (2008-2011)

ISR	CR	SV	GT	HN	NI	PA
Gravar rentas de capital	P	A	P	A	A	A
Impuesto mínimo	P		A	A	A	A
Ampliación de base	P	A	P	A	P	A
Tasa ISR empresarial	P		P		A	A
Tasa ISR personal	P		P		A	A
Normas de precios de transferencia	P	A	P		P	
Sobretasas				A		
Normas de subcapitalización	P		P		P	
Régimen simplificado			P		P	
Eliminar créditos	P		P		P	
IVA	CR	SV	GT	HN	NI	PA
Ampliar cobertura	P	A	P	A		A
Eliminar exenciones	P	A		A	P	
Aumentar tarifa	P					A
Eliminar tasa 0%	P			A		
Retenciones del IVA		A	P	P		
Regulación crédito y devoluciones	P	P	P			
Otros	CR	SV	GT	HN	NI	PA
Selectivos y específicos al consumo						
Tarifas existentes		A		A	P	A
Ampliación de base		A		A	P	A
Eliminación exenciones		A		A	P	P
Vivienda	A					P
Combustibles		A				
Vehículos						
Tarifa circulación			P			
Tarifa arancelaria		P		P		P
Nuevos impuestos		A	P	P		P
Casinos				P	P	
Telefonía			P	A		
Amnistía fiscal			A	A		
Control y fortalecimiento de la administración tributaria	P	A	P	P	P	P

Fuente: Icefi.

Nota: P: promovida; A: promovida y aprobada.